

# **FRoNteira**

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais

## PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

*Grão-chanceler:* Dom Walmor Oliveira de Azevedo

*Reitor:* Dom Joaquim Giovanni Mol Guimarães

*Vice-reitora:* Patrícia Bernardes

*Assessor Especial da Reitoria:* José Tarcísio Amorim

*Chefe de Gabinete do Reitor:* Paulo Roberto de Sousa

*Pró-reitores:* Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação - Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



### EDITORA PUC MINAS

*Diretor:* Paulo Agostinho Nogueira Baptista

*Coordenação editorial:* Cláudia Teles de Menezes Teixeira

*Assistente editorial:* Maria Cristina Araújo Rabelo

*Revisão:* Virgínia Mata Machado

*Divulgação:* Danielle de Freitas Mourão

*Comercial:* Maria Aparecida dos Santos Mitraud

*Conselho editorial:* Paulo Agostinho Nogueira Baptista (Diretor); Ângela Vaz Leão (PUC Minas); Caio César Boschi (PUC Minas); João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Ferreira Cury (UFMG); Mário Neto Borges (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Otávio Dulci (PUC Minas); Sérgio de Moraes Hanriot (PUC Minas)

**EDITORA PUC MINAS** • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico

Tel: (31) 3319.9904 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil

e-mail: [editora@pucminas.br](mailto:editora@pucminas.br)

ISSN: 1679-5377

# FRoNteira

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais



Pontifícia Universidade  
Católica de Minas Gerais

Curso de Relações Internacionais

Belo Horizonte  
v. 13 n. 25 e 26  
p. XX - XXX  
2014

# FRONTEIRA

## **Conselho executivo**

Prof. Javier Alberto Vadell  
Prof. Leonardo César Souza Ramos  
Bárbara Lopes Campos  
Guilherme di Lorenzo Pires  
Lisa Maria de Jesus Andrade  
Matheus de Abreu Costa Souza  
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes  
Vinícius Tavares de Oliveira

## **Conselho editorial**

Alexandre César Cunha Leite, UEPP  
Amado Luiz Cervo, UnB  
André Luiz Reis da Silva, UFRGS  
Antônio Carlos Lessa, UnB  
Antônio Jorge Ramalho da Rocha, UnB  
Carlos Augusto Canedo, PUC Minas  
Carlos Aurélio Pimenta Faria, PUC Minas  
Clóvis Brigagão, Ucam  
Domício Proença Júnior, UFRJ  
Eduardo José Viola, UnB  
Eugênio Diniz, PUC Minas  
Flávia de Campos Mello, PUC SP  
Henrique Altemani, UEPP  
João Pontes Nogueira, PUC Rio  
José Flávio Sombra Saraiva, UnB  
Léa Guimarães Souki, PUC Minas  
Leonardo Nemer Caldeira Brant, PUC Minas  
Marcelo Galuppo, PUC Minas  
Maria Elizabeth Marques, PUC Minas  
Maria Izabel Valladão de Carvalho, UnB  
Miriam Gomes Saraiva, Uerj  
Mônica Herz, PUC Rio  
Nizar Messari, PUC Rio  
Onofre dos Santos Filho, PUC Minas  
Oswaldo Bueno Amorim Filho, PUC Minas  
Paulo José dos Reis Pereira, PUC SP  
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves, PUC Rio  
Ricardo Seitenfus, UFSM  
Sônia de Camargo, PUC Rio  
Taiane Las Casas Campos, PUC Minas  
Tullo Vigevani, Unesp

## **Apoio**

Departamento de Relações Internacionais  
Chefe: Rodrigo Corrêa Teixeira

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica  
de Minas Gerais

F935 Fronteira: Revista de Iniciação Científica. – v.1, n.1  
(2001- ). – Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2001- .  
v.  
ISSN 1679-5377  
Semestral  
1. Relações internacionais - Periódicos. I. Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais. Curso de Relações  
Internacionais.

CDU: 327(05)

# Sumário

Terrorismo no ciberespaço: o poder cibernético como ferramenta de atuação de organizações terroristas _____	7
<i>Terrorism in cyberspace: the cyberpower as acting tool of terrorists organizations</i>	
Mayara Gabrielli Gardini	
O emprego de meios coercitivos em operações de paz: as intervenções na antiga Iugoslávia _____	34
<i>The use of force in peace operations: the international interventions in former Yugoslavia</i>	
Leonardo Dias de Paula	
Geografia, território e guerra: os conflitos cispatinos da primeira metade do século XIX _____	53
<i>Geography, territory and war: The cisplatine conflicts in the first half of the nineteenth century</i>	
Pedro Diniz Rocha	
Sanções internacionais e sobrevivência de governos _____	74
<i>International sanctions and government survival</i>	
Amanda Domingos Ana Carolina Costa Daniele Farias Matheus Cunha	
Plano Dalet e a influência da teoria política de Maquiavel no processo colonial israelense _____	87
<i>Dalet plan and the influence of the machiavelli's theory in the colonial process of israel</i>	
Vanessa Batista Dias	

Political parties, caste system  
and India's foreign policy \_\_\_\_\_ 107

*Partidos políticos, sistema de castas e  
política exterior indiana*

Barbara Nilsson  
Luiz Felipe Granzioli  
Natalia Carrusca Alvim de Oliveira

Falhas de mercado: a cooperação  
sul-sul entre Brasil e Moçambique \_\_\_\_\_ 122

*Market failures: the South-South cooperation  
between Brazil and Mozambique*

Guilherme Messias Junglaus  
Sabrina Santos Zeferino

A crise que modificou a União Europeia:  
do início em 2007 às mudanças na estrutura da  
UE frente à teoria construtivista \_\_\_\_\_ 145

*The crisis changed the European Union:  
he beginning in 2007 to changes in the Structure  
in the EU front the the theory constructivist*

João Victor Silva  
Joaquim Carlos de Carvalho

*Chamada de artigos* \_\_\_\_\_ 164

# Terrorismo no ciberespaço: o poder cibernético como ferramenta de atuação de organizações terroristas

*Terrorism in cyberspace: the cyberpower as acting  
tool of terrorists organizations*

Mayara Gabrielli Gardini\*

## Resumo

O ciberespaço é um novo domínio de poder nas relações internacionais onde atuam diversos atores, entre eles as organizações terroristas. Estas organizações encontraram no espaço cibernético um novo campo para expandir suas ideias e alcançar seus objetivos. Dessa forma, o tema do terrorismo no ciberespaço é uma questão relevante no contexto internacional. Posto isto, o objetivo da pesquisa foi demonstrar a forma que estes grupos operam neste novo domínio de poder, sendo necessário a apresentação de conceitos como ciberespaço, poder cibernético, terrorismo e terrorismo cibernético, além da aplicação das formas de atuação das organizações terroristas neste espaço em situações reais. O problema da pesquisa foi demonstrar de que maneira estas organizações utilizam-se do espaço cibernético como ferramenta de atuação. Para isso, o método de pesquisa utilizado foi o bibliográfico e o levantamento de informações foi realizado a partir de livros, artigos e publicações na internet. Com a pesquisa finalizada, foi possível concluir que os grupos terroristas utilizam-se do poder no ciberespaço para divulgar propaganda, levantar fundos, transmitir informações para treinamento, planejar atos terroristas, auxiliar na execução desses atos e efetuar ataques cibernéticos.

**Palavras-chave:** Relações Internacionais. Ciberespaço. Poder cibernético. Organizações terroristas. terrorismo cibernético.

## Abstract

Cyberspace is a new power domain in international relations where operate several actors, including terrorists organizations. These organizations found in cyberspace a new field to expand their ideas and to achieve their goals. In this way, the subject of terrorism in cyberspace is a relevant issue in the international context. That said, the objective of the research was to demonstrate how these groups operate in this new power domain, requiring the presentation of concepts such as cyberspace, cyberpower, terrorism and cyberterrorism, besides the application of forms of action of terrorist organizations in this space in real situations. The problem of research was to study how these organizations use the cyberspace as acting tool. For this, the research method used was bibliographic and information gathering was conducted from books, articles and publications on the internet. With the research completed, it was concluded that terrorists groups use power in cyberspace to divulge propaganda, to raise funds, to transmit information for training, to plan terrorists acts, to assist in the execution of these acts and to carry out cyber attacks.

**Keywords:** International Relations. Cyberspace. Cyberpower. terrorist organizations, cyberterrorism.

\* Graduada em Relações Internacionais na Universidade do Vale do Itajaí. Contato: mayara\_gardini\_@hotmail.com

## Introdução

A questão do terrorismo no ciberespaço é bastante recorrente nas notícias pelo mundo. As organizações terroristas, grupos politicamente motivados que utilizam-se da violência para alcançar seus objetivos, estão cada vez mais presentes no espaço cibernético e vêm adquirindo poder dentro deste domínio. Por este motivo, o tema do terrorismo no ciberespaço é relevante para o estudo das relações internacionais.

Do ponto de vista acadêmico, o estudo do poder cibernético e a sua relação com a forma em que os Estados e outros atores se organizam no mundo atual é fundamental. A figura estatal ainda é importante, mas a diversidade de atores presentes e suas capacidades de influência sobre assuntos que antes só eram discutidos por Estados devem ser analisadas por estudiosos da área com atenção. Neste sentido, especial relevância deve ser dada ao crescimento do poder cibernético ao longo dos últimos anos e à maneira como ele possibilita a atuação de uma gama cada vez mais diferenciada de atores, principalmente diante das incertezas trazidas pela atuação de grupos terroristas. Estas incertezas demonstram a necessidade de um maior entendimento sobre as questões de segurança que estão relacionadas ao ciberespaço.

No contexto internacional, a segurança no mundo virtual (ou a falta dela), tornou-se tema de destaque na agenda. Este é um problema que afeta tanto assuntos internos quanto externos dos países, pois, no ciberespaço, há uma difusão de poder, na qual a força física e a soberania deixam de ser critérios norteadores e os custos de atuação relativamente baixos, favorecem a atuação de outros atores além dos Estados. Ademais, diante de tais facilitadores e da ausência de um confronto físico, um ente pode facilmente manter-se anônimo. É por isto que é difícil estabelecer regras que contribuam para um ambiente mais seguro. Alguns atores se aproveitam desta fraqueza para disseminar ideias que contestem a conjuntura internacional atual, de forma a gerar medo e desconfiança entre os usuários da rede e, ainda, deixar Estados em alerta, com medo da atuação das organizações terroristas.

A possibilidade de ações que esses grupos podem realizar no ambiente virtual é preocupante, pois ao contrário do espaço físico, onde os terroristas não possuem o poder militar e econômico dos Estados, as barreiras são menores e os danos de um ataque podem

causar problemas sérios, como a de uma investida na dimensão física. Essas ações e a forma como são realizadas, por meio de um espaço onde praticamente todos têm acesso, é um ponto de interesse mundial, pois qualquer ator, do Estado ao indivíduo, pode ser afetado de alguma maneira por essas organizações.

Sendo o ciberespaço e o terrorismo temas complexos, foi preciso delimitar de forma precisa a questão estudada. Desta forma, a delimitação do tema foi centrada nas formas de atuação das organizações terroristas no ciberespaço.

A cada dia, existem novas informações sobre organizações terroristas que chamam a atenção para as forma como estas usam o espaço cibernético para a sua atuação; seja como forma de disseminar suas ideias, recrutar novos membros em redes sociais, ameaçar e executar ataques aos seus inimigos ou expor em vídeos as execuções feitas em nome de sua causa. Assim, para demonstrar estas ações de modo mais preciso, o problema da pesquisa indaga sobre as formas de atuação que as organizações terroristas utilizam no ciberespaço para alcançar seus objetivos.

Apresentado o problema, o objetivo da investigação é demonstrar a forma que os grupos terroristas operam neste novo domínio de poder. Para atingir este objetivo, é necessário apresentar o ciberespaço e o poder cibernético, assim como o terrorismo e o terrorismo cibernético, de forma a fornecer uma melhor compreensão da resposta do problema da pesquisa.

No desenvolvimento da pesquisa, o método utilizado é a pesquisa bibliográfica e o levantamento de informações foi realizado com base em livros, artigos e notícias disponíveis na internet. Para alcançar o objetivo do trabalho e responder o problema da pesquisa, a primeira seção aborda a definição de ciberespaço e poder cibernético, como os atores do contexto internacional atuam neste diferente domínio e a questão da segurança no espaço cibernético. Posteriormente, na segunda seção, são fornecidas definições de terrorismo e terrorismo cibernético e, ainda, as formas que as organizações terroristas atuam no ciberespaço, de acordo com o relatório *"The Use of the Internet for Terrorists Purposes"*, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes. Finalmente, na terceira seção, são dados exemplos da atuação do "Estado Islâmico", a organização terrorista mais ativa no ciberespaço no momento, e outras organizações terroristas.

## Ciberespaço e poder cibernético<sup>1</sup>

Ciberespaço<sup>2</sup> e poder cibernético são fenômenos recentes que vêm se tornando cada vez mais presentes em diversas áreas, entre elas as Relações Internacionais. O motivo desse interesse pelo assunto, tanto de pesquisadores quanto a população em geral, é a dificuldade de mensurar, com precisão, a sua real capacidade e extensão. A mesma rapidez e facilidade de acesso a informações e comunicação que é benefício para uns, pode ser um problema para outros.

Na presente seção, será apresentada a definição de ciberespaço e poder cibernético, como os atores internacionais atuam neste diferente domínio e a questão da segurança no espaço cibernético.

### **Definição de ciberespaço e poder cibernético**

No âmbito acadêmico, existem várias definições de ciberespaço, com diferentes perspectivas e elementos, uma dessas definições é trazida por Kuehl, que explica o ciberespaço enquanto:

Um domínio operacional dentro do ambiente de informação cuja distinta e única característica é enquadrada pelo uso de eletrônicos e espectros eletromagnéticos para criar, armazenar, modificar, trocar e explorar informações via redes interdependentes e interconectadas usando tecnologias de informação/comunicação.<sup>3</sup> (KUEHL, 2009, não paginado, tradução nossa)

Em outras palavras, o espaço cibernético é um ambiente virtual de comunicação, transmissão e armazenagem de dados que pode ser acessado nos mais diferentes dispositivos eletrônicos conectados por redes eletromagnéticas. Com o passar dos anos, este domínio tornou-se cada vez mais difundido e presente, seja através de sinais de rádio e televisão, computadores, satélites, telefonia ou sistemas em geral que estão, de alguma forma, interligados ao espaço cibernético. (NYE JÚNIOR, 2012, p. 163)

Devido ao desenvolvimento da tecnologia e a redução de custos, as barreiras de entrada no ciberespaço estão cada vez me-

---

1. Dada a complexidade do fenômeno, as questões relativas ao ciberespaço serão expostas de forma a apresentar apenas os pontos necessários para compreender o objetivo do trabalho, ou seja, a parte técnica do espaço cibernético não será abordada.

2. Neste trabalho, o ciberespaço e espaço cibernético serão apresentados com o mesmo significado.

3. "Cyberspace is a global domain within the information environment whose distinctive and unique character is framed by the use of electronics and the electromagnetic spectrum to create, store, modify, exchange, and exploit information via interdependent and interconnected networks using information-communication technologies."

nores, pela possibilidade de facilitar o acesso à informação por diferentes tipos de pessoas, organizações e Estados. Uma outra face do ciberespaço é a velocidade de mudanças, pois por ser um ambiente virtual, estas ocorrem de forma mais rápida do que no mundo físico, isto porque a geografia do espaço cibernético tem uma maior mutabilidade que em outros ambientes. (NYE JÚNIOR, 2012, p. 164) As definições de Kuehl e Nye Júnior se complementam, sendo a do primeiro mais generalizada, enquanto a do segundo possui aspectos importantes para o desenvolvimento do presente artigo.

Há diferentes formas de usar o ciberespaço, a mais conhecida é por meio da internet, uma rede global que conecta milhões de computadores e outros dispositivos eletrônicos, que pode ser definida como “um sistema em camadas que possibilita processar, manipular e usar informação, e facilita a expansão da comunicação humana assim como a interação de humanos e informação.”<sup>4</sup> (CHOUCRI, 2012, p. 268, tradução nossa.)

O ciberespaço pode ser entendido como um regime único de propriedades físicas e virtuais. (NYE JÚNIOR, 2012, p. 162.) As relações via espaço cibernético não se dão apenas no mundo virtual, elas têm raízes no mundo físico (cabos e aparelhos com conexão à rede, por exemplo) que são regidas pelas leis de cada Estado. Ataques podem ocorrer, tanto de dentro para fora do ciberespaço, quanto de fora para dentro. Sabendo disso, uma das definições para poder cibernético pode ser “a capacidade para obter resultados preferidos mediante o uso dos recursos de informação eletronicamente conectados do domínio cibernético.” (NYE JÚNIOR, 2012, p. 163.)

Outra definição de poder cibernético é apresentada por Starr (2009, tradução nossa), onde “poder cibernético é definido como a habilidade de usar o ciberespaço para criar vantagens e influenciar eventos em outros ambientes operacionais e através de instrumentos de poder.”<sup>5</sup> Por essa definição, o ciberespaço é utilizado pelo poder cibernético como meio de atuação para atingir seus objetivos. As definições apresentadas de Starr e Nye sobre o poder

---

4. “[...] a layered system that enables processing, manipulation and use of information, and facilitates the expansion of human communication as well as interaction of humans and information.”

5. “[...] the ability to use cyberspace to create advantages and influence events in the other operational environments and across the instruments of power.”

cibernético, além da definição básica, adicionam informações para um melhor entendimento do termo, complementando-se.

No que se refere à prática do poder cibernético, Nye Júnior (2012, p. 165) diferencia tal atividade entre ‘poder intraespaço cibernético’<sup>6</sup> e ‘poder extraespaço cibernético’<sup>7</sup>, e fornece exemplos de como podem ser colocados em prática, indicando quais são poder duro e quais são poder brando.<sup>8</sup>

Em ações intracibernéticas, o poder brando pode ser aplicado por meio de definição de agenda, atração e persuasão. Atacar a rede de computadores de uma empresa com milhares de vírus é um exemplo de poder duro dentro do ciberespaço, um agravante dessa situação é o fato de ser muito difícil rastrear os atacantes. Nos casos de ações extracibernéticas, um exemplo de poder brando é atrair cidadãos em outros países, como uma campanha diplomática para mudar a opinião dessas pessoas. Como exemplo de poder duro, a invasão e o desligamento do sistema de energia de uma cidade do norte no meio do inverno, como Montreal, causaria sérios danos à população. (NYE JÚNIOR, 2012, p. 166-167.)

Exemplos de instrumentos físicos que poderiam afetar o espaço cibernético são: a criação de servidores especiais e softwares para ajudar ativistas de direitos humanos a propagar sua mensagem, apesar de esforços do governo para bloquear (poder brando), a criação de leis pelo governo para conter as ações de companhias dentro do ciberespaço (poder duro). (NYE JÚNIOR, 2012, p. 166-169.)

Existe, ainda, instrumentos de fora do ciberespaço que interferem em sua estrutura física, como um ataque militar a essa estrutura, onde servidores podem ser explodidos e cabos podem ser cortados (poder duro), e uma manifestação para envergonhar empresas da internet por abusar de seu uso, como entregar nomes que deveriam ser protegidos para um governo (poder brando). (NYE JÚNIOR, 2012, p. 168-169.)

---

6. Refere-se a projeção do poder cibernético dentro do mundo virtual, também será mencionado como ações intracibernéticas.

7. Refere-se ao poder cibernético no mundo físico, será mencionado também como ações extracibernéticas.

8. No livro *O futuro do poder* (2012), Joseph Nye diz que, nos anos 90, distinguiu poder duro e poder brando indo de um espectro de poder de comando (habilidade de mudar o que os outros fazem) para o poder cooptativo (habilidade de moldar o que os outros querem), o comportamento de poder duro se apoia na coerção e pagamento e o comportamento de poder brando se apoia na definição de agendas, atração e persuasão.

## O ciberespaço no jogo de poder internacional

Com o crescimento do uso do ciberespaço no mundo atual, há uma nova arena para conduzir a política internacional. Sendo um novo domínio com facilidade de acesso, baixo custo, capaz de mudanças rápidas e a oportunidade de anonimato, o ciberespaço se torna interessante para Estados, organizações, instituições e até indivíduos, especialmente no que diz respeito ao poder no contexto internacional. Há uma difusão de poder dentro deste espaço, viabilizando outros atores a possuir uma maior participação em assuntos que antes só tinham um peso real quando discutidos por Estados.

Para Nye Júnior (2012, p. 152.), os Estados continuarão sendo os principais atores no palco mundial, porém, passarão por mais adversidades, pois ele estará muito mais povoado e difícil de controlar. Todavia, apesar da diferença de poder no espaço cibernético não ser tanta quanto no que diz respeito ao poder militar, por exemplo, ela ainda existe. Os Estados ainda possuem outros poderes a seu favor, o que ajuda no ambiente cibernético, e o coloca em um nível mais elevado em relação aos Estados menores, ONGs, multinacionais e organizações terroristas. Ainda assim, tal difusão que ocorre no ciberespaço não teria a condição de extinguir o Estado, mas sim, de confrontar seu poder e influência com o de outros atores.

A atuação dos atores no espaço cibernético (quadro resumo a seguir) é apontada por Nye Júnior (2012, p. 174) em três categorias: governos, organizações com redes altamente estruturadas e indivíduos com redes fracamente estruturadas.

### Quadro 1 - Recursos de poder relativos dos atores no domínio cibernético

#### **Governos**

1. Desenvolvimento e apoio de infraestrutura, educação e propriedade intelectual.
2. Coerção legal e física de indivíduos e intermediários localizados dentro das fronteiras.
3. Tamanho do mercado e controle de acesso- por exemplo, União Européia, China, Estados Unidos.
4. Recursos para ataque e defesa cibernéticos: burocracia, orçamentos, agências de inteligência.
5. Provisão de bens públicos, como as regulações necessárias para o comércio.

6. Reputação para a legitimidade, benignidade e competência que produzem poder brando.

**Principais vulnerabilidades:** alta dependência de sistemas complexos facilmente danificáveis, instabilidade política, possível perda de reputação.

**Organizações com redes altamente estruturadas**

1. Grandes orçamentos e recursos humanos, economias de escala.
2. Flexibilidade transnacional.
3. Controle de desenvolvimento de código e produto, geração de aplicativos.
4. Marcas e reputação.

**Principais vulnerabilidades:** perseguição legal, roubo de propriedade intelectual, danos a sistemas, possível perda de reputação (denúncias).

**Indivíduos com redes fracamente estruturadas**

1. Baixo custo de investimento para a entrada.
2. Virtual anonimato e facilidade de saída.
3. Vulnerabilidade assimétrica em comparação aos governos e às grandes organizações.

**Principais vulnerabilidades:** coerção legal e ilegal por parte dos governos e organizações, caso sejam apanhados.

Fonte: Nye Júnior (2012, p. 174)

Os principais governos contam com mais recursos que as outras categorias, pois possuem controle sobre leis, territórios, agências do governo e toda uma estrutura exclusiva do Estado, assim, consequentemente, abre vantagem em relação aos outros atores. Este domínio “permite focar na soberania e territorialidade como princípios finais no qual justificam suas escolhas de movimento no ciberespaço.”<sup>9</sup> (CHOUCRI, 2012, p. 269, tradução nossa) Porém, na mesma medida que é vantajoso também apresenta seus problemas, como apresentados no quadro resumo.

No segundo tópico do quadro resumo, são apresentadas organizações com redes altamente estruturadas, como empresas transnacionais e organizações criminosas, as quais possuem grandes orçamentos, um número considerável de funcionários, facilidade em explorar diferentes mercados e acesso à alta tecnologia. No entanto, grande parte dessas organizações estão sujeitas às leis de um Estado, podendo sofrer perseguição legal, e além disso, podem perder a reputação perante a sociedade, em caso de denúncias, e/ou ter

9. “[...] allows a focus on sovereignty and territoriality as the ultimate principles on which to justify moves of choice in cyberspace.”

seu sistema invadido.

Os indivíduos com redes fracamente estruturadas, em comparação com as outras categorias, como apontado no quadro resumo, não possuem muita desvantagem, em virtude da facilidade de anonimato e baixo custo de entrada. Logo, não dispõem do mesmo poder que um governo ou uma grande empresa, mas podem causar estragos consideráveis, como invasão de sistemas e divulgação de dados sigilosos.

Ainda há 3 tipos de conflitos dentro do espaço cibernético:

Primeiro são as restrições sobre a administração do ciberespaço e as características operacionais da internet. Segundo são os usos das vias cibernéticas para vantagem estratégica e alavancar o controle político para regular o acesso cibernético ou negar acesso a conteúdos considerados indesejáveis. E terceiro é a militarização do ciberespaço, incluindo a condução da guerra cibernética, ameaças cibernéticas a estruturas críticas, e vários tipos de crimes cibernéticos e espionagem, entre outros.<sup>10</sup> (CHOUCRI, 2012, p. 270, tradução nossa)

Alguns desses já estão ocorrendo, como as discussões sobre a regulamentação da internet, e outros ainda podem acontecer, como uma guerra cibernética.

Todas essas questões, os diferentes tipos de atores, suas capacidades dentro do ciberespaço e as possibilidades de possíveis acontecimentos com motivações terroristas, mostram a necessidade de estudos nessa área. As características do espaço cibernético o tornam atraente para aqueles que desejam atacar, mas não tanto para os que precisam se defender – motivo pelo qual trata-se de tema complexo e de alta relevância para as relações internacionais atuais.

### **A segurança no ciberespaço<sup>11</sup>**

A fácil acessibilidade ao mundo virtual pode ser um problema no que diz respeito à segurança e é capaz de afetar a todos, incluindo os atores internacionais. Diante disso, constata-se que não

10. "First are contentions over the management of cyberspace and the operational features of the Internet. Second are the uses of cyber venues for strategic advantage and leveraging political control to regulate cyber access or deny access to content deemed undesirable. And third is the militarization of cyberspace, including the conduct of cyber warfare, cyber threats to critical infrastructures, and various types of cyber crimes and espionage, among others."

11. A questão da segurança no ciberespaço envolve discussões que não serão aprofundadas no presente artigo, sabendo disso, serão expostos apenas os pontos necessários para compreender o objetivo do trabalho.

existe nenhum mecanismo de segurança totalmente eficaz quando se refere ao ciberespaço. Os países conseguem ter certo controle sob o espaço cibernético, devido a leis e normas, mas isso não é o suficiente. Com a possibilidade de anonimato, a facilidade de desconectar-se da rede e outras capacidades, como o baixo custo e a rapidez de transformação, é difícil aplicar as leis do mundo real nesse espaço virtual. Existem organizações que tentam estabelecer certas normas, padrões e protocolos no uso da internet, porém, essas regras não são sempre respeitadas. (NYE JÚNIOR, 2012, p. 185.)

A verdade é que o ciberespaço vem crescendo de forma explosiva, tornando-se cada vez mais complicado impedir a atuação de agentes maliciosos. Os computadores conectados à internet geralmente usam processadores de propósitos gerais<sup>12</sup> e sistemas de operação que podem executar qualquer programa apresentado na máquina, fazendo deles flexíveis e expandíveis. Porém, essa flexibilidade resulta na possibilidade de infecção por uma grande variedade de códigos maliciosos. Significantes vulnerabilidades são descobertas todos os dias em estações de trabalho, servidores, equipamentos de rede, e, ainda, um grande número de exemplares de códigos maliciosos são introduzidos na rede todos os dias. Desta forma, o estado da segurança na internet é motivo de preocupação no mundo. (SKOUDIS, 2009)

A questão da segurança no ciberespaço deve ser tratada de forma global, pois em virtude de ser um sistema interligado pela internet, o que não pode ser feito em um país, pode ser feito no outro. Nesse sentido, “a União Européia organizou, e aproximadamente 30 nações aderiram a uma Convenção sobre o Crime Cibernético<sup>13</sup>. No entanto, grande parte do mundo não é coberto por esforços concentrados, o que cria um refúgio a partir do qual os criminosos podem operar.”<sup>14</sup> (KRAMER, 2009, tradução nossa)

Leis para controlar o ciberespaço afetariam desde indivíduos até governos e não existem formas de controlar todas as ações que acontecem no mundo virtual, em virtude de que o número de parti-

---

12. “É um sistema “universal”, ou seja, um sistema computacional capaz de resolver uma ampla gama de tarefas.” (ATTUX, 2015, p. 2)

13. A Convenção sobre o Crime Cibernético, também chamada de Convenção de Budapeste, foi o primeiro instrumento internacional a tratar do assunto, foi aberto para assinaturas em 23 de novembro de 2001 e entrou em vigor em 1 de julho de 2004.

14. “The European Union has organized, and nearly 30 nations have joined, a Convention on Cybercrime. However, much of the world is not covered by focused efforts, which creates a haven from which criminals can operate.”

cipantes é extremamente alto. Logo, ainda se faz necessário muitas discussões para se chegar a um acordo que norteie o que pode e não pode ser feito na internet, limites e liberdade de expressão, por exemplo, mesmo sabendo que isso é quase impossível de ser feito.

Em virtude da falta de um mecanismo de defesa 100% efetivo para evitar ações criminosas de todos os tipos no espaço cibernético, os atores envolvidos com atividades ilegais ganham espaço para ampliar seus negócios e adeptos, como, por exemplo, as organizações terroristas, que vêm ganhando destaque na mídia internacional pela sua ação no ciberespaço.

## O uso do poder cibernético por organizações terroristas

Com o uso cada vez mais frequente do espaço cibernético nas mais diferentes áreas, a utilização para fins terroristas também vêm ganhando destaque. Na segunda seção, serão apresentadas definições de terrorismo e terrorismo cibernético e, ainda, as formas que as organizações terroristas atuam no ciberespaço, de acordo com o relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, de 2012.

### Do terrorismo ao “terrorismo cibernético”

Terrorismo é um termo bastante utilizado na atualidade, porém, não há uma definição precisa e universalmente aceita sobre esta questão. Os Estados Unidos definem terrorismo como “violência premeditada, politicamente motivada perpetrada contra alvos não combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, geralmente intencionados em influenciar uma audiência.”<sup>15</sup> (UNITED STATES CODE, Title 22, Section 2656f(d))

Richardson (apud CANTER, 2009, p. 3), apresenta sete características necessárias para a definição de terrorismo. Desta forma, para ser conceituado como terrorismo, deve: ser politicamente inspirado, envolver violência ou uma ameaça de violência, transmitir uma mensagem, o ato e o alvo serem simbolicamente significativos, ser realizado por grupos subnacionais, a vítima e o público não são os mesmos, e o ataque deliberado de civis.

Porém, essas definições, apesar de serem aceitas, não concei-

---

15. “[...] premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience.”

tuam todas as faces do terrorismo, nem são tratadas como unanimidade sobre o assunto. O terrorismo aparece de muitas formas em diversas partes do mundo em busca de diferentes objetivos, assim, o que todos os grupos terroristas partilham é a fragilidade em relação aos seus inimigos e o preparo para matar propositalmente civis em prol de seus objetivos. (RICHARDSON, 2006, p. 2)

Sobre o chamado terrorismo cibernético<sup>16</sup>, a definição é ainda mais controversa. Baseando-se na pesquisa de outros autores, Parker (2009, p. 245-246, tradução nossa) conceitualiza ciberterrorismo como:

[...] um ato ou ações criminais premeditadas, de natureza política, social ou religiosa, contra informação, sistemas de computadores, programas de computadores e/ou dados que resultem em violência ou danos severos contra civis, por grupos sub nacionais ou agentes clandestinos.<sup>17</sup>

No mesmo sentido, Denning (2002 apud LACHOW, 2009, p. 1, tradução nossa) traz uma explicação mais completa, na qual define ciberterrorismo da seguinte maneira:

[...] um ataque ou ameaça de ataque baseado em um computador com intenção de intimidar ou coagir governos ou sociedades em busca de objetivos políticos, religiosos ou ideológicos. O ataque deve ser suficientemente destrutivo ou perturbador para gerar medo comparável à de atos físicos de terrorismo. Ataques que levam à morte ou lesão corporal, falta de energia prolongada, acidentes de avião, contaminação da água, ou grandes perdas econômicas seriam exemplos... *Ataques que perturbam serviços não essenciais ou que são principalmente um incômodo dispendioso não [seriam ciberterrorismo].*<sup>18</sup>

A segunda definição abordada é mais detalhada, no entanto, ambas definem ciberterrorismo como ações de objetivos políticos ou religiosos que são realizadas por meio do espaço cibernético para causar graves danos contra a sociedade civil ou governos.

16. Também citado como ciberterrorismo.

17. “[...]’ a premeditated criminal act or actions; political, social or religious in nature, against information, computer systems, computer programs, and/or data which results in violence against or severe harm caused to civilians, by sub - national groups or clandestine agents’.”

18. “[...] a computer based attack or threat of attack intended to intimidate or coerce governments or societies in pursuit of goals that are political, religious, or ideological. The attack should be sufficiently destructive or disruptive to generate fear comparable to that from physical acts of terrorism. Attacks that lead to death or bodily injury, extended power outages, plane crashes, water contamination, or major economic losses would be examples. . . . Attacks that disrupt nonessential services or that are mainly a costly nuisance would not [be cyber terrorism].”

Logo, após a exposição destas definições nota-se que nem toda ação terrorista que envolve o ciberespaço pode ser considerada terrorismo cibernético. Para Lachow (2009, p. 2, tradução nossa), “ciberterrorismo se refere aos meios utilizados para realizar os ataques, não à natureza dos alvos de um ataque terrorista ‘clássico’”, como no caso de um ataque físico a um sistema de tecnologia da informação.<sup>19</sup> Sendo assim, grupos terroristas que utilizam o espaço cibernético não podem ter suas ações necessariamente classificadas como terrorismo cibernético, sendo o termo muitas vezes utilizado de forma equivocada, já que esses grupos ainda não chegaram ao nível de espalhar o terror utilizando somente o ciberespaço.

Dessa forma, o termo terrorismo cibernético não será aplicado no presente trabalho, devido ao fato de que, até o momento, não houve um ataque suficientemente destrutivo ou perturbador por meio do ciberespaço que causasse o mesmo sentimento de medo motivado por ataques físicos, como, por exemplo, um evento como o 11 de setembro, onde 19 terroristas sequestraram quatro aviões de passageiros, sendo dois deles jogados contra as torres do World Trade Center em Nova Iorque, o que resultou na morte de quase 3 mil pessoas. (O ATENTADO..., 2011)

### **Formas de atuação das organizações terroristas no espaço cibernético**

Um ataque dentro das definições anteriormente citadas como terrorismo cibernético não aconteceu de fato, mas isso não significa que não exista atuação de grupos terroristas no ciberespaço. O domínio virtual permite aos terroristas:

[...] operar como redes de franquias descentralizadas, criar uma imagem da marca, recrutar partidários, levantar fundos, proporcionar manuais de treinamento e controlar operações. [...] Graças às ferramentas cibernéticas, a al-Qaeda<sup>20</sup> conseguiu passar de uma organização hierárquica, restrita a células geograficamente organizadas, para uma rede global horizontal, [...] (NYE JÚNIOR, 2012, p. 180.)

O espaço cibernético facilitou o trabalho dos grupos terroristas. Neste sentido, é muito mais fácil alcançar seus objetivos com a ajuda de um espaço que permite o anonimato, mudanças rápidas,

19. “Cyber terrorism refers to the means used to carry out the attacks, not to the nature of the targets of a “classical” terrorist attack.”

20. Organização fundamentalista islâmica internacional.

apresenta um baixo custo de entrada e é de fácil acesso, do que ter que alcançá-los em espaços que contenham leis, fronteiras e exércitos no caminho. O ciberespaço potencializa a ação e proporciona mais poder a esses grupos.

O uso do poder do espaço cibernético por organizações terroristas já vêm ocorrendo há algum tempo. Um dos primeiros casos documentados de um ataque contra um sistema de computadores de um Estado por um grupo terrorista foi no Sri Lanka, em 1998, pelo grupo *Tamil Tigers*, onde embaixadas do país pelo mundo foram bombardeadas por semanas com 800 *e-mails* ao dia, trazendo a mensagem “Nós somos os Tigres Negros da internet, e nós vamos romper seus sistemas de comunicação”. (SIBONI; COHEN; ROTBART, 2013, p. 20.)

De acordo com o documento “*The use of internet for terrorists purposes*”<sup>21</sup>, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes<sup>22</sup> (2012), existem seis meios pelos quais terroristas podem utilizar o ciberespaço: propaganda, financiamento, treinamento, planejamento, execução e ataques cibernéticos.

A propaganda é a forma que esses grupos disseminam seus ideais, recrutam novos membros e incitam ações terroristas, sendo o espaço cibernético o meio ideal para isso. A velocidade de informação e facilidade de se manter no anonimato ajudam na propagação de ideias, “isso pode incluir mensagens virtuais, apresentações, revistas, tratados, arquivos de áudio e vídeo e jogos desenvolvidos por organizações terroristas ou simpatizantes.”<sup>23</sup> (UNODC, 2012, p. 3, tradução nossa). Atualmente, a propaganda é utilizada por muitos grupos terroristas, principalmente para ensinar sua doutrina e conquistar novos membros. Um exemplo é o aplicativo *The Dawn of Glad Tidings*<sup>24</sup>, que oferece aos usuários informações sobre o grupo “Estado Islâmico”. (TROWBRIDGE, 2014.)

Como forma de financiamento, pode-se dividir as formas de captar recursos em quatro categorias gerais: solicitação direta (pode ser realizada por meio de fóruns, chats e páginas da internet diretamente pelos terroristas aos seus apoiadores), comércio

---

21. O uso da internet para fins terroristas.

22. Também citado pela sigla em inglês UNODC (United Nations Office on Drugs and Crimes).

23. “These may include virtual messages, presentations, magazines, treatises, audio and video files and video games developed by terrorist organizations or sympathizers.”

24. O Alvorecer de Boas Notícias.

virtual (venda de produtos relacionados com a organização, como livros, áudios e vídeos), através de ferramentas de pagamento online (PayPal e Skype) ou por meios ilegais (fraudes eletrônicas e roubos de cartão de crédito) e de organizações de caridade. (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES, 2012, p. 7). Um relatório da GAFI<sup>25</sup> mostra diversas formas de financiamento de grupos terroristas na África Ocidental, um deles “ilustra a utilização fraudulenta de Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL) para financiar os movimentos rebeldes no norte do Mali através de processos complexos para transferências internacionais de dinheiro.” (GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA, 2013, p. 24.)

O treinamento pode ser realizado por meio de fóruns, vídeos e livros, sendo muito mais prático do que no domínio físico devido à facilidade de comunicação e, novamente, de anonimato. Um exemplo é a revista online *Inspire*, publicada pela al-Qaeda na Península Arábica, que tem como objetivo possibilitar o treinamento de muçulmanos para a *jihad* em casa. (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES, 2012, p. 8)

O ciberespaço pode também ser utilizado para o planejamento de atos terroristas, em virtude de que a comunicação e pesquisa são realizadas de forma rápida e privada. Há também a possibilidade de plantar informações que auxiliam nos planos de terroristas em páginas da internet e redes sociais. (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES, 2012, p. 10.) Em 2010, a al-Qaeda publicou na internet detalhes do planejamento de um ataque frustrado aos EUA, mostrando tempo de preparação, número de pessoas envolvidas, custos de itens usados na operação, como celulares, transporte e correio, entre outras informações sobre o ataque. (AL-QAEDA..., 2010).

Informações em páginas da internet e redes sociais podem ser utilizados para a execução de atos terroristas. Ameaças em forma de textos, áudios ou vídeos podem ser veiculadas, causando um sentimento de medo no público desejado. O ciberespaço também pode ser utilizado para coordenar a execução de ataques físicos. (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES, 2012, p. 11.) A divulgação de relatos e vídeos na internet de decapitações, crucificações, apedrejamentos, genocídios e sepultamento de vítimas vivas nas regiões que são dominadas pelo “Estado Islâmico” no

---

25. Grupo de Ação Financeira.

Iraque e na Síria são exemplos de execução. As ações são realizadas no mundo físico, mas não teriam o mesmo impacto se não fossem disseminadas no ciberespaço. (GERGES, 2014)

De acordo com o relatório da UNODC, os ataques cibernéticos são basicamente ações realizadas através de computadores que visam causar danos, geralmente a uma rede de computadores, servidores ou outro tipo de estrutura relacionada ao ciberespaço, por meio de vírus e ataques de negação de serviço, por exemplo. A UNODC (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES, 2012, p. 12) usa como exemplo um caso que ocorreu em Israel em janeiro de 2012, onde páginas virtuais como a Bolsa de Câmbios de Tel Aviv e da linha aérea nacional foram atacadas e detalhes de cartões de crédito e contas de milhares de israelenses foram revelados sem autorização.

As ações dentro do ciberespaço ainda podem ser terceirizadas, o que torna mais difícil ligá-las às organizações terroristas. No entanto, é importante deixar claro que as formas de atuação anteriormente citadas não são consideradas terrorismo cibernético, em virtude de que um terrorista que invade uma conta bancária para roubar informações de cartão de crédito não é chamado de ciberterrorista, mesmo que sua intenção seja utilizar o dinheiro para apoiar uma organização terrorista. O terrorismo cibernético apresenta como objetivo a destruição em um nível mais elevado e fatal. (PARKER, 2009, p. 248.)

Essas formas de atuação são as já utilizadas pelas organizações terroristas, elas são as formas que estão dentro de suas capacidades e que possuem o resultado esperado. Porém, “à medida que os grupos desenvolverem sua capacidade para infligir grandes danos contra a infraestrutura nos próximos anos, a tentação aumentará.” (NYE JÚNIOR, 2012, p. 191). Caso não seja criado um mecanismo de segurança capaz de defender sistemas importantes de forma mais eficaz, o aumento da capacidade de ação dos grupos terroristas pode levar à possibilidade de terrorismo cibernético, o que poderia causar tantos ou mais danos que os ataques que já acontecem no mundo físico.

Essas formas de atuação de grupos terroristas no espaço cibernético devem ser monitoradas com atenção pelos demais atores internacionais. O domínio virtual proporciona mais poder a esses grupos, como uma nova oportunidade de atingir seus objetivos, uma oportunidade mais rápida e barata e, com o conhecimento e

vontade necessários, o uso desse meio pode causar tantos danos quanto as armas de fogo.

Não há consenso sobre a existência de organizações terroristas plenamente cibernéticas, visto que a própria definição de terrorismo cibernético é controversa, especialmente alguma com destaque no ambiente internacional, porém, ações terroristas cibernéticas vêm sendo utilizadas em benefício desses grupos e causam medo e insegurança pelo mundo.

## Terrorismo no ciberespaço

Com as formas de atuação das organizações terroristas no ciberespaço apresentadas anteriormente, é possível observar alguns exemplos na prática. Organizações como “Estado Islâmico” e Boko Haram já utilizam o espaço cibernético como instrumento de poder. Na terceira seção, serão indicados exemplos da atuação do “Estado Islâmico” e outras organizações terroristas.

### O uso do ciberespaço pelo “Estado Islâmico”

O autodenominado “Estado Islâmico” (EI), antes chamado de Estado Islâmico no Iraque e na Síria (ou pela sigla em inglês ISIS), visa estabelecer (AL-QAEDA..., 2014). O grupo recorre ao ciberespaço como meio de propaganda, recrutamento, financiamento, treinamento e outras formas de atuação, de uma maneira nunca antes utilizada por outras organizações terroristas.

O “Estado Islâmico” não é a primeira organização terrorista no mundo a usar a internet como instrumento de atuação, mas é a que mais se destaca pela forma que se utiliza do poder cibernético. A presença do EI na internet começou em abril de 2014, pouco depois se declarou o “Estado Islâmico” (antes era conhecido como al-Qaeda no Iraque) e em agosto começaram os vídeos da execução de prisioneiros. (DALE, 2015.)

Considerando os meios apresentados pelo UNODC, o mais fácil de identificar é a propaganda. A revista *Dabiq*<sup>26</sup>, o aplicativo *The Dawn of Glad Tidings*<sup>27</sup> e os vídeos da execução de prisioneiros divulgados nas mídias sociais, em alta qualidade e muito bem editados, são exemplos da propaganda do EI, que é potencializada nas notícias publicadas na mídia internacional em geral.

26. Cidade síria que dá nome a revista.

27. O Alvorecer de Boas Notícias.

Como outra forma de propaganda, existem os vídeos de recrutamento. Alguns deles são disponibilizados em 14 idiomas diferentes e mostram ocidentais que foram recrutados pelo EI. A mensagem que querem passar é a de que os membros do “Estado Islâmico” são pessoas comuns, como as que estão assistindo os vídeos. Outros vídeos do grupo mostram crianças e famílias, rezando e fazendo compras, com a intenção de passar a imagem que a vida segue normalmente lá. Com as ferramentas sociais, o EI parece ter milhões de pessoas, mas, na verdade, possui cerca de 50.000 membros. (DALE, 2015.)

As mídias sociais são as principais formas de propagar suas ideias e estilo de vida. Os membros do EI usam o Twitter, Instagram, Facebook, Tumblr<sup>28</sup> para compartilhar o que fazem no dia a dia, ações comuns que também são parte da rotina de bilhões de outras pessoas. A intenção é mostrar uma comunidade que segue apenas a Sharia<sup>29</sup>, ilustrar uma história para os que procuram um propósito e ainda demonstra que a vida diária no “Estado Islâmico” não é tão diferente da vida em outros países. (COHEN; LEVIN, 2015). A propaganda realizada para recrutar novos membros resultou em 6.500 novos agentes terroristas somente em julho de 2014. (COHEN, 2014).

De acordo com a FATE,<sup>30</sup> o *Al Hayat* é o centro de mídia do “Estado Islâmico”, com foco no ocidente, e é responsável por distribuir a propaganda do grupo pelas plataformas de mídias sociais e controla várias contas dessas mídias relacionadas ao EI. No *Twitter*, o grupo tem grande visibilidade e consegue estar entre os assuntos mais comentados, com a promoção de *hashtags*, como #ISIS e #Islamicfront. Essa presença relevante nas redes sociais permite gerar e converter o apoio dos seus seguidores em algo mais concreto. (FINANCIAL ACTION TASK FORCE, 2015, p. 24.)

O “Estado Islâmico” manipula as redes sociais, encorajando doações e conduzindo campanhas de marketing. Seus métodos podem ser comparados com os das empresas de *crowdfunding*<sup>31</sup>, em que utilizam análises estatísticas para encontrar possíveis doadores, que

---

28. Redes sociais online.

29. Um código ético-moral e um conjunto de leis no Islã, baseado no Alcorão, livro sagrado para os muçulmanos.

30. Financial Action Task Force.

31. Método de extrair doações de um grande número de pessoas, utilizando uma combinação de tecnologia e marketing.

se conectem com a causa, aumentando e incentivando contribuições maiores. Um exemplo de desenvolver uma conexão com o EI foi publicado por um membro do grupo via Twitter, onde ele promete que se 50 dinares<sup>32</sup> forem doados, o responsável pela doação receberá um título de “doador com status de prata”, se 100 dinares forem doados, quem contribuiu ganhará o título de “doador com status de ouro”. (FINANCIAL ACTION TASK FORCE, 2015, p. 26).

O financiamento via ciberespaço é apenas uma das formas encontradas para obter recursos financeiros para o grupo. De acordo com as formas de atuação apresentadas no capítulo anterior e o que se sabe sobre o “Estado Islâmico”, o financiamento na internet se dá por meio de solicitação direta e ferramentas de pagamento *online*, porém, o financiamento por meios ilegais e via organizações de caridade não podem ser descartados.

As atividades online vão além da propaganda e do financiamento. A presença do “Estado Islâmico” na internet também “possibilita que seus apoiadores obtenham informações operacionais, incluindo treinamento na preparação de explosivos e carros-bomba, [...]”<sup>33</sup>. (KOREN; SIBONI, 2014, p. 2, tradução nossa)

Nas formas de planejamento e execução citadas pelo documento da UNODC, é mais difícil achar exemplos concretos da sua utilização, porém é quase certo seu uso pelas organizações terroristas. Como forma de planejamento, seria realizada como meio de comunicação entre os membros e para pesquisar sobre lugares e pessoas, por exemplo, de forma rápida e privada. Já para a forma de execução, a publicação de ameaças e a coordenação para realizar ataques físicos seriam exemplos dessa categoria. Conforme já citado no capítulo anterior, a divulgação de relatos e vídeos na internet de decapitações, crucificações, apedrejamentos, genocídios e sepultamento de vítimas vivas nas regiões dominadas pelo “Estado Islâmico” no Iraque e na Síria são exemplos de execução. As ações são realizadas no mundo físico, mas não teriam o mesmo impacto se não fossem disseminadas no ciberespaço. (GERGES, 2014)

Os ataques cibernéticos são realizados por meio do ciberespaço com o intuito de causar danos a computadores, servidores e outros dispositivos conectados à rede. Com relação ao “Estado Islâmico”, não há ataques cibernéticos concretos vinculados à or-

32. Moeda nacional de vários países, sendo a maioria deles árabes.

33. “[...] enables its supporters to obtain operational information, including training in preparing explosives and car bombs, [...]”

ganização, somente ataques realizados por terceiros, que são simpatizantes, apoiadores e talvez até membros do grupo, mas nada confirmado pelo EI. Em janeiro de 2015, o grupo “CyberCaliphate”, supostamente vinculado ao EI, invadiu a conta do Twitter do Comando Central do Pentágono, órgão que é encarregado das operações no Iraque e na Síria. A foto do perfil da conta foi alterada, mensagens ameaçadoras foram publicadas, informações pessoais de soldados do Comando Central e militares aposentados foram divulgadas. Uma das mensagens publicadas pelos invasores foi: “O EI está aqui, em seus computadores, em cada base militar. [...] Não vamos parar. Sabemos tudo sobre vocês, suas esposas e crianças”. (EI INVADE..., 2015)

O mesmo grupo realizou um ataque contra a rede de televisão francesa TV5Monde em abril. Os atacantes tomaram o controle dos sites e da página do Facebook da rede de televisão, causando danos severos aos seus sistemas e supostamente divulgando informações das famílias de soldados franceses que estão envolvidos nas operações contra o EI. (INTERNATIONAL BUSINESS TIME, 2015)

De acordo com Koren e Siboni (2014, p. 2), alguns indicadores sugerem que o “Estado Islâmico” possui habilidades avançadas com relação ao ciberespaço. Em primeiro lugar, o EI conta com líderes radicais jovens, com experiência adquirida junto a al-Qaeda (antigo afiliado) e detém mais entendimento sobre tecnologia. Além disso, há suspeitas de vazamento de informações sobre tecnologia avançada do Irã e Coréia do Norte para organizações terroristas. Outro indicador mostra que o “Estado Islâmico” dispõe de recursos suficientes para financiar o terrorismo cibernético enquanto se liga com organizações terroristas internacionais.

A forma como o grupo utiliza o ciberespaço, especialmente para propaganda, é profissional e eficaz. O EI não é o primeiro grupo que se beneficia do poder no espaço cibernético para agir, mas está reinventando a maneira como as organizações terroristas atuam nele, pela forma ativa que se beneficia do poder cibernético, e estimula outros grupos a seguir esse caminho.

### **Outras organizações terroristas no espaço cibernético**

Além do “Estado Islâmico”, existem outras organizações terroristas atuando no ciberespaço, como, por exemplo, o Boko Haram.

Fundado em 2002, o Boko Haram<sup>34</sup> manifestava como foco inicial a oposição à educação ocidental. Em 2009, iniciou operações militares para criar um Estado islâmico e, em 2014, declarou um califado nas áreas sob controle. (CHOTHIA, 2015)

Em março de 2015, o Boko Haram declarou fidelidade ao “Estado Islâmico” por meio de um áudio postado *online*. Sendo assim, esse movimento ajudaria no recrutamento, financiamento e logística, além de receber auxílio do EI com propaganda e mídia. (ELBAGIR; CRUICKSHANK; TAWFEEQ, 2015).

Da mesma maneira que o “Estado Islâmico”, o Boko Haram também divulga vídeos no ciberespaço como forma de propaganda, e após afiliação com o EI, seus vídeos passaram a ser mais sofisticados.

O Boko Haram também atua por meio de ataques cibernéticos. Em agosto de 2012, foi executada uma invasão em nome do grupo na base de dados do serviço secreto nigeriano, onde foram revelados dados pessoais do quadro de funcionários e de seus familiares. (MANTZIKOS, 2013)

A organização vem ganhando destaque na mídia, juntamente com o “Estado Islâmico”, e, após a declaração de afinidade, podem se tornar cada vez mais parecidos, inclusive nas formas de atuação no espaço cibernético.

Outra organização que se beneficia do ciberespaço é a al-Qaeda (a Base), um grupo terrorista baseado no Paquistão que se transformou em um movimento transnacional com bases em pelo menos 16 países. (MCCORMICK, 2014)

A revista *Inspire*, utilizada como propaganda, e a divulgação de detalhes do planejamento de um ataque frustrado aos EUA já foram exemplificados nesse artigo como forma de uso do ciberespaço pela al-Qaeda.

Também como propaganda, a al-Qaeda divulga vídeos, porém em menor escala que o EI e o Boko Haram. Em janeiro de 2015, foi divulgado um vídeo onde a al-Qaeda na Península Arábica assume a autoria do ataque terrorista que aconteceu em uma revista de humor em Paris no mesmo mês, matando 12 pessoas. (AL-QAEDA..., 2015)

Desde os ataques de 11 de setembro de 2001 realizados pela própria al-Qaeda, a organização divulga nas suas páginas na inter-

---

34. O nome oficial em árabe é Jama'atu Ahlis Sunna Lidda'awati wal-Jihad, que significa Pessoas Comprometidas com a Propagação dos Ensinamentos do Profeta e a Jihad.

net anúncios de um ataque massivo a alvos norte-americanos. Esses avisos recebem uma grande cobertura da mídia, levando medo e insegurança pelo mundo, especialmente nos Estados Unidos. (WEIMANN, 2004, p. 5)

A organização também utiliza o ciberespaço como forma de planejamento, onde “[...] operam com a assistência de uma grande base de dados contendo detalhes de potenciais alvos nos EUA.”<sup>35</sup> (VERTON apud WEIMANN, 2004, p. 6). Além disso, foram encontradas em um computador capturado da al-Qaeda informações estruturais e de engenharia de barragens, que foram conseguidas na internet e que poderiam capacitar o grupo a simular situações de desastres. Em outro computador, foram encontradas pesquisas a respeito de páginas da internet que oferecem instruções de programação para interruptores digitais que executam redes de água, energia, transporte e comunicação. (WEIMANN, 2004, p. 7)

Uma ação terrorista bastante conhecida também foi planejada e executada com muita ajuda do ciberespaço: os ataques de 11 de setembro de 2001. Milhares de mensagens encriptadas foram encontradas no computador de Abu Zubaydah, terrorista da al-Qaeda arquiteto dos ataques, de maio de 2001 até dois dias antes de sua execução. (WEIMANN, 2004, p. 10)

Weimann (2004, p. 7) diz que a al-Qaeda depende de doações, organizações de caridade, ONGs, entre outras instituições financeiras que fazem as contribuições através de salas de bate-papo e fóruns. Possivelmente, hoje em dia são utilizadas ferramentas mais modernas de pagamento, como PayPal e Skype.

Como forma de treinamento, a organização preparou um manual apelidado de “A Enciclopédia da Jihad”, que fornece intruções detalhadas sobre como estabelecer uma organização secreta e executar ataques. (WEIMANN, p. 9)

A al-Qaeda pode não estar tão presente na mídia quanto seu antigo afiliado “Estado Islâmico”, mas isso não significa que suas ações são menos preocupantes. Com o crescente aumento das atividades terroristas no ciberespaço (e com a falta de sistemas de defesa completamente seguros), as organizações podem se tornar mais presentes neste domínio, adquirindo mais poder e investindo em tecnologias para realizar ações cada vez maiores.

---

35. “[...] operate with the assistance of large databases containing details of potential targets in the U.S”

## Considerações finais

A presença das organizações terroristas no ciberespaço e o problema que elas trazem para a segurança dos atores internacionais necessitam de atenção. Suas ações se realizam de diferentes formas, algumas facilmente identificáveis, e mobilizam discussões e curiosidade na sociedade.

A pesquisa se inicia de forma a apresentar o ciberespaço, poder cibernético e a internet, conceitos básicos para entender como as organizações terroristas atuam nesse meio, quais são suas capacidades e a importância delas no contexto internacional atual. Assim, é possível perceber que o ciberespaço é um domínio cada vez mais presente na sociedade e, conseqüentemente, os atores internacionais utilizam-se do espaço cibernético como mais uma forma de exercer poder. Ao mesmo tempo em que é um novo campo de atuação para as questões internacionais, possui um alto número de usuários, baixos custos de entrada, capacidade de mudanças rápidas e condiciona a difusão de poder, o que acaba resultando na dificuldade de manter esse espaço totalmente seguro.

Essa mesma difusão de poder que possibilita atores menores exercerem um papel maior no contexto internacional de forma positiva e com mais visibilidade, também possibilita a atuação de atores com intenções criminosas, os quais beneficiam-se das falhas nos sistemas de segurança.

No caso das organizações terroristas, elas encontram no ciberespaço a possibilidade de divulgar e propagar seus ideais em uma escala mundial. O aperfeiçoamento dos grupos nas questões cibernéticas resultam na utilização do poder no ciberespaço de uma forma mais eficaz para seus objetivos, o que torna ainda mais importante a discussão desta questão para as relações internacionais, devido à ameaça que elas trazem para o cenário mundial.

Assim, sendo a presença das organizações terroristas um fenômeno crescente no ciberespaço, o problema da pesquisa era indagar de que maneira estas organizações utilizam-se do espaço cibernético como ferramenta de atuação. Como resposta, foi identificada a atuação por meio de propaganda, financiamento, treinamento, planejamento, execução e ataques cibernéticos.

A propaganda é a forma de atuação mais conhecida e facilmente identificada, utilizada para recrutar novos membros, disseminar ideias e incitar ações terroristas. O financiamento se torna mais

fácil pelas ferramentas disponíveis no ciberespaço, assim como o treinamento, proporcionado pela troca rápida de informações e a disponibilidade de manuais e vídeos para a transmissão de conhecimento, sem precisar atravessar fronteiras para isso. O planejamento e a execução, assim como as outras formas de atuação, tomam uma nova proporção, pois é possível ter acesso a uma grande quantidade de informação e pessoas, o que concede aos grupos terroristas mais poder para atingir seus objetivos. Já os ataques cibernéticos são uma forma de poder só praticável neste domínio, que ainda não representa uma grande ameaça se comparado aos atos terroristas fora do mundo virtual.

Com os objetivos delimitados alcançados, é possível perceber que as maneiras que os grupos terroristas se utilizam do poder no ciberespaço intensificou-se nos últimos anos e, se seguir nesta direção, a situação pode se agravar. É difícil controlar o que acontece no espaço cibernético, ainda mais no caso das organizações terroristas. No caso de uma página na internet de um desses grupos, se a mesma for derrubada, a possibilidade de aparecerem mais cinco para o mesmo propósito é grande; e quando não querem ser encontrados, o problema fica ainda mais complexo de resolver (mesmo não sendo impossível), pois existem inúmeras formas de camuflar-se nesse meio e não chamar a atenção.

Outro ponto compreendido foi o terrorismo cibernético, o qual, de acordo com a definição citada, ainda não é praticado. Existem muitas variáveis que precisam ser analisadas para a existência deste fenômeno e mais informações são necessárias para tal afirmação, porém, se não existir um sistema de segurança mais eficaz, é possível que com o aumento das capacidades técnicas e de recursos financeiros dessas organizações, o terrorismo cibernético seja praticável.

Existem muitas questões relacionadas com o espaço cibernético, um ambiente complexo e com inúmeras possibilidades de atuação, onde os grupos terroristas são apenas uma pequena parte do problema, que necessitam de mais atenção por parte da academia, em especial na área das Relações Internacionais. Quanto mais conhecimento sobre o assunto, maior a capacidade de lidar com as ameaças futuras neste meio.

## Referências

AL-QAEDA divulga vídeo com ameaça de novos ataques aos franceses. **Correio Brasileiro**, 9 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.correiobrasiliense.com.br/>

app/noticia/mundo/2015/01/09/interna\_mundo,465592/al-qaeda-no-iiemen-coordenou-ataque-a-revista-diz-agencia.shtml>. Acesso em: 16 maio 2015.

AL-QAEDA publica online estratégia de ataque frustrado aos EUA. Brasília: BBC News, 22 nov. 2010. Disponível em: < [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/11/101122\\_alquedaonline\\_pai](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/11/101122_alquedaonline_pai) >. Acesso em: 19 nov. 2014.

ATTUX, Romis. **Capítulo 3: processadores de propósito geral: software**. Campinas: UNICAMP, 2015. 66 slides: color. Disponível em: < [http://www.dca.fee.unicamp.br/~attux/cap3\\_09\\_05.pdf](http://www.dca.fee.unicamp.br/~attux/cap3_09_05.pdf) >. Acesso em: 2 jul. 2015.

CANTER, David. The multi-faceted nature of terrorism: an introduction. **Chapter**, p. 1-19, Dec. 2009. Disponível em: < <http://migre.me/q9Psj> >. Acesso em: 05 jun. 2015.

CHOTHIA, Farouk. **Who are Nigeria's Boko Haram Islamists?**. África: BBC News, 4 maio 2015. Disponível em: < <http://www.bbc.com/news/world-africa-13809501> >. Acesso em: 09 maio 2015.

CHOUCRI, Nazli. Cyberpolitics. In: KRIEGER, Joel. **The Oxford Companion to comparative politics**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2012. Disponível em: < <http://ecir.mit.edu/index.php/publications/publications-index/272-cyberpolitics> >. Acesso em: 20 mar. 2015.

CLOUGH, Jonathan. **The Budapest Convention on cybercrime: is harmonisation achievable in a digital world?**. Monash University, 2º International Serious and Organised Crime Conference, Brisbane, July. de 2013. Disponível em: < [http://www.aic.gov.au/media\\_library/conferences/2013-isoc/presentations/clough.pdf](http://www.aic.gov.au/media_library/conferences/2013-isoc/presentations/clough.pdf) >. Acesso em: 22 maio 2015.

COHEN, Daniel; LEVIN, Danielle. ISIS: They're Just Like Us. **Ozy**, 23 mar. 2015. Disponível em: < <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4300&researcherid=4916> >. Acesso em: 23 abr. 2015.

COHEN, Daniel. Fighting Islamic State in cyberspace. [S. l.]: Haaretz, 5 set. 2014. Disponível em: < <http://www.haaretz.com/opinion/.premium-1.614320> >. Acesso em: 23 abr. 2015.

DALE, Helle. Cyberspace and Terrorism: a global challenge. **The Daily Signal**, 10 Feb. 2015. Disponível em: < <http://dailysignal.com/2015/02/10/cyber-space-terrorism-global-challenge/> >. Acesso em: 23 abr. 2015.

ELBAGIR, Nima; CRUICKSHANK, Paul; TAWFEEQ, Mohammed. **Boko Haram purportedly pledges allegiance to ISIS**. [S. l.]: CNN News, 9 March 2015. Disponível em: < <http://edition.cnn.com/2015/03/07/africa/nigeria-boko-haram-isis/> >. Acesso em: 9 maio 2015.

EI INVADE conta do Pentágono no Twitter e divulga documentos. **Exame**, 12 jan. 2015. Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/estado-islamico-invade-conta-do-pentagono-no-twitter> >. Acesso em: 29 abr. 2015.

ESTADOS UNIDOS. **United States Code**, Title 22, Chapter 1, Section 2656f(d). Disponível em: < <http://www.state.gov/documents/organization/65464.pdf> >. Acesso em: 11 abr. 2015.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Financing of the terrorist organisation**

**Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL).** [S. l.]: FATF, fev. 2015. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA; GRUPO INTERGOVERNAMENTAL DE AÇÃO CONTRA O BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS NA ÁFRICA OCIDENTAL. **Financiamento do Terrorismo na África Ocidental.** [S. l.]: GAFI, 2013. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FT-na-africa-ocidental.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

GERGES, Fawaz A. **Por que o Estado Islâmico utiliza técnicas tão brutais?** [S. l.]: BBC News, 14 set. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/09/140914\\_eibrutal\\_etc](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/09/140914_eibrutal_etc)>. Acesso em: 19 nov. 2014.

INTERNATIONAL BUSINESS TIME. **Isis-linked hackers launch major cyberattack on French television network TV5Monde.** [S. l.]: IBT, 9 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.ibtimes.co.uk/isis-linked-hackers-launch-major-cyberattack-french-television-network-tv5monde-1495498>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

KOREN, Tal; SIBONI, Gabi. Cyberspace in Service of ISIS. **INSS Insight**, nº 601, 4 Sep. 2014. Disponível em: <<http://migre.me/q4PEa>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

KUEHL, Daniel. From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem. In: KRAMER, Franklin; STARR, Stuart; WENTZ, Larry (Ed.). **Cyberpower and national security.** Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Washington, 2009. Disponível em: <<http://ctnsp.dodlive.mil/2009/04/01/cyberpower-and-national-security/>>. Acesso em: 27 out. 2014.

LACHOW, Irving. Cyber Terrorism: Menace or Myth. In: KRAMER, Franklin; STARR, Stuart; WENTZ, Larry (Ed.). **Cyberpower and national security.** Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Washington, 2009. Disponível em: <<http://ctnsp.dodlive.mil/2009/04/01/cyberpower-and-national-security/>>. Acesso em: 11abr. 2015.

MANTZIKOS, Ioannis. Boko Haram anatomy of a crisis. E-International Relations, Bristol, out. 2013. Disponível em: <<http://www.terrorism.com/wp-content/uploads/2013/10/Boko-Haram-e-IR.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2015.

MCCORMICK, Ty. Al Qaeda Core: A Short History. [S. l.]: Foreign Policy, 17 March. 2014. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2014/03/17/al-qaeda-core-a-short-history/>>. Acesso em: 16 maio 2015.

NYE JÚNIOR, Joseph S.. **O futuro do poder.** São Paulo: Benvirá, 2012.

O ATENTADO que mudou os EUA e abalou o mundo. **Isto é Independente**, 23 set. 2011. Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/reportagens/161925\\_O+ATENTADO+QUE+MUDOU+OS+EUA+E+ABALOU+O+MUNDO](http://www.istoe.com.br/reportagens/161925_O+ATENTADO+QUE+MUDOU+OS+EUA+E+ABALOU+O+MUNDO)>. Acesso em: 11 abr. 2015.

PARKER, Amanda M. Sharp. Cyberterrorism: the emergent Worldwide Threat. In: CANTER, David. **The faces of terrorism: multidisciplinary perspectives.** Chichester: Ed. Wiley-Blackwell, 2009, p. 245-255.

RICHARDSON, Louise. **The roots of terrorism: an overview.** In: RICHARDSON, Louise. **The roots of terrorism.** Nova Iorque: Routledge, 2006, p. 2.

**Disponível em:** <<http://freescienceengineering.library.elibgen.org/view.php?id=321623>>. **Acesso em:** 5 jun. 2015.

**SIBONI, Gabi; COHEN, Daniel; ROTBART, Aviv. The Threat of Terrorist Organizations in Cyberspace. Military and Strategic Affairs**, v. 5, n. 3, Dec. 2013. Disponível em: <<http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4300&researcherid=4916>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

SKOUDIS, Edward. Information security issues in cyberspace. In: KRAMER, Franklin; STARR, Stuart; WENTZ, Larry (Ed.). **Cyberpower and National Security**. Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Washington, 2009. Disponível em: <<http://ctnsp.dodlive.mil/2009/04/01/cyberpower-and-national-security/>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

STARR, Stuart H. Toward a preliminary theory of cyberpower In: KRAMER, Franklin; STARR, Stuart; WENTZ, Larry (Ed.). **Cyberpower and National Security**. Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Washington, 2009. Disponível em: <<http://ctnsp.dodlive.mil/2009/04/01/cyberpower-and-national-security/>>. Acesso em: 8 mar. 2015.

TROWBRIDGE, Alexander. **Jihadists on the move in Iraq with weapons, hashtags**. [S. l.]: CBS News, 16 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cbsnews.com/news/isis-jihadists-on-move-in-iraq-using-weapons-and-twitter-hashtags/>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES. **The use of the internet for terrorists purposes**. Viena: United Nations, 2012. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/frontpage/Use\\_of\\_Internet\\_for\\_Terrorist\\_Purposes.pdf](http://www.unodc.org/documents/frontpage/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2014.

WEIMANN, G. **www.terror.net: how modern terrorism uses the internet**. United States **Institute of Peace**, Washington, n. 116, March, 2004. Disponível em: <<http://www.usip.org/sites/default/files/resources/sr116.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2015.

WHAT is Islamic State?. [S. l.]: BBC News, 26 set. 2014. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29052144>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

*Recebido em: 16/08/2015*

*Aceito em: 09/09/2016*

## O emprego de meios coercitivos em operações de paz: as intervenções na antiga Iugoslávia

*The use of force in peace operations:  
the international interventions in former Yugoslavia*

Leonardo Dias de Paula\*

### Resumo

O empreendimento de intervenções “humanitárias” a partir da década de 1990 revela-se como uma alternativa para a manutenção da paz e segurança internacional frente aos novos desafios impostos com o fim da Guerra Fria. O presente artigo objetiva estudar o emprego de meios coercitivos em operações de paz. Para tanto, realiza uma visita à cronologia da intervenção conduzida em território iugoslavo, atentando para as progressivas ampliações das funções desempenhadas pela missão de paz. Depreende, pois, a necessidade de reconsiderar o emprego das modalidades de intervenção para resolução de questões de segurança internacional, em especial o recurso a meios coercitivos pelas tropas internacionais.

**Palavras-Chave:** Segurança Internacional; Operações de Paz; Uso da força; Iugoslávia.

### Abstract

The implementation of “humanitarian” interventions since the 1990’s reveals itself as an alternative for maintaining peace against new challenges in international security agenda. The current essay studies the use of coercive means in peacekeeping operations. In order to achieve its objectives, it visits the chronology of the interventions taken in Yugoslav territory. As a conclusion, the current text brings the necessity of reconsiderating the use of interventionist actions to resolve international security questions.

**Keywords:** International Security; Peace Operations; Use of force; Yugoslavia.

\* Graduando na faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Contato: depauladiasleo@gmail.com

## Introdução

O fim das tensões características da Guerra Fria implica a maior atividade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, elevando o número de operações de paz conduzidas sob a autoridade da instituição. Conseqüentemente, apontam-se obstáculos à atuação da comunidade internacional em questões da agenda de segurança, que prejudicam o desempenho das funções estipuladas pelos mandatos das missões de paz. Assim, observa-se a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de intervenção a fim de garantir o sucesso das missões no desempenho dos mandatos expedidos pelo Conselho de Segurança.

Os princípios tradicionais de engajamento são então confrontados, de maneira a revitalizar a abordagem das Nações Unidas frente às crises internacionais. Ainda assim, indica-se a necessidade de reconsiderar o emprego das modalidades de intervenção para resolução de questões de segurança internacional, analisando o insucesso de mandatos anteriores. O resultado das intervenções durante a década de 1990 é pontuado por um amplo espectro de críticas que confrontam a atuação da comunidade internacional.

Ao referir-se à desintegração da Iugoslávia durante a década de 1990 convém atentar às características proeminentes do confronto, que revelam dificuldades às ações da comunidade internacional. Marcado pela temática étnica e nacionalista, o conflito armado em território iugoslavo, assim como outros conflitos intraestatais de sua década, é caracterizado por intensos níveis de violência contra a população civil.

Práticas de limpeza étnica são executadas por distintas partes beligerantes, implicando a elevação do fluxo de refugiados e deslocados internos. Com efeito, o conflito armado na antiga Iugoslávia é atestado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados como “a maior catástrofe humana desde a Segunda Guerra Mundial”. (FERON, 1999, p. 96)

Os mandatos de intervenção expedidos pelo Conselho de Segurança para o conflito que conduziu à desintegração da República Socialista Federativa da Iugoslávia intentam solucionar as beligerâncias que afetaram gravemente a população civil. Contudo, ao considerar sua implementação, observam-se falhas substanciais que obstaculizaram o sucesso das missões designadas. Assim, revela-se premente analisar a atuação da comunidade internacional junto às Nações Uni-

das, contribuindo para a avaliação sobre o cumprimento das disposições contidas nos mandatos das intervenções empreendidas. Entre os principais problemas que comprometem a atuação da comunidade internacional na resolução de questões da agenda de segurança, destacam-se: (i) a disparidade entre oferta e demanda de recursos humanos e materiais; (ii) o elevado custo para a manutenção de uma missão de paz, acarretando em um fardo econômico excessivo à organização; (iii) a dificuldade em gerenciar a execução dos mandatos, resultando em sua ineficiência; (iv) a falta de coordenação entre o contingente engajado e outras instituições envolvidas no conflito, à exemplo de organizações não-governamentais que executam tarefas humanitárias. (BIGATÃO, 2014, p. 30-32)

O presente artigo pretende estudar as práticas intervencionistas empregadas durante o conflito iugoslavo na década de 1990, atentando para os desdobramentos que tornaram a operação progressivamente mais complexa. Faz-se necessário, portanto, analisar as diferentes atividades desempenhadas pelas forças designadas no decorrer da missão. Para tanto, opta-se por metodologia historiográfica, visitando a cronologia das intervenções através de documentos oficiais e bibliografia especializada.

A problemática do uso da força para garantir o sucesso do mandato carece de estudo mais aprofundado. Destaca-se que, frente à complexidade das situações abordadas, as intervenções da década de 1990 são caracterizadas pela reconsideração do princípio de restrição do uso da força à legítima defesa. O uso de meios coercitivos destina-se a assegurar o cumprimento dos mandatos e a população local. Como exemplo do uso de meios coercitivos é possível indicar o apoio fornecido pelas tropas internacionais à distribuição de ajuda humanitária entre outras atividades prescritas nos mandatos das operações de paz. Argumenta-se que o uso da força pelas operações de paz não é suficiente para estancar as tensões do conflito iugoslavo. Com efeito, além das dificuldades criadas pelo uso da força, é preciso desenvolver atividades que contribuam para a consolidação da paz. O presente texto, no entanto, limitar-se-á à análise do recurso a meios coercitivos pelas forças internacionais no contexto do conflito que leva à desintegração da República Socialista Federativa da Iugoslávia.

A primeira seção do texto visita a cronologia das ações conduzidas sob a autoridade das Nações Unidas em território iugoslavo, destacando os desdobramentos que ampliaram substantivamente

as atividades e o alcance das operações de paz instaladas. Centralizada entre os anos de 1992 e 1995, a análise volta-se ao desempenho das funções atribuídas à Força de Proteção das Nações Unidas.

Em sequência observa-se a associação entre as missões conduzidas pelas Nações Unidas e o suporte bélico oferecido pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Há de se atentar aos resultados negativos do suporte aéreo oferecido pela aliança militar ocidental, reiterando questionamentos em relação ao emprego de recursos coercitivos em operações de paz.

Na terceira seção apresentam-se iniciativas adotadas para a reconfiguração dos princípios que orientam a condução das intervenções internacionais. Convém apontar que uma grande extensão das iniciativas de reformulação dos princípios de engajamento visa legitimar o emprego de recursos coercitivos para assegurar o cumprimento dos mandatos de operações de paz. Alternativas que buscam limitar o engajamento das tropas são recebidas com cautela pela comunidade internacional.

Conclui-se que o emprego de recursos coercitivos foi insuficiente para solucionar o conflito iugoslavo e consolidar a paz na região. A intervenção das tropas internacionais apresenta carências significativas, que implicam a perpetuação das tensões na região balcânica.

Apesar da necessidade de revisão dos dispositivos normativos que abrigam a implementação de operações de paz, esforços para alterações no emprego de mecanismos para a solução de crises na agenda de segurança internacional são incipientes, evitando uma abordagem severa a questões controversas, como a autorização ao uso da força para o cumprimento dos mandatos redigidos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Não obstante, análises complementares se fazem necessárias. Avaliar os elementos da estratégia militar implementados pelas tropas em operações de paz seria uma relevante contribuição para obter mais ampla compreensão sobre o recurso a meios coercitivos em intervenções internacionais.

## **A força de proteção das nações unidas**

Estabelecida em 1992 pelas resoluções 743 e 749 do Conselho de Segurança, a Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) é inicialmente formulada como uma ferramenta para promover negociações de paz entre as partes beligerantes do conflito iugoslavo. Seu desenvolvimento, no entanto, é caracterizado por

expansões consecutivas das atividades previstas inicialmente, incluindo a possibilidade do uso de meios coercitivos para o cumprimento do mandato. Na Bósnia-Herzegovina, as prerrogativas para uso da força incluíam a defesa de “Áreas Seguras”, o fechamento do espaço aéreo, e o suporte ao cumprimento das disposições do mandato. (BOUTROS-GHALI, 1995, p. 18) Convém, então, atentar à expansão progressiva das funções desenvolvidas pela intervenção internacional, que indicam a complexidade da operação implementada na antiga Iugoslávia.

O conflito iniciado no ano anterior com a declaração de independência eslovena seria marcado por elevada violência contra a população civil, desencadeando uma postura gradualmente mais austera dos organismos internacionais em relação às partes belicosas. A partir da resolução 713, de 1991, o Conselho de Segurança expressa sua atenção ao caso, incentivando uma resolução pacífica do conflito no espaço de diálogo introduzido no âmbito da Comunidade Europeia. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991) Simultaneamente é imposto um embargo de armamentos e equipamentos militares à República Socialista Federativa da Iugoslávia, buscando enfraquecer as partes em conflito sob o abrigo das prescrições do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991) Aponta-se que o embargo estabelecido pelas Nações Unidas perpetua o equilíbrio de poder entre as partes beligerantes, largamente favorável às forças de origem sérvia. Favorecendo a manutenção do *status quo* do conflito, mantém-se os níveis de violência contra as minorias locais.

A presença impactante da comunidade internacional foi interpretada pelo governo da República Socialista Federativa da Iugoslávia como um mecanismo necessário para evitar a dissolução do Estado. Convém recordar que a instalação de uma missão de paz requer o consentimento expresso de todas as partes, portanto foram necessárias negociações com os demais atores para que o plano de intervenção fosse aplicado.

O mandato inicial da UNPROFOR previa a criação e manutenção de áreas desmilitarizadas no território croata, objetivando a proteção da população civil, o retorno de refugiados e a manutenção do funcionamento das instituições locais. Assim, pretende-se estabelecer uma relação de confiança entre as partes opositoras, possibilitando a negociação de um acordo permanente para o fim das beligerân-

cias. (AGUILAR, 2003, p. 96-97) Contudo, a expansão do conflito e de suas implicações revelam ser necessário expandir o escopo de atuação da operação. Estendem-se suas atividades ao território de outras repúblicas iugoslavas, a fim de garantir a segurança da região.

Entre as novas atribuições da missão das Nações Unidas indicam-se o suporte à distribuição de auxílio humanitário e a manutenção do funcionamento do aeroporto de Sarajevo. A resolução 770, reafirmando as novas atribuições da UNRPOFOR permite o uso de meios coercitivos para garantir segurança às atividades de distribuição de ajuda humanitária, utilizando a ambígua, e controversa, expressão “*all measures necessary*”. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a) A expressão, abrigada sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, possibilita uma reinterpretação sobre as ferramentas necessárias para o cumprimento do mandato das missões de paz na antiga Iugoslávia.

Em deliberação subsequente, o Conselho de Segurança autoriza uma nova ampliação da operação, em tentativa de ampliar as capacidades da missão no uso de meios coercitivos para o sucesso de suas atribuições. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992b) Assim como a resolução anterior, a redação da resolução 776 do Conselho de Segurança das Nações Unidas amplia a capacidade militar da UNPROFOR, autorizando o uso da força pelas forças internacionais. (AGUILAR, 2003, p. 121)

Com efeito, o uso da força em operações de paz revela-se como uma questão controversa durante a década de 1990, e deve ser analisado com maior profundidade. Problemas como a falta de preparo para atuar em terreno, a relutância dos Estados em ceder suas tropas para engajar em conflitos e a tentativa de operar sob os princípios tradicionais de manutenção de paz impossibilitaram a definição de uma orientação estratégica quanto ao uso de meios coercitivos. (BIGATÃO, 2014, p. 33-34)

A perpetuação dos níveis de violência na região propaga questionamentos quanto à capacidade da intervenção internacional em estabelecer e consolidar a paz. Com efeito, as tropas estrangeiras, ao empregarem meios coercitivos, são percebidas como uma nova parte do conflito, desencadeando atos de violência. Como agravante, a prática de limpeza étnica, traço pronunciado do conflito na Iugoslávia, não cessa mesmo com a possibilidade do uso da força pelas tropas interventoras. Ao analisar as práticas de limpeza étnica é preciso recordar que essas não são exclusividade das forças

militares e paramilitares sérvias. Em verdade, há registro de práticas similares por todas as partes conflituosas. (SILVA, 2008, p. 81)

A extremada violência do conflito iugoslavo gera novas dificuldades às tropas designadas para a operação de paz. Em busca de uma situação mais segura, as populações locais embarcam em um intenso fluxo de deslocados internos e refugiados. (SOARES, 1999, p. 69) Com efeito, o grande número de refugiados e deslocados internos é outra característica proeminente do conflito iugoslavo. A atuação da comunidade internacional deve atentar à distribuição de auxílio humanitário à população deslocada, assim como garantir o respeito a seus direitos e liberdades fundamentais. (NOGUEIRA, 2012, p. 205-206)

O Massacre de Srebrenica em 1995 pode ser considerado como acontecimento exemplar da incapacidade das tropas internacionais em deter a violência do conflito. Cerca de oito mil homens e meninos com idade superior a 12 anos foram mortos após a tomada da cidade transformada em “Área Segura” pelas forças sérvias. (DICA-PRIO, 2009, p. 79) É possível inferir que a sucessiva expansão das atividades atribuídas à missão de paz não foi dimensionada às suas capacidades efetivas, resultando no insucesso de seus objetivos. A disparidade entre as capacidades e as funções a serem executadas pelas tropas internacionais apresentam a deficiências que comprometem a construção de uma situação pacífica na região balcânica.

O fim do conflito armado no território iugoslavo é sinalizado oficialmente pela ratificação dos Acordos de Dayton em 21 de novembro de 1995. Convém destacar que, apesar do fim das belicosidades, as tensões na região permanecem, antecipando o retorno ao conflito armado. (AGUILAR; MATHIAS, 2012, p. 451)

O término do mandato da UNPROFOR coincide com seu desmembramento em três novas missões sob o signo das Nações Unidas: (i) Operação das Nações Unidas para Restauração da Confiança, conhecida pelo acrônimo UNCRO e baseada na capital croata, Zagreb, possui um mandato de extensas atividades para a consolidação de uma situação pacífica na região; (ii) Força de Desdobramento Preventivo, com quartel-general localizado em Skopje, capital da Macedônia, com o objetivo de monitorar eventos com potencialidade para elevar as tensões da região; (iii) na Bósnia-Herzegovina a operação mantém-se sob a alcunha de Força de Proteção das Nações Unidas, no entanto, seu mandato é reduzido territorialmente.

A presença internacional é mantida, com o objetivo de evitar o retorno dos atores da região às beligerâncias, no entanto, é insuficiente para conter as tensões que levam à eclosão do conflito no Kosovo. A instabilidade originada pelo conflito iugoslavo atinge países vizinhos, perpetuando a ameaça à segurança do continente europeu. Reitera-se que o uso da força pelas tropas interventoras não foi suficiente para conter a violência e as tensões do conflito que conduziu à dissolução da República Socialista Federativa da Iugoslávia.

## **O suporte da organização do tratado do atlântico norte**

A atuação de uma organização de defesa regional em conjunto com as forças designadas pelas Nações Unidas é outro traço proeminente da intervenção no conflito iugoslavo. Constituída originalmente como o elemento militar da distensão da Guerra Fria, a OTAN expande os princípios de seu engajamento a partir da década de 1990, atuando frente às novas ameaças à segurança do continente europeu. (ALENCAR; PEREIRA, 2004, p. 90-91) Com a queda da União Soviética, e a publicação de seu novo conceito estratégico, a OTAN volta sua atuação a ameaças distintas como a eclosão de conflitos étnicos, violações ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, instabilidades políticas e econômicas, o terrorismo e a proliferação de armas químicas e nucleares.

Convém recordar que a participação de organismos regionais na solução de questões da agenda de segurança internacional é regulamentada pelo Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas. A participação das organizações regionais deve submeter-se aos princípios consagrados das Nações Unidas. Incentiva-se a solução pacífica das contendas internacionais, reservando ao Conselho de Segurança a capacidade exclusiva de deliberar sobre o uso da força pelas organizações regionais. Ao autorizar o apoio das forças da OTAN, torna-se necessário incrementar a coordenação entre a organização regional de segurança e as Nações Unidas, frente às abordagens díspares das instituições às questões de manutenção da paz. (BOU-TROS-GHALI, 1995, p. 18)

A contribuição através do poderio militar aéreo de Estados membros e organizações regionais é autorizada pela resolução 836 de 1993 do Conselho de Segurança. Objetiva-se oferecer suporte às tropas da UNPROFOR designadas para a proteção das Áreas Seguras na República da Bósnia-Herzegovina. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NA-

ÇÕES UNIDAS, 1993) A mesma resolução autoriza o uso da força para repelir ataques às Áreas Seguras ou incursões armadas que comprometam o deslocamento de tropas e comboios humanitários.

Ao observar com atenção as operações aéreas conduzidas pela organização ocidental revelam-se episódios com resultados negativos. Assim, suscitam-se novos questionamentos quanto à intervenção internacional. Entre os episódios negativos da campanha das forças da OTAN é possível apontar: o grande número de civis feridos ou mortos e a destruição de elementos fundamentais da infraestrutura local. Silva apresenta a atuação das forças internacionais como um mecanismo para a imposição de uma realidade voltada aos princípios tradicionalmente difundidos entre as democracias ocidentais:

Bombardearam sistematicamente a Iugoslávia, provocando aproximadamente dois mil mortos e dez mil feridos só na guerra de Kosovo, além de ter devastado impiedosamente toda a infraestrutura econômica do país, condenando à miséria e à fome a maioria da população civil. Esta é a expressão da lógica capitalista contemporânea contra os povos do planeta, em defesa da economia de mercado e do regime 'democrático' que lhe dá legitimação política. (SILVA, 2008, p. 97)

Reitera-se, portanto, a incapacidade do sistema de segurança coletiva vigente em solucionar os novos desafios impostos à comunidade internacional durante a década de 1990. Os resultados negativos das intervenções internacionais, a manutenção das tensões, e o retorno ao conflito evidenciam a necessidade de repensar continuamente os princípios que possibilitam o emprego de intervenções para a solução de ameaças à segurança internacional. (SAINT-PIERRE, 2010, p. 40-41)

As tropas da OTAN retornariam ao palco do à região iugoslava ao fim da década de 1990, atuando durante o conflito protagonizado pela região autônoma do Kosovo. Destaca-se que sua atuação é iniciada apesar da não autorização pelo Conselho de Segurança aos ataques aéreos. (ALENCAR; PEREIRA, 2004, p. 93) A resolução 1244 do Conselho de Segurança estabelece uma missão multidimensional sob o abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999, p. 6) A presença das forças militares internacionais receberia suporte "substancial" das tropas mobilizadas pela OTAN. (CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999, p. 6)

## **Repensar as operações de paz: um desafio imprescindível**

A reelaboração do sistema de segurança coletiva é influenciada pelo declínio da União Soviética. O descongelamento do Conselho de Segurança implica maior atuação das Nações Unidas nas questões de segurança internacional, em um contexto marcado pelo aumento de conflitos intraestatais. As operações de paz tornam-se mecanismo fundamental para questões de segurança internacional ocorre durante a década de 1990. (BIGATÃO, 2014, p. 38) Simultaneamente, desenvolve-se uma nova interpretação sobre antigos problemas que passam a ser visualizados como “novas ameaças”. (SAINT-PIERRE, 2011, p. 410) Assim, as operações de paz tornam-se multidimensionais, abordando questões que anteriormente não eram situadas sob a agenda de segurança internacional.

Apesar do discurso favorável à limitação das operações de paz aos princípios de imparcialidade, consentimento das partes e restrição do uso da força, as operações da paz conduzidas pela comunidade internacional acumulam funções progressivamente mais complexas, que, em análise, ampliam sua complexidade e reduzem a possibilidade de resultados positivos. (ROCHA, 2010, p. 124) Somam-se atividades de assistência humanitária e promoção do desenvolvimento socioeconômico às funções de estabelecer ou manter a paz local. (ROCHA, 2010, p. 125)

Ao observar os resultados das intervenções implementadas durante a década de 1990 em diferentes localidades, desvela-se a necessidade de reconsiderar os princípios e mecanismos empregados para a solução das crises humanitárias. Objetivando melhorar o desempenho das missões na construção de uma situação estável e de paz duradoura, ampliam-se as funções a serem desempenhadas pelos componentes das operações de paz. Assim, tencionam-se os princípios tradicionais para a atuação das Nações Unidas em questões de segurança internacional.

Reitera-se que maior amplitude das iniciativas de reforma dos princípios tradicionais das operações de paz é demandada no objetivo de legitimar as intervenções internacionais, assim como o emprego de meios coercitivos para o cumprimento dos mandatos. O uso da força por operações de paz causou confusão em sua implementação, prejudicando o cumprimento dos mandatos. (BIGATÃO, 2014, p. 33) Destacam-se problemas como: (i) a falta de preparo

para atuar em terreno, (ii) a reticência dos Estados-membros em ceder suas tropas para engajar em conflitos de maior intensidade; (iii) a indefinição de uma orientação estratégica em relação ao recurso a meios coercitivos pelas tropas internacionais.

É preciso destacar que esforços para a prevenção de conflitos, assim como iniciativas de consolidação da paz também devem ser considerados na abordagem às crises na agenda de segurança internacional. No entanto, a pouca experiência das Nações Unidas em coordenar ações de construção da paz e o agravante da insuficiente disponibilidade de recursos, somados ao grande número de operações aprovadas, revelou-se como uma dificuldade para o sucesso das missões de paz. (MATIJASCIC, 2014, p. 44-45)

A tentativa de consolidar princípios abrangentes para tornar as operações de paz mais eficientes no cumprimento de seu mandato remete às primeiras crises humanitárias da década de 1990. A resolução 182 de 1991, da Assembleia Geral das Nações Unidas, prescreve três princípios para a atuação humanitária da comunidade internacional: (i) humanidade; (ii) neutralidade; e, (iii) imparcialidade. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991) Reitera-se a condição soberana dos Estados ao exigir o consentimento desses para a prática de ações humanitárias mesmo em situações críticas. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991) Com efeito, a tensão entre o tradicional princípio de soberania estatal e a prática de intervenção para proteger populações civis é recorrente nos debates sobre a agenda de segurança internacional.

Três documentos publicados pelas Nações Unidas buscam sumarizar as dificuldades enfrentadas pela instituição na solução de crises na agenda de segurança internacional sob o novo contexto internacional: (i) *Uma agenda para a Paz*, redigido em 1992 pelo então Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali; (ii) *Suplemento de Uma agenda para a Paz*, também redigido por Boutros-Ghali em 1995; e, (iii) o *Relatório Brahimi*, resultado de investigações sobre a atuação das Nações Unidas durante a década, publicado pela instituição no ano de 2000. Posteriormente, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal redige um marco normativo que busca legitimar a ação da comunidade internacional através de mecanismos de intervenção. É possível depreender que as discussões sobre a “Responsabilidade de Proteger” emergem das críticas às intervenções empreendidas durante a década de 1990.

Em *Uma agenda para Paz*, ao considerar as novas questões da agenda de segurança internacional, Boutros-Ghali busca conciliar os princípios tradicionais de soberania e independência estatal à necessidade de promover os direitos e liberdades fundamentais de todos os indivíduos. (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 4-5) Apresentam-se quatro alternativas de atuação das Nações Unidas frente às crises internacionais: (i) a diplomacia preventiva; (ii) imposição da paz; (iii) manutenção da paz; e, (iv) construção da paz após o conflito. As quatro modalidades de intervenção poderiam ser progressivamente implantadas de acordo com a condição do território atendido. A neutralidade e imparcialidade da missão permanecem como princípios que organizam o engajamento das tropas, buscando amenizar a violência inerente aos conflitos.

A definição de operações de manutenção da paz adotada em *Uma agenda para a Paz* compreende a presença das Nações Unidas em terreno com o consentimento das partes em conflito. (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 5) O uso da força limita-se à deliberação do Conselho de Segurança sob abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, transcendendo as prerrogativas das operações de manutenção da paz. (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 12) Ainda assim, Boutros-Ghali indica a necessidade da disponibilidade de tropas preparadas para empregar meios coercitivos quando as opções pacíficas de resolução das contendas forem esgotadas. (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 12)

Três anos após a primeira Reunião de Chefes de Estado ou Governo do Conselho de Segurança, o relatório do Secretário-geral das Nações Unidas, *Suplemento de Uma agenda para a Paz*, considera as dificuldades enfrentadas pela instituição na resolução das crises na agenda de segurança internacional sob o contexto do pós-Guerra Fria. A eclosão de conflitos intraestatais caracterizados por elevados índices de violência e crueldade gera uma demanda por novas alternativas para a manutenção da paz internacional. Boutros-Ghali destaca a necessidade de respeito aos princípios tradicionais das operações de manutenção da paz para o sucesso das missões das Nações Unidas: (i) o consentimento das partes para a realização da operação; (ii) a imparcialidade da missão; e, (iii) a restrição do uso da força a situações de legítima defesa. (BOUTROS-GHALI, 1995, p. 9)

Ao considerar o uso da força para proteger operações humanitárias e a proteção de civis em “Áreas Seguras” durante o conflito na Bósnia-Herzegovina, Boutros-Ghali admite que a ampliação dos

mandatos das operações de paz apresentou a contradição entre a necessidade do uso da força para o cumprimento das novas funções e as resoluções anteriores que não autorizavam o emprego de meios coercitivos. (BOUTROS-GHALI, 1995, p. 9) Ademais, as capacidades militares das operações já desdobradas não correspondiam às necessidades dos novos mandatos. (BOUTROS-GHALI, 1995, p. 9) A viabilidade das ações de manutenção da paz é comprometida quando suas ações são aproximadas à modalidade de imposição da paz, uma vez que essas apresentam configurações díspares nas necessidades de concertação política e de requisitos militares.

Apresenta-se, pois, a necessidade de adequar as resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas às capacidades disponíveis às tropas internacionais desdobradas para as regiões em conflito. Faz-se necessária, sobretudo, a adequação dos mandatos à realidade do conflito, a fim de melhor dimensionar as ações da comunidade internacional às necessidades das regiões sob intervenção. Reitera-se o argumento de que o emprego de recursos coercitivos não é suficiente para a consolidação da paz, uma vez que se faz necessário construir condições para a perpetuação de uma conjuntura pacífica. Nesse sentido, esforços de construção da paz após o conflito revelam-se como necessidade na atuação da comunidade internacional.

Ao avaliar o desempenho das missões desenvolvidas durante a década de 1990, o *Relatório Brahimi* formula um conjunto de recomendações para elevar a capacidade das operações de paz no desempenho de suas funções. Ao considerar as operações de manutenção da paz, indica que os recursos de engajamento disponíveis devem ser suficientemente robustos para a proteção das tropas, dos demais componentes da missão e da população atendida, assegurando o cumprimento do mandato expedido pelo Conselho de Segurança. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000, p. 9)

O estabelecimento de operações de paz robustas tenciona, além do princípio de restrição do uso da força, a interpretação tradicional da imparcialidade das missões em terreno. O documento indica que a imparcialidade da missão deve ser interpretada como a adesão aos princípios constitutivos das Nações Unidas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000, p. 9) Assim, objetiva-se evitar a inação das tropas, como apresentou-se na operação que atuou em Ruanda.

Com efeito, o emprego de operações de paz progressivamente mais robustas apresenta uma problemática proeminente. Tra-

dicionalmente as atividades de manutenção da paz são abrigadas sob o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, que não prescreve o emprego de meios coercitivos. A ampliação das prerrogativas das missões possibilita sua adoção sob os artigos do Capítulo VII, que permite o uso da força para garantir a paz.

Observa-se, então, entre as disposições do *Relatório Brahimi* a possibilidade de reinterpretar os princípios tradicionais das operações de paz. Ao comparar o conteúdo dos três documentos é possível apontar uma modificação substancial nas prescrições para o desenvolvimento de intervenções internacionais. Do respeito incontestado à tríade de princípios das operações de paz, desenvolvem-se interpretações que ampliam a complexidade das missões aprovadas pelo Conselho de Segurança.

A formulação do princípio de “Responsabilidade de Proteger” pela Convenção Internacional sobre Soberania e Intervenção Estatal associa a soberania de um Estado às responsabilidades desse com sua população. Quando não desempenhadas pelo Estado tais deveres podem ser transferidos à comunidade internacional, possibilitando sua atuação em um território em crise. (BIERRENBACH, 2011, p. 127) A responsabilidade na defesa e promoção dos direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos pode ser compreendida em três dimensões distintas: (i) a responsabilidade em prevenir; (ii) a responsabilidade de reagir; (iii) a responsabilidade de reconstruir. (SOARES, 2013, p. 39)

A adoção formal das disposições da “Responsabilidade de Proteger” ocorre à ocasião da Cúpula Mundial de 2005. O parágrafo 139 do documento oficial da Cúpula Mundial possibilita o emprego de meios coercitivos para a solução de crises na responsabilidade dos Estados em proteger sua população. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005, p. 30) Ainda que se apresente a necessidade de implementar esforços para a prevenção de genocídios, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, as disposições adotadas pelas Nações Unidas não limitam o caráter excessivamente militar das operações de paz. Nesse sentido, operações voltadas à prevenção desses crimes, assim como esforços para a consolidação da paz, transparecem como alternativa mais eficiente para a consolidação de uma situação estável.

Ao formular uma análise crítica dos novos princípios que regem a implementação das intervenções internacionais, é possível inferir que esses são empregados como mecanismo para legitimar a intervenção da comunidade internacional nos assuntos internos

dos Estados. Nesse sentido, a atividade “humanitária” é criticada por constituir uma ferramenta para a imposição de uma construção social centrada nas potências mais influentes na política internacional. (BARNETT; WEISS, 2008, p. 7) Indagações quanto à natureza das intervenções e suas relações com a política internacional, com a distribuição de poder, e seus princípios éticos emergem e devem ser investigadas.

Convém apontar que as reformas no âmbito das Nações Unidas, e especialmente em seu Conselho de Segurança, avançam morosamente, e possuem resultados aquém de suas expectativas, em razão da resistência das principais potências. Nesse sentido, as tentativas de reforma dos princípios para implementação de operações de paz voltam-se majoritariamente aos interesses dos Estados interventores, apresentando resultados controversos.

Participação intensificada de atores periféricos na deliberação das questões da agenda de segurança internacional é necessária para alterar a configuração atual das intervenções. A inclusão de novas identidades e interesses pode contribuir para a modificação do atual paradigma de segurança coletiva, centrado nas potências que ocupam assentos permanentes no Conselho de Segurança.

## Considerações finais

Ao analisar o desdobramento da intervenção conduzida pela comunidade internacional na antiga Iugoslávia, emergem indagações quanto à capacidade do modelo de segurança coletiva vigente em lidar com as crises na agenda de segurança internacional. Dessa maneira, insucessos na década de 1990 em outros territórios apontam controvérsias na atuação da comunidade internacional frente às ameaças à segurança internacional e reiteram a necessidade de reformular os mecanismos empregados para a solução de crises internacionais.

O emprego de medidas coercitivas não foi suficiente para conter os níveis de violência no território iugoslavo. Com efeito, as partes em conflito identificaram nas forças das operações conduzidas pelas Nações Unidas um novo integrante das beligerâncias, contribuindo para manutenção da violência na região. Ataques às tropas das operações de paz são identificáveis, atingindo também parte da população civil amparada pelas forças estrangeiras.

A progressiva ampliação das prerrogativas para o uso da força pelas operações de paz confronta simultaneamente dois princípios tradi-

cionais na orientação das intervenções: (i) da imparcialidade, uma vez que as tropas estrangeiras são identificadas como novo ator do conflito pelas partes beligerantes; (ii) da restrição do uso da força à situações de legítima defesa, frente à permissão do uso de recursos coercitivos para desempenhar funções diversas contidas nos mandatos expedidos pelo Conselho de Segurança.

Ademais, a ampliação das funções desempenhadas pelas tropas alocadas para a operação de paz na antiga Iugoslávia não considera os limites de suas capacidades. Os resultados, frente às dificuldades encontradas no terreno, estão aquém das expectativas contidas nos mandatos expedidos pelas potências que deliberam sobre as questões da agenda de segurança internacional. Nesse sentido, a formulação de mandatos realistas, que considerem eventuais dificuldades em terreno, é recomendada, objetivando preparar as missões de paz aos obstáculos presentes na situação atendida.

O engajamento da OTAN, objetivando oferecer suporte às tropas da UNPROFOR, também revela problemas substanciais na condução das operações de paz da comunidade internacional. A presença de tropas de Estados membros da OTAN é marcada por falhas nas missões aéreas que acarretaram em mortes civis e a destruição da infraestrutura local.

Reiteradamente, faz-se necessário reconsiderar a condução das operações de paz objetivando melhor capacitá-las para garantir uma condição segura para a população civil. Investir em mecanismos para a prevenção de conflitos e para a reconstrução dos territórios afetados pelas beligerâncias evidencia-se como uma prática a ser priorizada pela comunidade internacional. Evitar o retorno às hostilidades revela-se como um desafio ao atual sistema de segurança coletiva, a exemplo do conflito no Kosovo que emerge das tensões não resolvidas na antiga Iugoslávia. Convém apontar que os esforços de prevenção apresentam custos políticos e financeiros reduzidos quando comparados ao envio de missões de paz robustas aos territórios em crise. As atividades de consolidação da paz após o conflito devem reconhecer as particularidades da população atendida, construindo instituições capazes de garantir uma situação de paz duradoura. O desenvolvimento da economia local também é recomendado, uma vez que o dinamismo da economia contribui para evitar o retorno à violência. (COLLIER, 2009, p. 89)

Ao sugerir a reforma dos mecanismos empregados atualmente para a solução das crises de segurança internacional, a limitação do emprego de recursos militares deve ser considerada na consolidação da paz. (COLLIER, 2009, p. 10) Maior participação de atores periféricos nas questões de segurança internacional pode contribuir para construção de uma situação pacífica mais estável. Contudo, a resistência das gran-

des potências a alterações tempestivas no sistema de segurança coletiva vigente pode ser observada. Propostas de alterações nos princípios para a condução das operações de paz são sucessivamente repelidas quando confrontam os interesses das potências que deliberam sobre a agenda de segurança internacional.

Em suma, ao estudar os desdobramentos da intervenção empreendida em razão do conflito iugoslavo, evidenciam-se problemas substanciais na condução de operações de paz. De maneira similar, práticas intervencionistas em outros territórios durante a década de 1990 indicam as dificuldades da comunidade internacional em solucionar ameaças à segurança internacional. O recurso ao uso de medidas coercitivas desvendou embaraços às potências interventoras, revelando problemas posteriores na condução das missões e mostrando-se insuficiente para a consolidação de uma situação pacífica.

## Referências bibliográficas

AGUILAR, S. L. C. **A guerra da Iugoslávia**: uma década de crises nos Balcãs. São Paulo: Usina do Livro, 2003.

AGUILAR, S. L. C.; MATHIAS, M. L. T. C. Identidades e diferenças: o caso da guerra civil na antiga Iugoslávia. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**. v. 4. n. 8. Dezembro de 2012. p. 438-454.

ALENCAR, D. M.; PEREIRA, R. D. A criação da OTAN e sua permanência no período pós-guerra fria. **Fronteira**. v. 3. n. 5. Belo Horizonte, junho de 2004. pp. 83-103.

ASSEMBLEIA Geral das Nações Unidas. **Resolution 46/182**: Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations. A/RES/46/182. 10 de dezembro de 1991. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/46/182](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/182)>. Acessado em 28 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolution 60/1**: 2005 World Summit Outcome. A/RES/60/1. 24 de outubro de 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>. Acessado em 30 de maio de 2015.

BARNETT, M.; WEISS, T. G. **Humanitarianism in question**: politics, power, ethics. Ithaca: Cornell University Press, 2008.

BIERRENBACH, A. M. **O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

BIGATÃO, J. P. **Operações de paz da ONU**: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. IN: MATIJASCIC, V. B. (Org.) **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas**: reflexões e debates. São Paulo: Ed. UNESP, 2014.

BOUTROS-GHALI, B. **An agenda for Peace**: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. A/47/277 – S/24111. 1992. Disponível em: <[http://www.unrol.org/files/a\\_47\\_277.pdf](http://www.unrol.org/files/a_47_277.pdf)>. Acessado em: 07 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **Supplement to An agenda for Peace:** position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. A/50/60 – S/1995/1. 1995. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/50/60](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/50/60)>. Acessado em: 18 de setembro de 2016.

COLLIER, P. **War, guns and votes:** democracy in dangerous places. Nova Iorque: Harper Collins e-books, 2009.

CONSELHO de Segurança das Nações Unidas. **Resolution 713.** S/RES/713/1991. 25 de setembro de 1991. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/713%281991%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/713%281991%29)> Acessado em: 20 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolution 770.** S/RES/770/1992. 13 de agosto de 1992 Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/770%281992%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/770%281992%29)>. Acessado em 21 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolution 776.** S/RES/776/1992. 14 de setembro de 1992. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/776%281992%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/776%281992%29)>. Acessado em: 21 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolution 863.** S/RES/863/1993. 13 de setembro de 1993 Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/836%281993%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/836%281993%29)>. Acessado em: 21 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1244.** S/RES/1244/1999. 10 de junho de 1999 Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1244\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244(1999))>. Acessado em: 18 de setembro de 2016.

DICAPRIO, L. The betrayal of Srebrenica: the ten-year commemoration. **The Public Historian.** V. 31, N. 3. 2009. pp. 73-95.

FERON, B. **Iugoslávia:** a guerra do final do milênio. Tradução de Moacyr Gomes Junior. Porto Alegre: L&PM, 1999.

MATIJCIC, V. B. **Peacebuilding e as Nações Unidas** IN: MATIJCIC, V. B. (Org.) **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas:** reflexões e debates. São Paulo: Ed. UNESP, 2014.

NOGUEIRA, M. B. **Proteção aos deslocados internos e o direito à assistência humanitária:** caminhos convergentes. IN: JUBILUT, L.L.; APOLINÁRIO, S.M.O.S. (Org.) **Assistência e proteção humanitárias internacionais:** aspectos teóricos e práticos. São Paulo: Quarter Latin, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations.** A/55/305. 21 de agosto de 2000. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/55/305](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305)>. Acessado em: 14 de março de 2016.

ROCHA, A. J. R. **O futuro das operações paz das Nações Unidas.** IN: JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (Orgs.) **Segurança internacional:** perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: FGV, 2010

SAINT-PIERRE, H. L. “Defesa” ou “Segurança? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Contexto Internacional.** Agosto de 2011. p. 407-433.

\_\_\_\_\_. **Grandes tendências da segurança internacional contemporânea.** IN: JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (Orgs.) **Segurança internacional: perspectivas brasileiras.** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

SILVA, M. N. **Da balcanização à balcanização:** o fim da Iugoslávia. Porto Alegre: Zouk, 2008.

SOARES, J. **Iugoslávia:** guerra civil e desintegração. Porto Alegre: Novo Século, 1999.

SOARES, T. E. **Da responsabilidade de proteger à responsabilidade ao proteger:** o Brasil como propositor normativo no cenário de segurança internacional. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2013.

*Recebido em: 01/07/2016*

*Aceito em: 22/09/2016*

# Geografia, território e guerra: os conflitos cisplatinos da primeira metade do século XIX

*Geography, territory and war: The cisplatine conflicts  
in the first half of the nineteenth century*

Pedro Diniz Rocha\*

## Resumo

A relação bilateral entre Brasil e Argentina tem na primeira metade do século XIX um de seus períodos mais conturbados, tendo em duas ocasiões o conflito escalado a ponto de eclosão da Guerra Cisplatina (1825-28) e da Guerra contra Oribe e Rosas (1851-52). A partir de uma primeira aproximação tende-se a creditar as causas das guerras entre Buenos Aires e Rio de Janeiro à disputa pela liderança ou pela hegemonia na Bacia do Prata. Entretanto, a partir da Explicação Territorial das Guerras de Vasquez (1995) se objetiva demonstrar a importância primária da questão territorial relativa à posse da Banda Oriental para a escalada do conflito entre os dois países.

**Palavras-Chave:** Território; Guerra; Bacia do Prata; Brasil; Argentina; Uruguai

## Abstract

The bilateral relation between Brazil and Argentina had at the first half of the 19th century one of the most turbulent periods of its history, with the war arising at two occasions: 1825-28, Cisplatine War, and 1851-52, War against Oribe and Rosas. At first glimpse, looks like the two wars were fought because Brazil and Argentina were fighting for leadership or hegemony at the La Plata River Basin. However, onwards the Territorial Explanation for Wars, this article aims to demonstrate the importance of territorial issues related to the possession of the "Banda Oriental" for the outbreak of the two conflicts.

**Key-Words:** Territory; War; La Plata River Basin; Brazil; Argentina; Uruguay

\* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e membro do Grupo de Pesquisa Relações Internacionais do Atlântico Sul. Contato: pedro.diniz.rocha@gmail.com.

## Introdução

As relações internacionais, em certo sentido, caminham ao longo do tempo dentro de um complexo continuum conflito-cooperação. Em alguns momentos, quando as divergências de interesse parecem não ter resolução por via pacífica, os Estados se aproximam do eixo do conflito e, conseqüentemente, da possibilidade de confronto militar direto. Por outro lado, na medida em que normas e instituições são criadas e a possibilidade do diálogo é posta sobre a mesa as relações tendem a se aproximar do eixo da cooperação.

Neste artigo, tratar-se-á de um período bem particular da história da relação bilateral entre Brasil e Argentina em que o diálogo não era opção e as divergências de interesses acabaram escalando de forma a eclodir a guerra. Isto é, será retratado o período entre a Segunda Invasão Portuguesa a Banda Oriental em 1816 e a queda de Juan Manuel Rosas (1851/52) tendo como objeto de estudo os conflitos cisplatinos da primeira metade do século XIX – lê-se Guerra Cisplatina (1825-28) e Guerra contra Oribe e Rosas (1851-52).

Indaga-se, aqui, se os conflitos cisplatinos da primeira metade do século XIX refletiram uma disputa entre Brasil e Argentina por liderança ou maior influência Regional. Ademais, tem-se como hipótese de trabalho o argumento de que não necessariamente os conflitos cisplatinos refletiram esta disputa, mas uma divergência de interesses entre Buenos Aires e Rio de Janeiro acerca do espaço geográfico relativo à Banda Oriental da Bacia do Rio da Prata. Ou seja, acredita-se que apesar de em um primeiro momento parecer uma disputa por liderança ou hegemonia dada importância político-estratégica da região, a questão territorial está no cerne dos conflitos.

O artigo se subdivide em três partes. Em um primeiro momento serão tratadas questões teóricas relativas ao conceito de espaço, territorialidade humana e território e explicitado o modelo de Explicação Territorial das Guerras. Logo em seguida serão analisadas questões internas relativas ao pós-independência de Brasil e Argentina que são tidas como importantes para a compreensão da posição de Buenos Aires e Rio de Janeiro acerca da Bacia do Prata entre 1816-51. Por fim, caminhar-se-á para âmbito internacional onde serão analisadas tanto a Guerra Cisplatina, quanto a Guerra contra Oribe e Rosas tendo como referência o marco teórico discutido na primeira parte do artigo.

## Geografia, território e guerra

As Relações Internacionais (RI) são em seu cerne uma disciplina de caráter transdisciplinar. Tradicionalmente modelos teóricos e conceitos de outras disciplinas científicas são incorporados ao campo e utilizados como instrumentos para compreensão do internacional. No entanto, é interessante notar o fato de que apesar da transdisciplinaridade das RI, a Geografia vem desde o fim da segunda guerra mundial sendo deixada de lado por teóricos e analistas (DALBY, 2009; DIEHL, 1991).

Pode-se dizer que as duas principais razões do desinteresse do campo pela disciplina são: i) a má fama lograda pela disciplina no pós-segunda guerra, onde era entendida como instrumento para a guerra, o conflito e a dominação e ii) as críticas à geografia política clássica por seu caráter ultra determinista. Acredita-se que, contrastando as razões supracitadas, ao final deste artigo poderá ser demonstrada a possibilidade de aplicação da Geografia no que tange aos estudos de Segurança e Resolução de Conflitos deixando de lado o caráter determinista da Geografia Política clássica (DALBY, 2009; DIEHL, 1991).

Nesta primeira parte do Artigo será apresentado o marco teórico a ser utilizado para compreensão do objeto de estudo, *os conflitos cisplatinos da primeira metade do século XIX*, e resolução da pergunta de partida, *Os conflitos cisplatinos da primeira metade do século XIX refletiram uma disputa entre Brasil e Argentina por uma liderança ou maior influência regional?*. Nesse sentido, será abordado o conceito de Território com base na perspectiva de David R. Sack (1986) e a perspectiva de “Explicação territorial das Guerras” proposta por John Vasquez (1995).

### **Território e Territorialidade Humana**

Como ponto de partida para a discussão acerca de território, tomar-se-á como base a perspectiva ampla de território proposta por David R. Sack em *Territorialidade Humana: sua teoria e história* (1986). Caracteriza-se aqui a perspectiva de Sack (1986) como ampla na medida em que o território é compreendido como elemento que vai além do Estado, apesar deste ser um atributo intrínseco a esse. Ou seja, é possível existir território onde não há Estado, mesmo que o contrário seja analiticamente impensável. O que caracteriza a existência do território é o papel exercido pelo Estado e não o Estado *per si* (SACK, 1986).

Contraopondo-se a abordagens advindas da biologia e da psicologia, Sack (1986) defende que a territorialidade humana é não um instituo natural ou biológico, mas um instrumento para o exercício do poder. Além disso, o território e a territorialidade devem ser vistos dentro de um contexto espaço-temporal específico e compreendido a partir da maneira pela qual as pessoas utilizam a terra, organizam o espaço e, por fim, significam o lugar (SACK, 1986).

Segundo Sack (1986), a territorialidade humana é o elemento chave para entender a relação do homem e da sociedade com o espaço geográfico. Além disso, ela pode ser vista como uma estratégia geográfica para o exercício da dominação e do controle social. Definindo formalmente, Sack (1986, p.19) postula a territorialidade humana como a “tentativa por um indivíduo ou grupo de afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações pela delimitação de uma área geográfica”. Esta será denominada território (SACK, 1986).

O território, então, requer do indivíduo ou grupo que reivindica direito sobre ele um esforço constante para sua manutenção. Ou seja, pressupõe uma contínua capacidade de afetar, influenciar e controlar. Caso este indivíduo ou grupo por alguma razão perca tal capacidade ou não tenha a vontade de exercê-la o território deixa de existir naquele contexto espaço-temporal (SACK, 1986).

Por fim, se faz necessário destacar três facetas implícitas na definição de Sack (1986) e essenciais para a compreensão do fenômeno da territorialidade humana. i) Todo território inclui uma forma de classificação por área. Ou seja, define o que somos *nós* e o que são *eles*, o que pertence a *nós* e o que pertence a *eles*; ii) Todo território inclui uma forma de comunicação expressa em fronteira, elemento simbólico para definição de posseção e exclusão; iii) Todo território inclui uma forma de controle social que manifesta-se em relações de poder, já que a territorialidade humana pode ser vista como estratégia geográfica para o exercício do poder social (SACK, 1986, p.32)

### **A Explicação Territorial das Guerras**

Tendo-se definido territorialidade humana e compreendido de forma mais clara o conceito de território, será agora abordado o modelo de Explicação Territorial das Guerras de Vasquez (1995). Além disso, será examinada sua relação com o binômio – geografia como facilitadora do conflito-geografia como fonte de conflito – proposto por Diehl (1991).

Vasquez (1995) dá início ao seu raciocínio indagando acerca do porque guerras entre Estados vizinhos serem mais frequentes do que guerras entre Estados territorialmente afastados. Segundo o autor três perspectivas diferentes, mas, em certo sentido, relacionadas dão resposta a essa pergunta: i) Perspectiva da Proximidade; ii) Perspectiva da Interação; iii) Perspectiva da Explicação Territorial das Guerras (VASQUEZ, 1995)

Antes de avançar no raciocínio de Vasquez, cabe acrescentar que: i) as duas primeiras perspectivas estão conectadas com o que Diehl (1991) denomina geografia como facilitadora do conflito. Ou seja, elas dão ênfase em como determinadas variáveis ligadas a geografia podem aumentar as possibilidades de conflito entre os Estados, mas, devem ser entendidas somente como propulsoras ou pré-condições para a guerra e não como causa do confronto; ii) a terceira perspectiva se conecta ao que Diehl (1991) denomina geografia como fonte de conflito, ou seja, defende como causa primária de conflitos a disputa pelo controle de um espaço geográfico (DIEHL, 1991; VASQUEZ, 1995).

De acordo com a perspectiva da proximidade – ou Gradiente da Perda de Poder (GPP) –, as guerras ocorrem mais frequentemente entre Estados territorialmente próximos já que a distância diminui a capacidade dos Estados travarem um confronto militar direto. Ou seja, na medida em que um Estado se afasta de seu território o confronto torna-se mais oneroso, multiplicam-se as dificuldades logísticas e, conseqüentemente, o poder do Estado e a disposição para guerra diminuem (DIEHL, 1991; SAKAGUCHI, 2011; VASQUEZ, 1995).

Assim, pode se concluir a partir dessa perspectiva que a distância pode garantir a viabilidade da guerra entre dois Estados. Em outras palavras, ela pode atuar como uma pré-condição para a guerra ao aumentar a disposição de dois Estados para iniciar um confronto militar direto como meio de solucionar determinado conflito de interesses. O que não significa que Estados vão entrar em confronto militar direto simplesmente por se localizarem territorialmente próximos (DIEHL, 1991; SAKAGUCHI, 2011; VASQUEZ, 1995).

No que tange a Perspectiva da Interação, pode se dizer que: i) se as guerras podem ser entendidas como um meio de resolver conflitos de interesse que não podem ser solucionados de outra maneira; e ii) se os conflitos de interesse tendem a aumentar com o aumento das interações. Logo, um aumento na interação entre

dois Estados tende a aumentar o número de conflitos de interesse e, assim, a possibilidade de se travar um confronto militar direto (VASQUEZ, 1995).

Entretanto é preciso ressaltar que uma vez mais falamos de viabilidade e aumento de probabilidade e não de causalidade. O aumento da Interação não necessariamente leva ao eclodir da guerra entre dois Estados, mas ao aumento da probabilidade de surgir conflitos de interesse e, conseqüentemente, daqueles em que não é possível uma solução outra que não o confronto militar direto. Cabe destacar, ainda, que algumas correntes defendem o fato de o aumento da interação proporcionar uma maior confiança e entendimento com o outro. Logo, mesmo se eventualmente se elevarem o número dos conflitos de interesse, haverá mais chance de os mesmos serem resolvidos através da cooperação (VASQUEZ, 1995).

A Explicação territorial das guerras, ao contrário das duas anteriores não se trata de uma perspectiva na qual a geografia atua exclusivamente como facilitadora. Aqui, tem-se que ela é causa fundamental para o conflito e para eclosão das guerras. Ou melhor, se defende que espaços geográficos em disputa elevam a probabilidade da guerra entre dois Estados, já que conflitos de interesse dessa natureza são de mais difícil resolução e, conseqüentemente, mais frequentemente levam a escalada do conflito (HENSEL, 1997; VASQUEZ, 1995; VASQUEZ e HENEHAN, 2001; WALTER, 2003).

A Explicação Territorial das Guerras, no entanto, não defende que a disputa por espaços geográficos são a única causa para o conflito e para a eclosão da guerra. Argumenta-se, na realidade, que divergências de interesse no que tange ao espaço geográfico são as mais propensas à escalada do conflito a ponto de eclosão de um confronto militar direto. Em outras palavras, i) “assuntos que envolvem o espaço geográfico são mais aptos a gerar divergências de interesse” e ii) “divergências de interesse deste tipo tendem a acabar em guerra mais frequentemente do que divergências em outros assuntos” ( HENSEL, 1997; STARR, 2005; VASQUEZ, 1995, p.285, tradução livre<sup>1</sup>;WALTER, 2003).

Segundo Paul Hensel (1997), divergências de interesse em questões espaciais-territoriais são mais críticas e propensas para a escala do conflito porque usualmente três tipos de fatores estão

---

1. “...territorial issues are more apt to give rise to disagreements and that those disagreements have more often ended in war than disagreements over other issues” (VASQUEZ, 1995, p.285).

presentes: i) Fatores Tangíveis; ii) Fatores Intangíveis; iii) Reputação. No que tange aos fatores tangíveis, um espaço geográfico pode ter valor para determinado Estado na medida em que a) contém recursos naturais como petróleo, minerais, água ou terra fértil, b) localiza-se em ponto estrategicamente importante que pode dar vantagem no jogo geopolítico para o Estado que controlar a região (ex.: acesso ao mar e rota comercial ou militar), c) possui estrutura natural que contribui para a segurança do Estado. A partir dos fatores tangíveis, pode-se concluir que: “quanto maior o valor econômico e quanto maior o valor estratégico de determinado espaço geográfico, menos os Estados estão dispostos a negociar” (VASQUEZ, 1995; HENSEL, 1997; WALTER, 2003, p.141, tradução livre<sup>2</sup>).

Além dos fatores tangíveis, fatores intangíveis também exercem grande influência na maneira pela qual os Estados encaram divergências de interesses envolvendo questões espaciais. Determinados espaços geográficos podem ter grande valor simbólico e histórico para determinadas nações, o que o torna indivisível e percebido como exclusivo para a população. Nesse sentido, pode-se afirmar que “quanto maior o valor simbólico de um espaço geográfico em disputa, menos os Estados estarão dispostos a negociar” (HENSEL, 1997; WALTER, 2003, p.141, tradução livre<sup>3</sup>).

O terceiro fator atestado por Hensel (1997) é a reputação. A decisão dos Estados de negociar ou deixar escalar o conflito pode estar relacionada à expectativa que ele tem de possíveis divergências futuras. Estados podem ter receio de negociar e ceder determinado espaço geográfico para outro Estado ou grupo separatista porque temem a demanda de outros atores por outros espaços. Isto é, eles podem estar mais dispostos a entrar em confronto militar direto em um primeiro momento como forma de deter terceiros a demandar outros espaços geográficos no futuro. Pode se afirmar, então, que a “disposição dos Estados para negociar é inversamente proporcional ao número de atores que ele espera ter, no futuro, uma divergência de interesses no que tange a questão espacial” (HENSEL, 1997; WALTER, 2003, p.140, tradução livre<sup>4</sup>).

2. “Hypothesis 2: Governments will be less willing to acquiesce to a challenge the higher the economic value of the disputed land; Hypothesis 3: Governments will be less likely to acquiesce to a challenge as the strategic value of the land under dispute increases” (WALTER, 2003, P.141)

3. “Hypothesis 4: Governments will be less willing to acquiesce to a challenge as the symbolic value of the territory under dispute increases” (WALTER, 2003, p.141)

4. “Hypothesis 1: A Government’s willingness to accommodate demands for territorial

Avançando no raciocínio de Vasquez (1995), pode-se argumentar que mesmo sendo questões territoriais mais aptas que outras questões na produção de um confronto militar direto, a guerra não é de todo inevitável. Como qualquer outro tipo de divergência de interesse o espaço geográfico não necessariamente leva a guerra. A maneira como os Estados em conflito lidam com essa divergência de interesse influencia a forma pela qual esta será resolvida. Nesse sentido, o conflito pode tanto escalar a ponto de culminar na eclosão de uma guerra como os Estados podem estar dispostos a cooperar e construir juntos uma alternativa para o problema (VASQUEZ, 1995; VASQUEZ e HENEHAN, 2001).

Ademais, segundo o autor é plausível se entender o conflito entre dois Estados no que tange a questões territoriais envolver somente um período histórico finito. Destaca-se o fato de que uma vez resolvidas às questões envolvendo o espaço geográfico, a probabilidade de guerra entre os dois atores antes em conflito diminui consideravelmente. Isto é possível, pois a partir daí, pode surgir um sistema de instituições e normas que atuarão como variáveis intervenientes e irão possibilitar aos Estados optar pela cooperação (VASQUEZ, 1995; VASQUEZ e HENEHAN, 2001).

É notória para Vasquez (1995) a importância das normas e instituições para a garantia de que questões territoriais não levem ao conflito militar direto. Em suas palavras, “a frequência das guerras em um sistema pode variar dependendo do nível de aceitação e da precisão das normas que governam disputas territoriais” (VASQUEZ, 1995, p.283-284, tradução livre<sup>5</sup>). Nesse sentido, uma vez os acordos sendo escritos e tendo-se a garantia de terceiros para o cumprimento do mesmo é racional para os Estados optarem por resolver futuras divergências de interesse em questões territoriais de forma cooperativa (VASQUEZ, 1995; VASQUEZ e HENEHAN, 2001) .

Por fim, no que tange a resolução de conflitos envolvendo questões espaciais é preciso ressaltar dois pontos caros para nosso objeto de estudo e relacionados a Explicação Territorial das guerras: i) a mediação de terceiros na negociação e ii) a criação de Estado tampão (do inglês *Buffer State*) como solução para o impasse. A intervenção de

---

autonomy or Independence will be inverserly related to he number of additional challengers a government expects to encounter in the future” (WALTER, 2003, P.140)

5 .”The frequency of war in a historical system can vary depending on whether it has established widely accepted and precise norms govern- ing territorial disputes...” (VASQUEZ, 1995, p.283-284)

terceiros por mediação deve ser entendida como um método direcionado a resolver de forma imparcial e mais eficiente a divergência de interesses entre dois Estados. Segundo Hensel (1997), seu papel na negociação de questões envolvendo o espaço geográfico é altamente recomendável em situações onde i) “tentativas anteriores de negociação tiveram insucesso” ou ii) “os dois Estados estão em luta ou recentemente estiveram em confronto militar direto” (FISHER, 2010; HENSEL, 1997, p.14 tradução livre<sup>6</sup>; VASQUEZ, 1995).

Ademais, um Estado tampão é aqui definido baseado no artigo de Ahmadi *et al* (2013) como um Estado neutro e independente que se localiza entre dois Estados maiores de modo a separá-los e, assim, reduz a probabilidade de aflorar divergências de interesse no que tange a questões espaciais. Nesse sentido, a criação de um Estado tampão, quando aceita pelas duas partes em conflito, pode ser fundamental para a estabilização de fronteiras em uma região (AHMADI *et al*, 2013, p.1020; VASQUEZ, 1995).

Por fim, tendo-se finalizado o marco teórico as duas próximas seções tratarão de nosso objeto de Estudo. Em primeiro lugar serão analisadas as características internas do período pós-independência de Brasil e Argentina que, quando ligadas a questão da Bacia do Prata, podem ter contribuído para a eclosão dos conflitos platinos na primeira metade do século XIX. Logo depois, a análise caminhará para o âmbito internacional, ou seja, para análise da divergência de interesse entre Brasil e Argentina no que tange a Banda Oriental.

## O pós-independência de Brasil e Argentina

O processo de independência argentino tem início no ano de 1810 com a *Revolución de Mayo* e a consequente independência do Vice Reinado do Rio da Prata. No entanto, ao contrário do caso brasileiro, faltava ali um governo com legitimidade assegurada e poder centralizado. O que pode ter contribuído para em 1816, após o Congresso de Tucuman, já não fazerem parte das Províncias Unidas da Bacia do Prata, o Alto Peru (correspondente a parte da atual Bolívia), a Banda Oriental (correspondente ao atual Uruguai) e o Paraguai (DORATIOTO, 2012, 2014; PAYRÓ, 2008).

---

6. “Non-binding third party settlement attempts are most likely when the territory is highly salient, recent settlement attempts have been unsuccessful, and the two parties are fighting or have recently fought a full-scale war” (HENSEL, 1997, p.14)

Ademais, cabe destacar a intensa disputa política de dois grupos distintos dentro das Províncias Unidas: Os Unitários e os Federalistas. De um lado, os unitários defendiam os interesses da burguesia portenha, um Estado centralizado em Buenos Aires e reintegração das províncias perdidas durante a primeira metade da década de 1810. Por sua vez, os federalistas demandavam a criação de um Estado descentralizado, ou melhor, de uma Confederação de Províncias onde estas teriam maior autonomia política e econômica em relação à Buenos Aires (DORATIOTO, 2012,2014; REICHEL e GUTFREIND, 1995;PAYRÓ, 2008).

No ano de 1826, Bernardino Rivadavia foi eleito primeiro Presidente da República após manobra política unitária em fevereiro do ano anterior. Como consequência passou a existir um poder executivo permanente e aumentaram as pressões internas portenhas a favor da reintrodução da Banda Oriental como território argentino. É nessa conjuntura que o unitário Juan Antonio Lavalleja e seus *Treinta y Tres Orientales*, respaldados pela burguesia portenha, invadem a Banda Oriental e dão início a Guerra Cisplatina (PAYRÓ, 2008; DORATIOTO, 2012,2014).

A Guerra Cisplatina teve duração de três anos (1825-28) e acabou por desgastar ambas as partes do conflito, já que após a conquista do interior da Banda Oriental pela Argentina a guerra chegou a um impasse. Os argentinos não conseguiam expulsar os brasileiros de Montevideu e Sacramento e os brasileiros eram incapazes de expulsar os argentinos do interior. Nesse sentido, sobre pressão e mediação inglesa, Rivadavia negocia a paz e estabelece a independência da Banda Oriental. Como consequência, a ordem interna conquistada em 1825 pelos unitários se esfacela e Rivadavia renuncia (DORATIOTO, 2012,2014; REICHEL e GUTFREIND, 1995; PAYRÓ, 2008)

A tensão pós 1828 entre Federalistas e Unitários cresce em níveis exponenciais no interior da Argentina tendo como fato culminante a eleição de Manuel Dorrego (federalista) como governador da província de Buenos Aires e sua posterior deposição e execução por Lavalle e os Unitários. Nesse momento inicia-se uma árdua disputa militar entre os dois grupos. Disputa que tem se apazigua no ano de 1831 com a assinatura do Pacto Federal e ascensão de Juan Manuel Rosas ao poder. Ascensão consolidada com o início de seu segundo governo em 1835 e com a materialização da Confederação Argentina (DORATIOTO, 2012,2014; REICHEL e GUTFREIND, 1995; PAYRÓ, 2008).

A importância da era Rosas para as relações internacionais na Bacia do Prata, em geral, e para a Argentina, em particular, é notável. Internamente Rosas conseguiu por um bom tempo estabilizar as tensões entre federalistas e unitários. A partir de sua mão de ferro a Confederação Argentina finalmente passa a ter um executivo mais ou menos estável e a aduana de Buenos Aires ganha importância crescente no cenário internacional. No entanto, essa centralização excessiva do poder na mão de Rosas e medidas comerciais prejudiciais as demais províncias levaram em meados de 1850 ao levante de Urquiza, governador de Entre Ríos. Este, em conjunto com o governo brasileiro e os colorados uruguaios, derrotou em 1851 Oribe e Rosas e deu início a mais uma fase na história da Bacia do Prata e da relação bilateral entre Brasil e Argentina (DORATIOTO, 2012,2014; REICHEL e GUTFREIND, 1995; PAYRÓ, 2008).

No que concerne as Relações Internacionais da Bacia do Prata, em geral, e a relação brasileiro-argentina, em particular, a chegada de Rosas ao poder na Argentina é de extrema importância por dois fatores: i) A intenção de Rosas de recuperar para a Argentina os territórios perdidos referentes ao Alto Peru, Banda Oriental e Paraguai; ii) sua política de restrição a navegação no estuário platino (DORATIOTO, 2012,2014; REICHEL e GUTFREIND, 1995; PAYRÓ, 2008).

O primeiro fator é importante, pois o expansionismo argentino no Prata era inadmissível do ponto de vista dos objetivos geopolíticos brasileiros em relação a Bacia e significava uma ameaça a segurança do Império. Se Rosas anexasse a Banda Oriental e o Paraguai, não havia nada que o impedisse de avançar em direção ao Brasil e, ademais, a Confederação Argentina controlaria os dois principais portos e toda a navegação do Estuário Platino. Ou seja, lograria tanto vantagem econômica quanto vantagem estratégica em relação ao Brasil. Já o segundo fator é também de importância ímpar para o Brasil na medida em que a política de Rosas de restrição à navegação no estuário platino significava que o Brasil estava impossibilitado de acessar o interior da América do Sul e escoar a produção do charque rio-grandense (DORATIOTO, 2012,2014; REICHEL e GUTFREIND, 1995; PAYRÓ, 2008).

Em relação ao pós-independência no Brasil, ao contrário do ocorrido na Argentina, é notória a presença de um Estado centralizado, forte e operacional desde a declaração de independência no ano de 1822. Doratioto (2014) sublinha dois fatores que, segundo o

autor, contribuíram para tanto: i) O fato do Brasil ter sido durante cerca de 10 o centro do Império Luso-brasileiro e ii) a continuidade da monarquia no pós-independência tendo um membro da corte portuguesa, D. Pedro I, ter tido papel fundamental no processo independentista (DORATIOTO, 2014).

Como consequência de um Estado mais forte e centralizado, o Império brasileiro teve a capacidade de manter a extensão territorial do país (mais uma vez em contraposição ao processo argentino). No que tange ao governo de D. Pedro I, o Brasil conseguiu sufocar os primeiros movimentos separatistas (tentativa de estabelecimento da Confederação do Equador, em Pernambuco, 1824) e segurar durante três anos a invasão argentina na Província Cisplatina. Ademais, no Período Regencial e Segundo Reinado, o Rio de Janeiro conseguiu se sustentar perante as diversas revoltas que eclodiram por todo território nacional. Dentre estas, a Revolução Farroupilha (1835-1845), merece especial destaque por sua estrita conexão e impacto nas relações internacionais da Bacia do Prata (ALARCÃO, 2006; DORATIOTO, 2014).

A terceira explicação de Hensel (1997), a Reputação, pode nos dar uma explicação razoável acerca do posicionamento de Pedro I em relação a Banda Oriental na década de 1820 e do Rio de Janeiro em relação aos movimentos separatistas desde Pernambuco, 1824. Parafraseando uma vez mais Walter (2003, p.140, tradução livre<sup>7</sup>) a “disposição dos Estados para negociar é inversamente proporcional ao número de atores que ele espera ter, no futuro, uma divergência de interesses no que tange a questão espacial”. Ou seja, o posicionamento irreduzível de Pedro I que levou a Guerra da Cisplatina e o sufocamento por meios militares dos movimentos separatistas podem ser entendidos como uma tentativa de manter a integridade do território brasileiro e, ao mesmo tempo, passar a mensagem para o futuro de que os custos de um movimento separatista seriam mais altos (ALARCÃO, 2006; DORATIOTO, 2014; HENSEL, 1997; WALTER, 2003).

A insistência de Pedro I acerca da Banda Oriental e o prolongamento da Guerra Cisplatina teve terríveis consequências para o Primeiro Império. Em especial, o confronto com a Argentina trouxe grandes problemas financeiros para o Estado brasileiro e acabou

---

7. “Hypothesis 1: A Government’s willingness to accommodate demands for territorial autonomy or Independence will be inversely related to the number of additional challengers a government expects to encounter in the future” (WALTER, 2003, P.140)

desgastando politicamente o imperador. Nesse sentido, Pedro I abdica do trono em 7 de abril de 1831 dando origem ao período regencial (DORATIOTO, 2014).

O período regencial (1831-40) é um período relativamente morno em relação a atuação do Brasil na Bacia do Prata por dois motivos em especial: i) internacionalmente havia relativa estabilidade na política regional trazida pela independência do Uruguai; e ii) internamente o Estado brasileiro teve que lidar com uma série de revoltas provinciais e movimentos separatistas. Dentre estes, a Revolução Farroupilha (1835-45) merece particular atenção, na medida em que se involucra na complexa conjuntura platina do começo da década de 1840 (DORATIOTO, 2014).

Em meados de 1840, a estabilidade política regional trazida pela independência uruguaia cai por terra com o início da Guerra Grande (ou Guerra Civil Uruguaia) entre Colorados e Blancos. Após a eclosão da guerra, Manuel Oribe, segundo presidente uruguaio e líder dos blancos, refugia-se em Buenos Aires e busca apoio em Rosas. Cabe destacar que os Blancos eram essencialmente pecuaristas e controlavam naquela ocasião o interior da Banda Oriental. Do outro lado, Fructoso Rivera, primeiro presidente uruguaio e líder dos colorados, passa a controlar Montevidéu e defender o interesse comercial da elite burguesa uruguaia (DORATIOTO, 2012, 2014; REICHEL e GUTFREIND, 1995)

O governo regencial e na década de 1840, Pedro II, passaram, então, a enfrentar uma encruzilhada no que tange a Bacia do Prata. Era claro o vínculo Farroupilha a Rivera e aos Blancos uruguaiois. Rivera dava livre acesso ao porto de Montevidéu aos revoltosos gaúchos. A partir do Uruguai, os rio-grandenses podiam escoar a sua produção de charque, fator essencial para a sustentação e financiamento da revolta (DORATIOTO, 2012, 2014; REICHEL e GUTFREIND, 1995; PAYRÓ, 2008).

Nesse sentido, Rivera não era visto como figura de confiança pelo Rio de Janeiro. No entanto, tampouco o Império poderia confiar em Oribe, na medida em que este estava próximo de Buenos Aires e Rosas demonstrava cada vez mais a intenção de reaver para a Confederação Argentina a Banda Oriental e o Paraguai. Criou-se, então, um extremamente complexo quadro regional onde a questão territorial é uma vez mais o elemento central e até o fim da Revolta Farroupilha o Brasil esteve impossibilitado de atuar de forma ativa no Prata (DORATIOTO, 2012, 2014; REICHEL e GUTFREIND, 1995; PAYRÓ, 2008).

Assim, tendo sido concluída a análise dos aspectos internos do pós-independência de Brasil e Argentina na próxima seção serão analisados os conflitos cisplatinos da primeira metade do século XIX. Isto é, procurar-se-á entender a maneira pela qual a questão territorial contribuiu para a eclosão tanto da Guerra Cisplatina (1825-28), quanto da Guerra contra Oribe e Rosas (1851-52).

## **Os conflitos Cisplatinos na primeira metade do século XIX**

Antes de entrar em efetivo na análise da Guerra Cisplatina e da Guerra contra Oribe e Rosas, proponho voltar alguns anos no tempo e discutir 3 aspectos: i) A disputa colonial entre Portugal e Espanha pelo controle da Banda Oriental, em especial a questão de Sacramento; ii) A primeira invasão portuguesa à Banda Oriental no ano de 1811; iii) A segunda invasão portuguesa à Banda Oriental no ano de 1816.

Desde o período colonial a região platina é alvo de disputas territoriais entre Espanha e Portugal. No ano de 1493, a partir do Tratado de Tordesilhas, se é definido direito Espanhol sobre a Banda Oriental. Entretanto, Portugal invade em 1680 a Banda Oriental e funda a Colônia de Sacramento sob a benção de uma bula papal expedida por Inocêncio II. Tida pelos lusos como polo comercial e militar de seu território colonial sul-americano Sacramento permanece sobre jugo português até metade do século XVIII. Neste entremeio, a disputa entre as duas metrópoles continua intensa e só irá ser solucionada, embora de forma parcial, pela assinatura no ano de 1750 do Tratado de Madrid. Pelo tratado, Sacramento ficaria sobre controle Espanhol enquanto o interior da Banda Oriental estaria sob jugo português (REICHEL e GUTFREIND, 1995).

Entretanto, a disputa pelo controle da região pelas coroas ibéricas se perpetua e em 1777 é assinado o Tratado de Ildelfonso. Nele, enquanto a Banda Oriental passa a fazer parte de território colonial espanhol, Portugal recebe para si o direito a livre navegação no estuário platino. Cabe destacar, ainda, que este tratado tem especial importância na medida em que as fronteiras definidas aqui serão o recorte espacial adotado em 1851 após a guerra contra Oribe e Rosas (REICHEL e GUTFREIND, 1995).

Cerca de 40 anos depois, em 1811, estando a Argentina instável em consequência da independência do Vice Reinado do Rio da Prata, D. João retoma o antigo projeto expansionista da coroa por-

tuguesa e invade a Banda Oriental com intenção de chegar a Montevideú. Entretanto, sob pressão da diplomacia inglesa, a coroa portuguesa é forçada a recuar e retira-se da região meses depois. Um eventual conflito na região seria prejudicial para os interesses comerciais britânicos no Prata. (DORATIOTO, 2012; PAYRÓ, 2008; REICHEL e GUTFREIND, 1995).

Por fim, no ano de 1814, em meio às disputas interprovinciais dentro do Vice Reinado do Reino da Prata, o Caudilho Oriental Artigas cria a Liga dos Povos Livres sobre as bandeiras do reformismo social, do federalismo e da independência oriental. Durante os anos que se seguiram, a Liga se fortalece e se expande, chegando a incursionar a leste em território brasileiro. No ano de 1816, D. João se aproveita do confronto entre artiguistas e portenhos e promove a Segunda Invasão da Coroa Portuguesa a Banda Oriental sob pretexto de ameaça oriental a estabilidade do Rio Grande do Sul (DORATIOTO, 2012,2014; PAYRÓ, 2008; REICHEL e GUTFREIND, 1995).

Um ano depois, 1817, as forças portuguesas chegam a Montevideú sem oposição de Buenos Aires dado relativo predomínio federalista no pós Congresso de Tucumán. No entanto Portugal só foi capaz de derrotar completamente Artigas e a Liga dos Povos Livres no ano de 1820. Um ano depois, a Banda Oriental é anexada ao Império Luso Brasileiro sob o nome de Província da Cisplatina e, após a proclamação da independência em 1822, passa a integrar o território brasileiro (DORATIOTO, 2012,2014; PAYRÓ, 2008; REICHEL e GUTFREIND, 1995).

### **A Guerra da Cisplatina**

Durante a década de 1820, como destacado anteriormente, o Estado argentino ainda carecia de centralização política e era marcado pelas disputas intraprovinciais. Estas, que se materializavam no confronto entre Federalistas e Unitários. Nesse período, a pressão pela reincorporação do Alto Peru, da Banda Oriental e do Paraguai ao território das Províncias Unidas vem especialmente dos Unitários. Entendia-se que o Tratado de Idelfonso deveria ser respeitado e que a Banda Oriental era, de direito, posse Argentina. Ademais, os portenhos temiam uma potencial retomada do expansionismo luso pelo Império brasileiro (DORATIOTO, 2012,2014; REICHEL e GUTFREIND, 1995).

Em 1823, sob ordem Unitária, o governo de Buenos Aires tenta por vias diplomáticas acordo com o Rio de Janeiro para rein-

tegração da Banda Oriental às Províncias Unidas. Entretanto, naquele momento não era de interesse brasileiro um acordo com a Argentina. É possível entender a posição brasileira por duas razões: i) O Estado brasileiro havia recentemente proclamado sua independência, conseqüentemente, um acordo com a Argentina e a perda da Província Cisplatina poderia representar a fraqueza do governo central e incentivar movimentos separatistas em todo território brasileiro; ii) um acordo com a Argentina significaria, a) vulnerabilidade do território brasileiro frente ao expansionismo portenho e b) perda do porto de Montevideú. Ou seja, daria uma vantagem estratégica, do ponto de vista de segurança e comercial a Buenos Aires. Assim, construía-se uma divergência de interesses entre Brasil e Argentina em relação a Banda Oriental que, ao que tudo indicava, levaria a um confronto direto entre as duas nações (DORATIOTO, 2012,2014; HENSEL, 1997; PAYRÓ, 2008;.REICHEL e GUTFREIND, 1995; WALTER, 2003).

No ano de 1825, após a ascensão de Rivadavia ao poder em Buenos Aires, os unitários ganharam a força necessária para levar a frente o intento de reincorporação da Banda Oriental. Nesse sentido, o congresso das Províncias Unidas rompe as relações com o Rio de Janeiro, declara Guerra ao Brasil e, por fim, Lavaella e os *Treinta y tres orientales* desembarcam na Banda Oriental ocupando, após a Batalha de Sarandí, o interior da região. Entretanto, o progresso argentino acabava aí. Mesmo após vencer a batalha de Passo do Rosário o exército portenho não conseguiu invadir Montevideú e Sacramento (DORATIOTO, 2012, 2014; PAYRÓ, 2008).

Assim, chegou-se a um *deadlock*, ou impasse, de três anos. Nem o exército imperial conseguia avançar, dada a superioridade em terra das tropas argentinas e nem o exército argentino conseguia expulsar o Império de Sacramento e Montevideú. Nesse sentido, a guerra passa a trazer problemas para Brasil, Argentina e para os interesses comerciais britânicos, já que, i) o comércio na região era prejudicado e ii) os dois lados se enfraqueciam a cada dia. É nessa conjuntura que a Inglaterra intervém como mediadora do conflito e, apoiando os interesses independentistas orientais, propõe a criação do Uruguai como solução para a questão territorial (DORATIOTO, 2012,2014;REICHEL e GUTFREIND, 1995).

Após alguns meses de negociação, assina-se em 27 de Agosto de 1828 a Convenção Preliminar de Paz e a relação bilateral entre Brasil e Argentina desescala. Cabe destacar que, apesar do caráter

preliminar e provisório do acordo, os dois lados passam a ver a independência uruguaia com bons olhos, na medida em que o novo Estado passaria a funcionar como espécie de Estado tampão. Assim, para ambos, a presença do Uruguai significaria uma zona de segurança e uma forma de contenção de uma potencial política expansionista de qualquer uma das forças. Dada a conjuntura interna trazida pelo prolongamento da guerra, acreditava-se naquele momento ser a melhor solução possível para a contenda (DORATIOTO, 2012, 2014; REICHEL e GUTFREIND, 1995)

### **A Guerra contra Oribe e Rosas**

Durante a década de 1830, em grande medida pelo relativo sucesso da Convenção Militar de Paz e pela estabilidade política da Banda Oriental, a relação entre Brasil e Argentina se apaziguou. Entretanto, no ano de 1838, com a eclosão da Guerra Civil Uruguaia, começou novamente a se construir uma extremamente complexa conjuntura internacional onde as questões territoriais voltariam à mesa. Nesta Conjuntura, Rosas dá refúgio a Manuel Oribe após sublevação de Rivera e tanto os farroupilhas brasileiros, quanto Inglaterra e França, em resposta a cada vez mais ativa política de restrição a livre navegação no estuário platino praticada por Rosas, passam a dar suporte aos Colorados (DORATIOTO, 2012,2014; REICHEL e GUTFREIND, 1995).

Durante o começo do Segundo Reinado no Brasil, Rosas passa a ser visto uma vez mais como ameaça a segurança imperial por i) recusar-se a aceitar independência paraguaia e ii) intervir no Uruguai à favor de Oribe. Ademais, ao restringir a livre navegação no estuário platino, Rosas ia terminantemente contra os interesses comerciais do império. Assim, a partir de 1840, o Brasil volta a possuir uma política mais ativa em busca de atingir seus objetivos na Bacia do Prata. Entre estes, pode-se encontrar um objetivo estratégico, conter o expansionismo de Rosas, e um objetivo comercial, garantir a livre navegação no estuário platino e, conseqüentemente, acesso ao interior da América do Sul (DORATIOTO, 2012,2014; PAYRÓ, 2008).

Até o ano de 1845, dada ligação de Rivera e do Partido Colorado com os revolucionários farroupilhas, Pedro II se viu impossibilitado de intervir concisamente e salvaguardar os interesses Brasileiros em relação ao Uruguai. Entretanto, em 1843 Rosas propõe aliança ao Rio de Janeiro, em resposta ao bloqueio britânico ao porto de

Buenos Aires, como forma de estabilizar uma vez mais o Uruguai. Esta é assinada pelo governo imperial, porém, não é ratificada pela Confederação Argentina, na medida em que, segundo Rosas, não contava com o aval de Manuel Oribe (DORATIOTO, 2012, 2014).

O Rio de Janeiro enxerga a não ratificação da aliança por parte de Buenos Aires como uma afronta ao império e uma prova das intenções de Rosas no que tange ao Uruguai e ao Paraguai. A preocupação acerca da questão da Banda Oriental era ainda maior na medida em que a Convenção Preliminar de Paz assinada em 1828 ainda tinha somente caráter provisório. Assim, o governo federal iniciou preparação para um possível novo confronto militar direto entre Brasil e Argentina (DORATIOTO, 2012; PAYRÓ, 2008).

Como elemento de primeira grandeza, urgia-se a resolução da questão farroupilha no Rio Grande do Sul. Nesse sentido, no ano de 1845, estabeleceram-se negociações com os farrapos que tiveram como consequência a Paz de Poncho Verde em Março deste ano. Com a revolta rio-grandense sufocada, o governo imperial saiu do impasse em que se encontrava durante a primeira metade da década de 1840 e pode, finalmente, agir de forma mais ativa em relação à Guerra Grande (DORATIOTO, 2012, 2014; REICHEL e GUTFREIND, 1995)

No entanto, apesar da possibilidade de agência brasileira, Rosas se encontrava entre 1845-48 em ótima posição político-estratégica. Tudo levava a crer que, após a retirada do bloqueio britânico ao porto de Buenos Aires e do apoio anglo-francês a Rivera em 1847, a guerra civil uruguaia penderia para o lado dos Blancos e a Banda Oriental anexada ao território da Confederação. Ademais, no ano de 1846 a província de Corrientes se alinha uma vez mais a Buenos Aires e cessa conflito iniciado em 1845 após ter reconhecido, em contra posição portenha, a independência do Paraguai. Assim, cada vez mais Rosas centralizava o poder na Confederação e conseguia apoio para a conquista de seus objetivos em relação a Bacia do Prata (DORATIOTO, 2012, 2014)

Contudo, o jogo após o ano de 1848 começa lentamente a demonstrar sinais de mudança. No Paraguai, Carlos Antonio López ascende ao poder e depois de quase 20 anos põe fim a política isolacionista que caracterizou a Política Externa do ditador José Gaspar Rodríguez de Francia. Para López, Rosas representava um grande obstáculo para os objetivos comerciais paraguaios e para consolidação da internacionalização de seu país. Ademais, a política de restri-

ção a livre navegação nos rios da Prata e Uruguai impedia o acesso do Paraguai ao mar e, conseqüentemente, o escoamento eficiente de seus produtos. Desse modo López se aproxima de Pedro II, Rivera e, posteriormente, de Urquiza (DORATIOTO, 2012, 2014).

No ano de 1851, sob a justificativa de defesa aos interesses comerciais provincianos e urgindo por maior autonomia, a província de Entre Ríos, sob liderança de Urquiza, rompe com Buenos Aires. Além disso, firma aliança com o Rio de Janeiro, Paraguai e Rivera comprometendo-se, em troca de apoio em sua sublevação contra Rosas, a: i) cessar política expansionista em relação a Bacia do Prata; ii) reconhecer a independência de Paraguai; iii) dar suporte a Rivera em sua luta contra Oribe e reconhecer oficialmente a independência do Uruguai; iv) garantir a livre navegação no estuário platino (DORATIOTO, 2012;2014; PAYRÓ, 2008).

Assim, em meados de 1851 forças imperiais invadem a Banda Oriental em apoio a Rivera e, com o suporte de Urquiza e López, derrotam Oribe pondo fim a Guerra Civil Uruguiaia. Ademais, forças de Urquiza derrotam as tropas rosistas na Batalha de Caseros pondo fim ao governo Rosas na Condeferação Argentina. A partir da queda de rosas e do fim da Guerra Civil uma nova era se abre nas relações internacionais da Bacia do Prata e na relação bilateral entre Brasil e Argentina. A partir do estabelecimento de tratados de caráter definitivo acerca da definição das fronteiras regionais e do reconhecimento da Confederação Argentina das independências de Uruguai e Paraguai, quase 40 anos de divergências de interesse entre Rio de Janeiro e Buenos Aires chegam ao seu fim (DORATIOTO, 2012, 2014; PAYRÓ, 2008).

## Conclusão

A partir da análise dos conflitos cisplatinos e tendo em vista o marco teórico apresentado na primeira parte do texto, foi possível confirmar a hipótese de trabalho estabelecida no começo do artigo. Isto é tanto a Guerra Cisplatina quanto a Guerra contra Oribe e Rosas foram causadas, não por uma disputa entre Brasil e Argentina por liderança, maior influencia ou hegemonia na Bacia do Prata, mas pela divergência de interesses entre Rio de Janeiro e Buenos Aires no que tange a Banda Oriental.

Pode-se afirmar, entretanto, que o eventual controle da Banda Oriental pelas Províncias Unidas/Confederação Argentina ou pelo

Império do Brasil daria clara vantagem estratégica e econômica ao lado vencedor. Esta vantagem poderia, quem sabe, servir como catapultas para em um futuro consolidar liderança ou hegemonia na região. No entanto, a busca por essa vantagem não pode ser entendida como a causa da guerra entre Rio de Janeiro e Buenos Aires. Esta, ao que tudo indica, parece estar ligada a divergências de interesse em relação ao espaço platino

Outro ponto que merece atenção é o fato de que após a Guerra contra Oribe e Rosas, tendo-se sanadas as divergências de interesse em relação a Banda Oriental, a relação bilateral entre Argentina e Brasil entrou em uma nova fase. Nesta, apesar de em vários momentos o conflito ainda estar presente, este não chegou a escalar a ponto da eclosão de um confronto militar direto. O que corrobora, uma vez mais, a posição de Vasquez acerca da Explicação Territorial das Guerras. Ou seja, tendo-se resolvido a questão territorial por meio de um sistema de normas e instituições que garantem a estabilidade das fronteiras, a possibilidade da guerra entre os dois Estados diminuiu de forma considerável e o confronto militar direto foi restrito a um período histórico finito.

Por fim, é preciso acrescentar o importante papel que a Geografia pode ter dentro do campo das Relações Internacionais. Isso é, defende-se a necessidade de se refletir de forma mais aprofundada acerca de conceitos como o de espaço geográfico e de território. Conceitos estes tão caros as RI e que, de maneira geral, são reificados e postos em segundo plano no escopo de nossas análises.

## Bibliografia

ALARCÃO, Janine. **O Saber e o Fazer: República, Federalismo e Separatismo na Confederação do Equador**. 109f. Tese – Departamento de História, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 2006

AHMADI, Syrus; HAFEZNIA, Mohammad; HOURCAD, Bernard. Geopolitics of Buffer Spaces: Characteristics of Iran's buffer situation between great powers in the nineteenth and twentieth century (ad). **Sci. Int. (Lahore)**, v.25, n.4., p.1019-1030, 2013

DORATIOTO, Francisco. A Formação dos Estados Nacionais no Cone Sul. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá; PATRIOTA, Antônio de Aguiar). **A América do Sul e a Integração Regional**. Brasília: FUNAG, 2012

\_\_\_\_\_. **O Brasil no Rio da Prata (1822-1944)**. Brasília: FUNAG, 2014

DALBY, Simon. **The Geopolitics of the International System and Globalization**. International Association Annual Conference Paper: Pannel “ Multidisciplinary in International Studies”, fev. 15, 2009

DIEHL, Paul 1991. Geography and War: A Review and assessment of the empirical literature. **International Interactions**, v. 17, n.1, p.11-27, 1991

FISHER, Ronald. Methods of Third-Party Intervention. In: FISCHER, Martina; GIESSMANN, Hans; SCHMELZLE, Beatrix. **Transforming Ethnopolitical Conflict: The Berghof Handbook**. Berlin: Barbara Budrich, 2010

HENSEL, Paul. Territory: Theory and Evidence on Geography and Conflict. **"Scientific Knowledge of War: Identifying Patterns, Constructing Explanations"**, Nashville, Mar., 1997

PAYRÓ, Roberto. **Historia del Río de la Plata. Tomo II: Peripencias de la organización nacional em los países del Río de la Plata y sus vecinos, 1810-1852**. Livro digital, 2008. Disponível em: <<https://rppayro.files.wordpress.com/2008/10/historia-del-rio-de-la-plata-tomo-2.pdf>>. Acesso em: 01 de Ago. 2016

REICHEL, Heloisa; GUTFREIND, Ieda. **Discutindo a História do Brasil: Fronteiras e guerras no Prata**. São Paulo: Atual, 1995

SACK, David. **Human Territoriality: it's theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986

SAKAGUCHI, Daisaku. Distance and Military Operations: Theoretical Background toward Strengthening the Defense of Offshore Islands. **NIDS Journal of Defense and Security**, n.12, p.83-105, 2011

STARR, Harvey. Territory, Proximity, and Spatiality: The Geography of International Conflict. **International Studies Review**, v.7, n.3, p.387-406, 2005

VASQUEZ, John. Why Do Neighbors Fight? Proximity, Interaction, or Territoriality. **Journal of Peace Research**, v.32, n.3, p.277-293, 1995

\_\_\_\_\_; HENEHAN, Marie. Territorial Disputes and the Probability of War, 1816-1992. **Journal of Peace Research**, v.38, n.2, p.123-138, 2001

WALTER, Barbara. Explaining the Intractability of Territorial Conflict. **International Studies Review**, v.5, n.4, p.137-153, 2003

*Recebido em: 01/09/2016*

*Aceito em: 14/09/2016*

# Sanções internacionais e sobrevivência de governos

*International sanctions and government survival*

Amanda Domingos\*  
Ana Carolina Costa\*\*  
Daniele Farias\*\*\*  
Matheus Cunha\*\*\*\*

## Resumo

As sanções internacionais são efetivas? Esse artigo busca entender a conexão entre relação comercial entre os países e as sanções militares aplicadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. O principal objetivo é entender, em que medida, a existência de um aliado no Conselho de Segurança impede a derrocada de um governo sancionado militarmente. A principal hipótese sustenta que a aliança entre os países sancionados e os membros do Conselho de Segurança é um potencial fator explicativo. Metodologicamente utilizamos a abordagem de um modelo Crisp-Set. Os resultados apontam que o tipo de sanção e a ausência de um aliado no Conselho de Segurança são condições necessárias para a queda do governo.

**Palavras-Chave:** Relações Internacionais. Sanções internacionais. modelo Crisp-set.

## Abstract

Are the international sanctions effective? This article tries to understand the relation between commercial relationship between countries and the military sanctions imposed by Security Council of the United Nations. The main objective is understanding, to what extent the existence of an ally in the Security Council prevents the collapse of a government sanctioned. The main hypothesis argues that an alliance between sanctioned nations and members of the Security Council is a potential explanatory factor. Methodologic we use the Crisp-Set model approach. The results show that the type of sanction and the absence of an ally in the Security Council are necessary conditions for the government's fall.

**Keywords:** International Relations. International Sanctions. Crisp-Set Model

\* Graduada em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista do CNPq. Contato: amanda.domingos@ufpe.br

\*\* Graduada em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco. Contato: a.costacarolina@gmail.com

\*\*\* Graduada em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco. Contato: danielefariasc@gmail.com

\*\*\*\* Graduando em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bolsista do CNPq. Contato: mscunha@gmail.com

## Introdução

Em meio a um Sistema Internacional anárquico, onde os atores estatais são considerados independentes e autônomos, apesar de não existir um ente superior aos Estados, existem formas de coagir ou, até mesmo, punir aqueles que não estejam agindo de acordo com os preceitos de convivência não-violenta. A pressão externa é um desses mecanismos que tentam moldar o comportamento de tais entes.

As sanções internacionais surgem como parte importante desse catalisador, caracterizam-se, fundamentalmente, por serem a forma de condicionar o futuro de um Estado, ou de um grupo, por meio de barganha ou, em última instância, utilização da força (SEITENFUS, 2002). Apesar de haver casos em que seja necessária a intervenção militar em alguns países, o propósito fundamental das sanções internacionais é o de estabelecer a paz e cooperação entre os partícipes do Sistema Internacional.

Tais sanções internacionais têm suas égides fincadas no poder cooperativo que a Organização das Nações Unidas (ONU) e o seu Conselho de Segurança (CSONU) têm para com os membros de toda a organização (PEREIRA, 2014). Seu compromisso para com a manutenção da paz está fincado nos propósitos da Carta das Nações. A análise das sanções é um tema de suma importância nos estudos das Relações Internacionais. Com o aprofundamento das relações entre os Estados, da cooperação entre si e, principalmente, da emergência do processo de integração regional que vem se intensificando, surge a necessidade de aprofundar esta agenda de pesquisa.

No decorrer da discussão, duas questões fundamentais surgem:

- a) considerando um contexto anárquico do Sistema Internacional, o poder dado ao conselho de segurança da ONU – composto por cinco membros permanentes – não acaba por ferir ou condicionar (Waltz, 1945) a anarquia internacional; e, por fim
- b) dada a legitimidade do Conselho de Segurança em aplicar sanções aos Estados, questiona-se qual o impacto de sua aplicação.

O presente trabalho debruça-se sobre essas duas inquietudes. O dilema acerca da anarquia internacional que se estabelece entre o pensamento de Waltz e os teóricos da corrente neoliberal, como Keohane, acaba por permanecer inalterado, onde a cooperação surge

como égide das relações intergovernamentais. A segunda inquietude, por sua vez, será testada através de um modelo *Crisp Sets*, fazendo uso das premissas válidas para o método comparativo, tentando corroborar condições necessárias e suficientes para a existência da efetividade da sanção internacional sobre os casos selecionados.

Através de um banco de dados inédito e publicamente disponível, a fim de seguir os pressupostos de replicabilidade e incrementar o avanço da ciência (KING, 1995), as hipóteses testadas nesse artigo são:

- a) países sancionados sem aliados comerciais no CSONU sofrem quedas de governo;
- b) governos que sofrem sanções militares, caem.

Para tanto, o artigo estará dividido em quatro partes. A seção que segue faz um levantamento da literatura relacionada às sanções internacionais e o debate entre realismo e liberalismo, a segunda parte, por sua vez, sumariza quais dados e métodos foram utilizados. A terceira seção discute os resultados encontrados e, por fim, a quarta seção elenca as conclusões encontradas.

## **Sanções internacionais e teoria das relações internacionais: uma revisão**

Com o final do período bélico presenciado pelo mundo – com as duas Guerras Mundiais e a Guerra-Fria – os modelos apresentados pelos teóricos de base realista acabaram por parecer esgotados, sem conseguir explicar perfeitamente o momento de cooperação existente no Sistema Internacional como um todo. Dado o final do período das grandes guerras, os Estados retomaram suas buscas por um órgão internacional que conseguisse lidar com tais relações de cooperação e conflito, que ocorreu, em uma primeira tentativa, com a Liga das Nações e, posteriormente, com a Organização das Nações Unidas (ONU), cujo principal objetivo era fomentar a paz e desenvolver relações amistosas entre as nações. Conforme Robert Keohane (1984), por exemplo, quanto maior a interação entre os Estados, bem como o número de redes transnacionais, mais pacífico será o mundo. A ONU surge com o intuito de garantir que essa interação seja, de fato, pacífica.

Para manter a paz internacional, a ONU criou o Conselho de Segurança, um órgão internacional, que tem como objetivo harmo-

nizar a atuação dos países para alcançar a cooperação entre eles e com isso solucionar problemas econômicos, sociais e humanitários (PEREIRA, 2014). O Conselho de Segurança é uma alternativa para debater a solução dos conflitos (SEITENFUS, 2002), portanto, sendo o detentor do poder punitivo.

Tal poder punitivo é composto pela possibilidade de impor sanções, que são instrumentos previstos no capítulo 7º art. 41 e 42 da Carta das Nações Unidas e implementadas via Conselho de Segurança (MACHIAVELLI, 2008). A capacidade punitiva detida pelo CSONU acaba por impor padrões de comportamento dentro e fora das fronteiras nacionais, o que promove um grande debate sobre até onde é possível interferir no comportamento de um Estado e a partir de quando a soberania daquela nação está sendo violada. Seitenfus (2002), por sua vez, questiona o perigo da intervenção de Estados mais fortes sobre os mais fracos usando as organizações internacionais para alcançar seus próprios interesses.

É neste debate que o presente trabalho se enquadra. A principal inquietação surge nos pensamentos de Kenneth Waltz, teórico neorrealista que, dentre outras coisas, discutia questões voltadas à hegemonia e à balança de poder, mas, o ponto fundamental para o debate no qual nos inserimos, é levantada por Waltz quando passa a relativizar a existência da anarquia internacional. Em termos mais substantivos, o autor sustentava que países que possuíam maior poder econômico e, conseqüentemente, político descolavam a balança do poder e conseguiam, por isso, influenciar outros países.

Questiona-se até que ponto é legítima a existência de um Conselho de cinco países permanentes que possuem ampla capacidade de imposição de perdas à países que descumpram ou desviem-se das diretrizes estipuladas para a boa convivência e a paz perpétua entre as Nações. As sanções sofrem críticas por seus resultados, especialmente em países mais pobres. Pereira (2014) critica as invasões dos Estados Unidos da América, que não teriam sido legítimas e que ainda assim ocorreram e não foram punidas. Seitenfus (2002) também faz pesadas críticas às sanções internacionais, além de afirmar que podem interferir na soberania dos estados sancionados, o autor acredita que elas podem ser implantadas para garantir os interesses das grandes potências. Afirma ainda que o sistema de solução da ONU parece abrigar uma efetividade duvidosa e seletiva e que ela não é capaz de intervir em dezenas de conflitos sangrentos, ou seja, não está mantendo a paz, só evitando uma guerra mundial.

Trevizan (2009) afirma que as punições no tratado de Versalhes, incluindo as sanções econômicas, contra a Alemanha possibilitaram a disseminação de um forte sentimento nacionalista e junto a isso o advento do totalitarismo nazifascista. Machiavelli et al., (2008) também questionam a eficácia das sanções no cumprimento do propósito de restauração da paz e da segurança, afirmando que tais sanções agridem os direitos humanos e causa mais danos que benefícios à população civil. Os autores declaram ainda que as organizações humanitárias contestam o pensamento do corpo diplomático de que as sanções econômicas devem ser apoiadas, pois eles percebem que elas causam danos sociais, mesmo sendo uma alternativa a intervenção armada. Os resultados obtidos na pesquisa desses autores foram:

- a) sanções econômicas não são um meio eticamente razoável de pressão internacional;
- b) provocam danos de ordem social e humanitária;
- c) podem chegar a agravar um caos social pré-existente;
- d) atingem direitos humanos basilares e
- e) têm atingido exclusivamente países de desenvolvimento precário.

Tais críticas são válidas e podem indicar a falta de efetividade das sanções econômicas, ademais, países que as recebem, mas possuem alianças com os países membros do Conselho de Segurança, acabam desconsiderando as sanções impostas, como, por exemplo, o caso da Coreia do Norte. Ide (2010) mostra que a Coreia do Norte foi condenada incisivamente na resolução de 1974 aprovada pelo Conselho de Segurança, pois estava realizando testes nucleares. Porém, tal país possui alianças com a China – a qual estaria bloqueando a aprovação de sanções mais severas. As sanções aprovadas não foram eficazes, A Coreia do Norte segue sem entrar em acordo com o Conselho de Segurança, em especial os EUA e continuaram recebendo apoio da China.

Além desses fatores a própria eficiência das sanções pode enfrentar dificuldades estruturais internas, ou seja, o próprio país que impõe a sanção é passível de encontrar dificuldades para manter uma sanção. Martin (1993) argumenta que é muito custoso (salvo algumas exceções) para um país manter uma sanção econômica

sozinho. Para tanto é necessário a existência de cooperação entre os Estados que pretendem impor uma condição a outro Estado. A autora também chama atenção para o “*free riding*” em tradução livre: “o passageiro clandestino”. Cada país seguiria a lógica de que manter uma sanção o traria benefícios, porém a situação ideal seria quando o outro país arcaria com a maior parte dos custos da sanção. Portanto cada Estado agiria levando em consideração essa predisposição, mas também seguindo a lógica de que é preferível uma ação multilateral do que unilateral ou uma unilateral do que ação nenhuma.

É importante lembrar também que na literatura existe divergências entre o que caracteriza de fato uma sanção econômica. Pape (1998) difere de Hufbauer (1990) no conceito de sanção econômica, para o autor existem dois tipos de “munição”: restrições comerciais e restrições financeiras e três tipos de estratégias: guerras comerciais, guerras econômicas e sanções econômicas. Uma guerra comercial tem seus objetivos voltados para as relações comerciais, como por exemplo uma diminuição na taxação de impostos. Uma guerra econômica procura enfraquecer o potencial econômico de um país e sucessivamente seu potencial bélico. Já as sanções econômicas objetivam a alteração da ação política – externa ou doméstica – causando pressão econômica ou pressão interna, uma boa ilustração deste último caso foram as pressões sofridas pela África do Sul para rever sua política do *apartheid*.

Intuitivamente, acreditamos que sanções econômicas demonstram ser mais trabalhosas em termos de cooperação internacional já que cada estado se mostra mais disposto a agir em benefício de seus interesses particulares e menos eficazes no quesito demonstração de força do que as sanções militares, pois o sistema internacional das relações internacionais permite que os estados que venham a sofrer sanções possam resistir. No entanto, o teste desta hipótese foge ao escopo principal do presente trabalho.

O objetivo de criar tensões populares também pode falhar, temos como exemplo o embargo econômico, entendido aqui como uma interrupção de relações econômicas, medida prevista na Carta das Nações Unidas, a Cuba. Criado com a intenção de minar o regime socialista acabou por unir a população em torno de um sentimento nacionalista que permitiu a resistência ao embargo por décadas.

Ao que se refere a capacidade de substituição da força das sanções militares como uma alternativa pacífica sua eficácia também

é questionável pois a probabilidade de criação de um mal-estar político sem que seus objetivos sejam alcançados é alta. Dessa forma, levando em consideração o debate literário pretendemos analisar se as sanções podem ser realmente um instrumento para a paz ou se seu uso vem sendo superestimado.

## Dados e métodos

Uma grande quantidade de fenômenos sociais compartilha certas características. Uma delas é a multicausalidade, ou seja, diferentes configurações causais podem produzir o mesmo resultado observado. Diferenças entre unidades de análise (sejam elas institucionais, culturais ou contextuais) criam diferentes trajetórias ao longo do tempo, mesmo que o resultado final seja semelhante (RAGIN, 2008). Outra característica são os níveis de interação em que grupos de variáveis podem incorrer. Isolar efeitos causais é possível, porém é ainda mais plausível concordar que o mundo social é complexo, e complexidade – em termos metodológicos – significa interação.

Considerando isso tudo, optamos por usar um modelo *set-theoretic* neste artigo (um *crisp-set*, para ser mais específico). Esse tipo de modelo nos provê uma série de vantagens. Dentre elas:

- a) permite comparação *small-n*, ou com baixa proporção de casos por variável. Mesmo nas condições menos rigorosas, uma boa análise estatística exige 5 casos por variável acrescentada ao modelo. Devido à própria natureza do tema, dispomos de um número reduzido de casos (catorze);
- b) permite interações de todos os níveis entre as variáveis. Por utilizar lógica Booleana e análise combinatória, um modelo *crisp-set* permite que todas as possíveis interações sejam consideradas<sup>1</sup> e, por fim,
- c) ajusta-se bem à variável dependente binária<sup>2</sup>.

Nosso fenômeno de interesse é a queda de governos sancionados, seja pela Organização das Nações Unidas, seja pelos Estados Unidos. Utilizando dados disponíveis no Comitê de Sanções

---

1. Nossa preocupação neste artigo não é mensurar efeitos causais isolados, mas sim encontrar condições necessárias e/ou suficientes para a queda de governo.

2. É verdade que existem técnicas estatísticas que acomodam essa condição (regressões logit, por exemplo), porém a interpretação dos coeficientes é incerta, ao passo que uma análise *set-theoretic* produz condições claras e diretas.

do Conselho de Segurança (CSONU) e também da Secretaria de Estado norte-americana, criamos um banco de dados original, com catorze países sancionados – a maioria deles na primeira década do século XXI. Infelizmente não encontramos dados completos mais antigos do que 2003 (ano em que sanções internacionais ganham mais volume).

Existe um acalorado debate sobre a efetividade de sanções internacionais. Olhando para os dados, nenhuma resposta auto-evidente surge. Existem países que sofreram sanções, mas cujos governos sobreviveram (Líbano, Síria), enquanto outros caíram de forma bastante rápida (por exemplo, a Líbia). Para definir queda de governo, adotamos um *threshold* generoso: caso o governo tenha caído em até 10 anos após a sanção, consideramos que houve uma queda e codificamos 1.

Observando os dados, percebemos a atividade intensa do CSONU e dos EUA em utilizar sanções a partir do século XXI. Somente em 2003 contamos 4. As intervenções militares são poucas, já que são mais custosas politicamente. À exceção de Belarus (Europa Oriental), todos os países sancionados são africanos ou do Oriente Médio.

Selecionamos três variáveis para entender os dados de que dispomos: Aliado Comercial, Dependência de Exportações e Tipo de Sanção. Por exigências do modelo, as duas primeiras (expressas originalmente em porcentagens) foram transformadas em *dummies*. Abaixo, segue quadro com definições:

Quadro 1- Lista de variáveis e respectivas definições

VARIÁVEL	DEFINIÇÃO
Aliado Comercial	Existência de aliado comercial se o país alvo da sanção destina ao menos 20% de suas exportações para um ou mais membro do CSONU. Caso esse patamar não seja alcançado, a variável é codificada 0.
Dependência de Exportações	Classificamos como dependente de exportações todo país sancionado que deriva ao menos 50% de seu PIB de exportações. Caso isso não ocorra, a variável é codificada 0.
Tipo de sanção	Codificada 1 se a sanção foi militar, e 0 caso tenha sido de outra natureza (ex: proibição de exportações, congelamento de ativos).
Fontes	Comitê de Sanções da ONU; World Trade Organization; Observatory of Economic Complexity (MIT); BBC Country Profiles; Gapminder.

Fonte: Elaboração dos autores.

A variável dependente – sobrevivência governamental – foi classificada de acordo com o *country profiles* da BBC. Ela é codificada 1 se dentro de 10 anos pós-sanção houve queda de governo, e 0 caso isso não tenha ocorrido.

Este modelo lida com dois conceitos importantes: consistência e cobertura. Na seção de resultados, o desempenho das variáveis será avaliado por esses dois indicadores. Ragin (2008) classifica consistência como “a proporção de casos com uma dada causa ou combinação que também mostram o resultado”.<sup>3</sup>

Já cobertura é “o total número de casos seguindo um caminho específico para o resultado dividido pelo número total de instâncias do resultado” (RAGIN, 2008). Em outras palavras, cobertura é a proporção de casos que apresentam a mesma solução, a mesma interação entre as variáveis. Wagemann e Schneider (2007) apresentam, ainda, a definição de cobertura única, aquela que indica “qual percentual do resultado é exclusivamente explicado por determinado caminho causal”. Em modelos *crisp-set*, a cobertura da solução tende a ser a mesma das demais.

Quadro 2 - Desenho de pesquisa

<b>População</b>	Estados Sancionados pela ONU e EUA
<b>Variáveis</b>	<b>Dependente:</b> <i>Dummy</i> – queda de governo <b>Independentes:</b> <i>Dummies</i> – Aliado Comercial, Dependência de Exportações e Tipo de Sanção.
<b>Técnicas</b>	Modelo <i>Set-theoretic (Crisp set)</i> , análise de causas necessárias e suficientes.
<b>Fontes</b>	BBC country profiles/ Gapminder/ Observatory of Economic Complexity/ Comitê de Sanções da ONU; World Trade Organization.

Fonte: Elaboração dos autores.

No intuito de garantir a máxima transparência e a possibilidade de replicabilidade dos resultados obtidos (KING, 1995), construímos esse resumo do nosso desenho de pesquisa. As hipóteses testadas são duas:

- a) países sancionados sem aliados comerciais no CSONU sofrem quedas de governo;
- b) governos que sofrem sanções militares, caem. A próxima seção sumariza os resultados encontrados.

3. Tradução dos autores

## Resultados e evidências

Nossos resultados confirmam parcialmente a primeira hipótese de pesquisa, e totalmente a segunda. Como esperávamos de forma intuitiva, todos os países a sofrerem sanções militares tiveram seus governos derrubados. Tanto o tipo de sanção quanto a ausência de um aliado comercial dentro do CSONU são causas necessárias para que haja queda de governo. O nível de consistência foi de 0.8 para ambas, acima do limite mínimo de 0.75 sugerido por Ragin (2008). Por outro lado, a cobertura é baixa (0.57 e 0.44, respectivamente), o que não é nenhuma surpresa. Caso a cobertura fosse alta, estaríamos lidando com um /modelo em que uma única variável contribui para o fenômeno de interesse.

Tabela 1- Análise das causas necessárias

Variável	Consistência	Cobertura
Ally (presença de aliado)	0,2	0,44
Ally ~ (ausência de aliado)	0,8	0,44
Sanctype (sanção militar)	0,8	0,57
Sanctype ~ (outras sanções)	0,2	0,14
Depend (dependência de exportações)	0,4	0,4
Depend ~ (independência de exportações)	0,6	0,33

Fonte: Elaboração dos autores.

O software *FsQCA*, contudo, faz análises mais sofisticadas do que uma avaliação de consistência e cobertura para variáveis isoladas. Pretendemos encontrar soluções que levem em conta as possíveis interações entre variáveis. Utilizando a análise padrão do software (*standard Analysis*) encontramos uma interação entre duas variáveis, que possui máxima consistência, mas cobertura limitada (0.5), o que sugere que há variáveis não abrangidas pelo modelo.

Tabela 2- análise padrão

Solução	Cobertura bruta	Cobertura única	Consistência
Ally*Sanctype	0,5	0,5	1,0

Fonte: Elaboração dos autores. **Cobertura da solução:0,5**

Segundo a linguagem matemática do software, o asterístico (\*) significa uma multiplicação, ou um “E” na solução apresentada.

Portanto, nosso resultado principal é que governos sancionados caem quando (1) a sanção é militar e (2) o governo possui aliado comercial no CSONU. A princípio, é um resultado contrário ao encontrado antes, de que a ausência de aliado comercial no CSONU era uma condição necessária de queda de governo. Contudo, é importante destacar que o modelo *Crisp-set* busca interações mínimas entre variáveis que produzam o resultado de interesse, e não efeitos de variáveis isoladas. Esses dois resultados, combinados, sugerem que a ausência de aliados no CSONU interage com outra (s) variável (is) omitidas no modelo.

## Conclusões

Em consonância com a literatura, sanções internacionais aparentam ser instrumentos incertos de ação. Excetuando ocasiões em que o país sofre uma invasão militar, onde o *proxy* adotado por nós de efetividade das sanções, ou seja, a queda de um governo sancionado, pode ser postergada além dos 10 anos. Tanto possuir quanto não possuir aliados comerciais dentro do CSONU são condições que podem levar a quedas de governo. Isso pode se dar porque os países sancionados são países de baixo volume de exportações, com pouca participação nas economias das nações com quem se aliam. Outra explicação é que as variáveis omitidas no modelo interagem com a condição de não possuir aliados, gerando outro caminho causal. Quanto ao caminho causal descoberto neste artigo, é uma resposta que necessita de teoria. Mesmo assim, podemos concluir com confiança que a parceria econômica não é uma blindagem eficaz a países sancionados.

Certos estudos (TEORELL, 2010) apontam que crises econômicas foram parcialmente responsáveis pela derrocada de regimes autocráticos pelo mundo inteiro. Ao “simular” uma crise impondo sanções econômicas, é de se esperar que os efeitos sejam os mesmos, porém nossa análise não encontrou apoio à eficácia de sanções econômicas.

É possível que a deterioração econômica advinda de más políticas econômicas aliadas a sanções continuadas e à fuga de investimentos fortaleçam as pressões de grupos rebeldes, o que por fim leva a um golpe ou à convocação de eleições. Nesse caso, os efeitos das sanções seriam bastante indiretos e fracos. Serviriam para instar à ação atores internos, para que estes se responsabilizassem

pela derrubada do governo. Infelizmente, nossa análise não é capaz de considerar essas interações.

De qualquer forma, fica claro o quanto o debate empírico sobre efetividade de sanções internacionais precisa avançar. Apresentamos aqui um primeiro esforço nessa direção, e esperamos que nosso trabalho possa incentivar outros pesquisadores a estudarem o tema empiricamente, com as mais diferentes abordagens metodológicas.

## Referências

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. [S. l.]: UNICRIO, 2015. Disponível em: <[http://unicrio.org.br/img/Car-tadaONU\\_VersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/Car-tadaONU_VersoInternet.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2015.

CARTER, Barry E. *International economic sanctions: Improving the Haphazard U.S. Legal Regime* Paperback. **Cambridge Books**, June, 26, 2008.

DASHTI-GIBSON, Jaleh; DAVIS, Patricia; RADCLIFF, Benjamin. On the determinants of the success of economic sanctions: An empirical analysis. **American Journal of Political Science**, v. 41, n. 2, p. 608-618, Apr. 1997.

GARCIA, Eugênio Vargas. Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: **FUNAG**, 2013.

HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J.; ELLIOTT, Kimberly Ann. **Economic sanctions reconsidered: history and current policy**. [S. l.]: Peterson Institute, 1990.

IDE, Diogo Mamoru. Sanções ineficazes e continuidade no tratamento internacional envolvendo a Coreia do Norte. **Boletim Meridiano 47**, v. 10, n. 107, p. 34-35, 2010.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984

KING, Gary. Replication, replication. *PS: Political Science & Politics*, v. 28, n. 03, p. 444-452, 1995.

LIJPHART, Arend. Modelos de democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MACHIAVELLI, Alvaro Nunes; MARQUES, Pâmela Marconatto; ZANELLA, Cristine Koehler. A geopolítica das sanções econômicas: um estudo a partir do caso haitiano. In: SALÃO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 9., 2008. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: PUC RS, 2008.

MARINOV, Nikolay. Do economic sanctions destabilize country leaders?. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 3, p. 564-576, 2005.

MARTIN, Lisa L. **Coercive cooperation: explaining multilateral economic sanctions**. Princeton University Press, 1993.

PAPE, Robert A. Why economic sanctions still do not work. **International Security**, v. 23, n. 1, p. 66-77, 1998.

PASQUINO, Gianfranco. **Sistemas políticos comparados**. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial, 2004.

PEREIRA, Demetrius Cesario; ROCHA, Rafael Assumpção. Debates teóricos em relações internacionais: origem, evolução e perspectiva do embate Neo-Neo. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.3.n.6, jul./dez., 2014. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>> Acesso em: 15 set. 2016.

PEREIRA, Valéria Fernandes. Sanções internacionais revisitadas: contribuição da Economia para o Direito em problemas ambientais transfronteiriços. **A Barriguda: Revista Científica**, v. 3, n. 3, p. 1-24, 2014.

RAGIN, Charles. **Redesigning social inquiry: fuzzy-sets and beyond**. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

SEITENFUS, Ricardo. Ingerência ou solidariedade? dilemas da ordem internacional contemporânea. **São Paulo em perspectiva**, v. 16, n. 2, p. 12-26, 2002.

TREVIZAN, Ana Flávia; AMARAL, Sérgio Tibiriçá. O tribunal de nuremberg e polêmica das sanções adotadas. **Etic-Encontro De Iniciação Científica-issn 21-76-8498**, v. 4, n. 4, 2009.

TEORELL, Jan. **Determinants of democratization**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

WAGEMANN, Claudius; SCHNEIDER, Carsten. **Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets: comments most welcome!** [S. l.]: Compasss, 2007. Disponível em: <<http://www.compass.org/wp-series/WagemannSchneider2007.pdf>> Acesso em: 15 set. 2016.

*Recebido em: 10/07/2016*

*Aceito em: 09/09/2016*

# Plano Dalet e a influência da teoria política de maquiavel no processo colonial israelense

*Dalet plan and the influence of the machiavelli's theory in the colonial process of israel*

Vanessa Batista Dias\*

## Resumo

O Estado de Israel, desde sua criação, mantém diversas intervenções militares e políticas nos territórios ocupados na cidade da Cisjordânia. As medidas adotadas por ele visam impossibilitar a construção de um Estado Palestino soberano. Uma delas é o Plano Dalet (o qual foi elaborado entre 1947 e 1948, continuando, até hoje, a ser aplicado). Na estrutura dele, pode-se encontrar influências da teoria clássica maquiavélica, do século XVI, de como conquistar Estados e mantê-los sob domínio. Assim, este artigo pretende analisar como o pensamento de Nicolau Maquiavel, com base na obra O Príncipe, influenciou a constituição do Plano Dalet, que objetiva a tomada do território palestino sob os pressupostos do sionismo (o qual prega o retorno dos judeus à terra prometida).

**Palavras-chaves:** Assentamento. Colonização. Israel-Palestina. Maquiavel. Plano Dalet.

## Abstract

The State of Israel, since its foundation, retains several military and political interventions in the occupied territories in the West Bank. The measures adopted are intended to preclude the construction of a sovereign Palestinian State. One of them is the Plan Dalet (which was prepared between 1947 and 1948 and it has been ongoing until the present day). In its structure we can find influences of the Machiavellian classical theory from XVI century, of how to conquer States and keep them in the field. Thus, this article is intended to analyze how the thought of Niccolo Machiavelli, based on the book, The Prince, influenced the formation of the Plan Dalet, that aims to the seizure of Palestinian territory under the assumptions of Zionism (which preaches the return of the Jews to the promised land).

**Keywords:** Settlements. Colonization. Israel- Palestine. Machiavelli. Plan Dalet.

\*Aluna do 5º período do curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (CCJ/UFSC). Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Planetário, Meio Ambiente e Globalização da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Contato: vanessadiass@hotmail.com.

## Introdução

A imprescindível obra literária de Niccolò di Bernardo Machiavelli, ou simplesmente Nicolau Maquiavel, o pensador de Florença, não se dirige apenas aos homens de seu tempo, estando mais viva do que nunca e continuando a interpelar a posteridade.

(LEFORT, 1980, p. 11).

Maquiavel, em seu livro *O Príncipe*, descreve sua ideologia de governo, apresentando a *virtù* e a *fortuna* como formas de conquista de um território. Essa concepção de conquista trazida pelo pensador pode ser correlacionada à problemática existente na região da Palestina no que concerne a criação do Estado de Israel e a ideologia sionista. Diante desse contexto, o presente artigo busca investigar a presença do pensamento maquiavélico na estratégia da conquista de um território nacional judaico com base no Plano Dalet (ou “Plano D”). Convém ressaltar que o termo “maquiavélico” passou a ser utilizado, no cotidiano, para designar pessoas que praticam atos funestos e desleais para conseguir vantagens; porém, do ponto de vista político, essa é uma designação imprecisa, pois Maquiavel defendeu a ética na política, já que pregava a importância do cumprimento de acordos. Entretanto, os métodos que são expostos em sua obra, de como conquistar um território, incorporados ao espírito da frase atribuída a ele que aduz que “os fins justificam os meios”, fê-lo ganhar fama de mau, astuto e sagaz, sendo esse discurso, até hoje, equivocadamente reproduzido.

Importa mencionar que as questões relacionadas à conquista de um território (especialmente, sobre a criação de um novo Estado) e à manutenção do poder político nele são alguns dos principais enfoques da obra *O Príncipe* de Maquiavel, clássico da Teoria Política.

Assim, na primeira parte deste artigo, apresenta-se Maquiavel e a *virtù*. Já, na segunda parte, discute-se a trajetória da ideologia sionista e a criação do Estado de Israel. Em sequência, na terceira parte, explora-se os assentamentos judaicos que ocorreram na Cisjordânia e o Plano Dalet (ou Plano D). Por fim, analisa-se o emprego da teoria de Maquiavel na questão Israel-Palestina. Nesse contexto, o método de abordagem utilizado é o indutivo e a técnica de pesquisa é a bibliográfica.

## Maquiavel e uma Itália em construção

Conhecido como fundador da teoria política moderna, Maquiavel escreveu orientações de como conquistar territórios e de como deve-se proceder para que ocorra o estabelecimento de um governo no local conquistado. Dessa forma, sua obra *O Príncipe*, escrita entre 1513 e 1514<sup>1</sup>, objetivava demonstrar o caminho para a unificação da Itália, pois a situação política do referido país – pátria do autor – possuía um histórico repleto de intensa desordem. Vale dizer que, na Itália renascentista, a tirania predominava em alguns principados, sendo eles controlados, assim, mediante o emprego de força e sem tradição dinástica. Buscando romper com esse paradigma, Maquiavel propôs, então, o reforço da constituição republicana da Itália.

De acordo com Martins (2004, p. 7), “os principados italianos apelavam frequentemente para as monarquias absolutas europeias, a fim de solucionar as suas disputas internas”. Também, para ajudar nas conquistas e na manutenção do território e da ordem, havia os chamados *condottieres* – especialistas na tática militar, os quais forneciam seus serviços ao príncipe que oferecesse a melhor oferta. Destaca-se que estes personagens obtiveram reconhecimento crescente na época, uma vez que alguns conseguiram, efetivamente, conquistar principados. (MARTINS, 2004, p. 7).

Após um cenário otimista para o comércio italiano – estabelecido a partir do século XI, através da interação recíproca entre os principais “atores” da época (igreja, estados feudais, senhores de terras, corte aristocrática, burguesia, entre outros) – a derrocada da Itália começou a ocorrer aos poucos diante das lutas contínuas travadas entre seus Estados constituintes e perante a queda do feudalismo. (PINZANI, 2004, p. 10).

Explica Martins (2004, p. 9) que “a fraqueza militar e política da península, já no começo do século XIV, representava forte impedimento para expansão e acumulação de capital”. Também, refere

---

1. Sobre a redação e publicação do livro *O Príncipe*, convém referir: Embora o manuscrito, terminado provavelmente nos primeiros meses do ano 1514, tenha começado a circular nos ambientes diplomáticos e políticos, quase às escondidas, encontrava contudo pouco sucesso, sendo considerado, por assim dizer, um texto ‘perverso’. O livro foi impresso somente em 1532, cinco anos depois da morte de Maquiavel, recebendo o título atual, *O Príncipe*, em substituição ao latino *De principatibus* dado por Maquiavel. Contudo, ainda que não houvesse sido impresso, seu conteúdo já era conhecido nas cortes e nas chancelarias italianas e já havia dado ao seu autor a fama de um homem malvado e ateu. O juízo negativo que viria a pesar sobre *O Príncipe* e o seu autor por séculos já havia sido emitido antes mesmo de a obra aparecer ao público. (PINZANI, 2004, p. 10).

o autor que “a Itália é, assim, desarmada política, militar e institucionalmente pelo anacronismo da organização das cidades-estados e pela ausência de liderança central incontestável”. (MARTINS, 2004, p. 9).

Foi nessa conjuntura caótica que Nicolau Maquiavel nasceu, no ano de 1469, em Florença (Itália). Com o passar dos anos, Maquiavel ingressou e passou a participar ativamente da política em sua terra, servindo à corte de César Borgia (filho do papa Alexandre VI e poderoso *condottiere*), que governou o país até os Médicis derrubarem a república no ano de 1512 – ano em que Maquiavel foi exilado<sup>2</sup>. Já, em 1519, Maquiavel foi anistiado e retornou para sua terra, onde ocupou posições ligadas às áreas políticas e militares. Vale dizer que, em 1527, a República foi restaurada e Maquiavel esquecido da política.

## **Maquiavel e as diversas interpretações para o livro *O Príncipe***

A obra de Maquiavel é marcada pela ideia de que “os fins justificam os meios” e, apesar de tal assertiva não estar presente de forma literal na obra, o autor, normalmente, carrega o estereótipo negativo de que “uma pessoa (maquiavélica) fará qualquer coisa para alcançar seus objetivos. Não apenas os meios poderão ser e, geralmente, serão condenáveis, mas o próprio fim provavelmente também o será. A pessoa maquiavélica é, sobretudo, ambiciosa, e essa ambição dá-se em detrimento de tudo e de todos”. (SALANTINI; DEL ROIO, 2014, p.21).

Dessa forma, enquanto alguns defendem que Maquiavel é sinônimo de avidez e egoísmo, outros possuem uma concepção positiva em relação ao autor e à intenção que lhe levou a escrever a obra *O Príncipe*, como bem observa Gramsci (1978, p. 31):

[...] os inimigos de Maquiavel consideram-no homem digno de punição porque mostrou como os príncipes governam e assim fazendo instruiu o povo; colocou ‘dentes de cães nas ovelhas’, destruiu os mitos do poder, o prestígio da autoridade, tornou mais difícil governar, pois os governados podem saber tanto quanto os governantes, as ilusões tornaram-se impossíveis etc.

---

2. Convém mencionar que: “Após a queda da República em 1512, Maquiavel foi preso e torturado, acusado de participar de uma conspiração contra os Médici. Embora a sua inocência tenha sido provada e ele, libertado, a atmosfera na cidade ficou difícil para ele. Resolveu, portanto, retirar-se [...]”. (PINZANI, 2004, p. 8-9).

Martins (2004, p. 25) corrobora tal ideia ao afirmar que Maquiavel “[...] na impossibilidade de dirigir-se diretamente ao seu público, teria optado por desmitificar o poder, despojando-o de toda moralidade aparente através da crua revelação dos procedimentos e técnicas utilizadas em sua conservação por parte dos governantes”.

Nessa seara, cumpre salientar que, independente de seus reais propósitos, Maquiavel construiu uma obra de grande repercussão e que influenciou (e que ainda influencia) muitas personalidades no poder. Inclusive, “diz-se que a própria Catarina de Médicis (1519-1589), rainha-mãe da França, teria seguido os ensinamentos de Maquiavel ao jogar católicos contra protestantes e ordenar o massacre de 1572. Com isso manteve a soberania para os filhos [...]”. Assim, “essa e outras histórias de ardis, assassinato e espoliações de governantes têm sido atribuídas à inspiração de *O Príncipe* [...]”. (MARTINS, 2004, p. 6).

Apesar das diversas interpretações para o livro *O Príncipe*, deve-se considerar que:

O objeto de suas reflexões é a realidade política, pensada como prática humana concreta, e o centro maior de seu interesse é o fenômeno do poder, formalizado na instituição do Estado. Não se trata de estudar o tipo ideal de Estado, mas compreender como as organizações políticas fundam-se, desenvolvem-se, persistem e decaem. (MARTINS, 2004, p. 6).

Logo, Maquiavel é um autor que desperta os extremos, ou seja, há aqueles que o odeiam e criticam-no intensamente e existem aqueles que o idolatram e defendem-no com todas as forças. Indubitavelmente, a obra *O Príncipe* de Maquiavel possui relevante contribuição para a teoria política e jamais ficará no limbo, no esquecimento, pois dificilmente alguém que conhece sua obra dirá que não possui opinião formada sobre as ideias defendidas em seu mais célebre escrito sobre conquista de territórios e governo.

### **Maquiavel: *virtù* e fortuna<sup>3</sup>**

Maquiavel afirma, nos capítulos VI e VIII do livro *O Príncipe*, que o conquistador, para fixar governo no novo território, deve possuir *virtù* (compreendida como astúcia política, coragem, valor,

---

3. Dos quatro conceitos fundamentais da obra *O Príncipe* de Maquiavel – quais sejam, *virtù*, ocasião, fortuna e necessidade – em razão da delimitação do tema deste artigo, abordar-se-á, apenas, o primeiro e o terceiro.

capacidade, talento), podendo, para tanto, contar com a *fortuna* (no sentido de destino, influência política, acaso, sorte). Nesse contexto, convém explicar que:

A *virtù* na qual fala Maquiavel não é a virtude no sentido tradicional clássico ou cristão, isto é, entendida como excelência moral, como qualidade de caráter moralmente positiva. Maquiavel inspira-se muito mais no conceito latino de *virtus*, ou seja, como qualidade que contradistingue o *vir*, o homem varonil, conforme a definição de *vir virtutis* (homem virtuoso) oferecida por Cícero. Isso não significa que a *virtù* deixa-se identificar simplesmente com a coragem ou a bravura. [...] a *virtù* é uma excelência de caráter que aponta para a consecução de determinados fins políticos e que está baseada em capacidades práticas, das quais parte é congênita, e portanto não suscetível de ser modificada, e parte é aprendida, e por isso passível de ser aperfeiçoada. A *virtù* não possui nenhuma qualidade moral. [...] No que diz respeito às tradicionais virtudes aristotélicas ou cristãs, o príncipe não precisa possuí-las verdadeiramente. Deve, antes, causar a impressão de possuí-las (assim como no caso de todas as outras qualidades). [...]. O conceito de fortuna (ocasião) introduz um elemento de temporalidade no ideal do homem político de Maquiavel: embora possa ter muitas qualidades pessoais, ele deve ser capaz de reagir de maneira justa nas situações difíceis; caso contrário, toda a sua virtude resultará inútil. [...] Um príncipe que se apoia exclusivamente sobre a fortuna arruína-se quando ela varia. (PINZANI, 2004, p. 41-42; 43; 47; 62).

De acordo com Brugger (1999, p. 33): “A *virtù* de Maquiavel não deve nada a nenhuma ordem divina e consiste simplesmente em uma disposição de fazer o que for necessário para a grandeza cívica, e caso isso envolva qualidades mais apropriadas à besta que ao homem, que assim seja”.

Para Maquiavel, um bom governante saberia utilizar da fortuna como um instrumento para a vitória. Conforme Martins (2004, p.19): “segundo Maquiavel, a história mostra como o talento de alguns heróis foi capaz de extrair das circunstâncias, isto é, dos momentos propícios fornecidos pela fortuna, uma orientação para a iniciativa, perseguindo-a implacavelmente”.

Sobre a utilização da *virtù* na arte de governar, Maquiavel destaca-a quando aborda a importância de olhar para o passado, prever o futuro e estar preparado para as desgraças do destino. Nas palavras de Maquiavel (2014, p. 32):

Ademais, Estados que surgem em pouco tempo, como todas as outras coisas da natureza que nascem e crescem rapida-

mente, não podem ter as suas raízes e as suas ramificações, de sorte que a primeira intempérie poderá arrasá-los; a menos que, [...], estes que tão repentinamente tornaram-se príncipes possuam tamanha *virtude* que saibam sem detença preparar-se para conservar o que a *fortuna* colocou em suas mãos, e que, após a sua acessão, assentem – como outros antes dela o teriam feito – as bases do seu poder.

Diante do exposto, analisa-se o emprego dos ensinamentos de Maquiavel na questão Israel-Palestina.

## A ideologia sionista e a criação do Estado de Israel

A ideologia sionista, em linhas gerais, é compreendida como um movimento que prega a autodeterminação judaica, bem como a existência de um Estado nacional independente, soberano e judaico no território que um dia pertenceu à Terra de Israel (*Eretz Israel*).

É importante observar que, além da argumentação histórica de quem povoou antes o território onde hoje se encontra a Palestina, é também utilizada pelos sionistas a ideia de que eles possuem o direito de construir o *Eretz Israel* na Palestina, como prevê o Antigo Testamento, no legado dos judeus sobre aquela terra. De acordo com Huberman (2013, p. 3), a escolha pela Palestina deve-se pelo fato de que os judeus alegam possuir um “direito histórico” sobre a região, uma vez que foram expulsos dois mil anos antes pelos romanos (desta forma, bem antes que os árabes palestinos) e, portanto, julgam-se possuidores da legitimidade de impor na Palestina um Estado de maioria judaica. Vale ressaltar que os árabes do Oriente Médio questionam a ideia de que a Palestina deveria um dia abrigar um Estado preponderantemente judeu, contra-argumentando que apesar de os judeus terem habitado a região em tempos remotos, foram os árabes que viveram ininterruptamente nestas terras desde o século VII da era cristã.

Na década de 1930, a questão da criação de um território nacional para o povo judeu deixou de ser uma questão meramente ideológica, uma vez que, com a ascensão de Hitler ao poder, ocorreram situações fatídicas para os judeus, como a escravidão e o holocausto. Vale dizer que com o advento do nazismo houve uma grande intensificação da migração judaica para a Palestina e, com isso, o antissemitismo aumentou de forma proporcional.

Em 1937, a Inglaterra sugere, de forma inédita, a partilha do território palestino entre os dois povos (judeus e árabes palestinos)

com base em um relatório feito pela Comissão *Peel* – grupo responsável pela investigação dos conflitos na Palestina. É importante salientar que, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, o mundo voltou os olhos para a questão sionista e a problemática territorial na qual o povo judeu estava inserido. De acordo com Fisk (2007, p. 510):

[...] nenhum código moral pode justificar a perseguição de um povo em uma tentativa de pôr fim à perseguição de outro. O remédio para a expulsão dos judeus na Alemanha não deve ser buscado na expulsão dos árabes de sua pátria; e também não se conseguirá o alívio da angústia dos judeus às custas da angústia de um povo inocente e pacífico.

Com o término da Segunda Guerra Mundial, houve uma sensibilização geral com a situação nefasta em que se encontravam os judeus durante a execução do programa alemão nazista. De fato, o extermínio de diversos judeus sensibilizou a comunidade internacional e a conta de mais de seis milhões de judeus mortos colocou em pauta a questão em torno da partilha e da “compensação” que poderia ser feita ao povo judaico. De acordo com Pereira e Kanter (2012, p. 83):

Imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, um único nome desapareceu do mapa: o da Palestina. [...] Os palestinos, ou aqueles que eram reconhecidos como ‘árabes da Palestina, haviam sido expulsos, anexados, administrados, ou reduzidos ao estado de refugiados.

De acordo com Fisk (2007, p. 509), o historiador Georges Antonius, em 1938, afirmou que “a criação de um Estado judeu na Palestina, ou de um lar nacional baseado na soberania territorial, não podia ser conseguida com a retirada dos árabes [...]”. Cabe lembrar que, posteriormente, com o fim da segunda guerra mundial, o mundo estava comovido com o horror do holocausto e era preciso fazer algo como compensação ao povo judeu para, de uma forma ou outra, colocar um ponto final à tragédia milenar judaica. Entretanto, essa conta do passado não foi paga pelas nações europeias ou da América e, sim, pela nação muçulmana da Palestina.

Vale dizer que uma questão tão delicada como a criação de um Estado, em pleno século XX, deveria ter sido melhor pensada e fundamentada. Conforme Pereira e Kanter (2012, p.83):

O nome da Palestina não foi apenas riscado do mapa, mas também da pauta das Organizações Internacionais – em 1952, a Questão Palestina, que até então figurava como objeto de discussão da As-

sembleia Geral da ONU, foi substituída pelo Relatório Anual do Comissariado Geral do Serviço do Socorro e de Trabalhos das Nações Unidas (UNRWA).

É indiscutível que decisões importantes não devem ser tomadas em momentos de euforia e comoção como, infelizmente, ocorreu com a criação do Estado de Israel. Indubitavelmente, a recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU) propôs uma solução para o conflito, mas não previu que as hostilidades entre judeus e palestinos iriam se intensificar com a possível criação de um Estado judeu na Palestina. De acordo com Silva (2012, p.55):

Mesmo a contragosto de todo mundo árabe, o Estado de Israel é criado em 14 de maio de 1948. No mesmo ano da resolução, a Liga Árabe, formada em 1945, invade Israel, num conflito que ficou conhecido como Guerra Árabe – israelense. Nesse conflito, Israel sai vitorioso e passa a controlar 75% dos territórios da Palestina. Como consequência, houve o êxodo dos palestinos para os campos de refugiados, nos quais a população árabe remanescente passou a viver, por sua vez, em condições extremamente precárias.

É importante ressaltar que a divisão oficial concedida pela ONU foi de 56,47 % do território para os judeus e 43,53% para os árabes palestinos e, posteriormente, através da conquista de outros territórios, este percentual continuou favorecendo Israel e sacrificando o povo palestino. Impende destacar que a aliança com uma grande potência também era prioridade e acabou sendo conquistada com um acordo firmado com os britânicos em 1917 – chamado de Declaração de Balfour, a qual definia que os vencedores da Primeira Guerra Mundial garantiriam aos sionistas a construção de um “lar para os judeus na Palestina”. Logo, o posicionamento de estabelecer um Estado Nacional judeu já era uma ideia defendida pelos sionistas bem antes da divisão pela ONU. (SILVA; PAIVA, 2012, p.55).

Para Huberman (2006, p.3), “o objetivo sempre foi, desde o início, colonizar toda a região correspondente à ‘Eretz Israel’ bíblica”. Assim, uma área menor não resolveria a “questão judaica”. Entretanto, “a Grã-Bretanha fracassou em encontrar uma solução para os choques entre árabes e judeus na Palestina optando-se, dessa forma, com a posterior intervenção da ONU, pela repartição do território em dois Estados étnicos”. (SAHD, 2012, p.90).

Sahd (2012, p. 90) refere que: “Foi num contexto belicoso que a solução para erradicar a parcela árabe do neonato Estado judeu

(quase a metade do total) foi implementada”. Ainda, explica que “[...] a transferência populacional foi operada no front interno a partir da execução do *Plano Dalet* que visava eliminar quaisquer focos de resistência contrários à criação de Israel”.

Moshe Menuhin (1987, p. 102), em seu livro *Judaísmo hoje – palestinos, árabes e judeus*, aborda as orientações sionistas que originaram o nacionalismo judaico e afirma que “só os cegos não podiam ver que a resolução de Partilha das Nações Unidas significava a guerra aberta entre os sionistas e os árabes da Palestina”. Salatini e Roio (2014, p. 81) afirmam que, segundo Maquiavel, “quando bem empregada, a violência evita a perda do Estado; quando mal empregada, o príncipe enfraquece sua própria autoridade, o que levará por fim à perda do Estado”.

Desde que foi feita a partilha do território da Palestina, pela ONU, no ano de 1948, a questão não saiu mais de voga dos noticiários do mundo inteiro pelas questões impactantes que estão relacionadas com ela. De acordo com Menuhin, (1987, p. 113 apud IZZAT, 1959, p. 3) o Conde Folke Bernadotte, ao visitar a Palestina em 1948 para efetuar um relatório à Assembleia Geral das Nações Unidas, declarou que:

O Estado judeu não nasceu em paz como era esperado por ocasião da Resolução 29 de novembro de 1947 e sim, como muito outros Estados na história, da violência e do derramamento de sangue. É, entretanto, inegável que nenhuma decisão pode ser justa e completa se não forem reconhecidos os direitos dos refugiados árabes que estavam fixados na terra por séculos.

Destarte, a questão envolve uma disputa que transcende a discussão em torno dos merecedores da terra, uma vez que ambos possuem as suas convicções e cada um deles, possui sua própria história com a região. Segundo Menuhin (1987, p. 62), “o direito histórico dos judeus na Palestina não afeta o direito de outros habitantes que estão habilitados a invocar o direito de atual moradia e trabalho no país por muitas gerações”.

Percebe-se que apesar do intuito positivo da criação de um órgão competente que visasse a paz entre as nações, infelizmente, a Organização das Nações Unidas (ONU) agravou os conflitos na região de Israel e, ainda, criou um novo problema na região: a legitimação de um estado com culturas diferentes.

Em 1948, foi deflagrada a primeira Guerra Árabe-israelense que ocorreu em função da discordância de alguns países árabes

(dentre eles, Iraque, Egito, Jordânia, Líbia, Síria e Arábia Saudita) em relação à criação do Estado de Israel pela ONU. A questão territorial estava em xeque e Israel obteve grande apoio dos Estados Unidos. Por conseguinte, conseguiu Israel derrotar seus adversários, conquistando novos territórios e passando a dominar 75% da Palestina.

Pappé (2006, p. 06) revela que:

Em [...] 10 de março de 1948, um grupo de onze homens, líderes sionistas veteranos juntamente com oficiais judeus militares jovens [...] foram enviados para unidades de base para se prepararem para a expulsão sistemática dos palestinos de vastas áreas do país. As ordens vieram com uma descrição detalhada dos métodos a serem utilizados para expulsar à força as pessoas: intimidação em grande escala; cercando e bombardeando aldeias e centros populacionais; incendiando casas, propriedades e bens; expulsando moradores, demolição de casas; e, por fim, o plantio de minas nos escombros para impedir que os habitantes expulsos retornassem.<sup>4</sup>

Vale dizer que a busca pela concretização do empreendimento sionista girou em torno da ideia do “deslocamento” da população residente árabe. Conforme Antonius, citado por Menuhin (1987, p. 67): “Uma pátria só poderia ser estabelecida por um povo no país de outro, expulsando ou exterminando o que tem a posse efetiva”.

Com a Guerra dos Seis Dias, em 1967, travada entre Israel, Egito, Síria e Jordânia, Israel pôde, mais uma vez, mostrar sua superioridade e a força que a ideologia sionista possuía. Com a vitória do Estado judaico, Israel incorporou a seu território Gaza, a Península do Sinai, as Colinas de Golã e a Cisjordânia, incluindo a parte oriental de Jerusalém. Com isso, o número de refugiados palestinos que fugiram para países vizinhos aumentou. De acordo com Salatini e Roio (2014, p. 76): “Maquiavel afirma categoricamente

---

4. On a cold Wednesday afternoon, 10 march 1948, a group of eleven men, veteran Zionist leaders together with young military Jewish officers [...]. That same evening, military orders were dispatched to units on the ground to prepare for the systematic expulsion of Palestinians from vast areas of the country. The orders came with a detailed description of the methods to be used to forcibly evict the people: large-scale intimidation; laying siege to and bombarding villages and population centers; setting fire to homes, properties, and goods; expelling residents; demolishing homes; and, finally, planting mines in the rubble to prevent the expelled inhabitants from returning. Each unit was issued its own list of villages and neighborhoods to target in keeping with the master plan.

que um Estado pode se fundar nas leis ou na força, concluindo, entretanto, que o fundamento coercitivo é mais importante que o fundamento legal, uma vez que o próprio fundamento legal não pode funcionar sem o fundamento coercitivo, redundando, portanto, num único fundamento para todos os Estados: a força (que se traduz nas armas)”.

A estratégia usada pelos judeus na conquista desses territórios foi o envio de colonos para os locais abandonados pelos palestinos. O local habitado pelos colonos são chamados de assentamentos. Desde que houve a separação do território, os assentamentos ilegais sionistas não pararam de ocorrer em território palestino. Esses assentamentos judeus são considerados ilegais tanto pela Corte Internacional de Justiça, pelas Convenções de Genebra e pela ONU. Pappé (2006, p. 02) revela que no início do século XXI a estimativa sobre refugiados palestinos já abarcava cerca da metade da população nativa da Palestina, sendo que em números, foram expulsos na época cerca de 750.000 pessoas do território.

De acordo com Hagopian (2016): O aumento da população judaica na Palestina foi crucial para transformar a Palestina em um Estado judeu. Os palestinos foram distribuídos em 45% da Palestina, embora fossem donos da maior parte das terras e constituíssem dois terços da população.<sup>5</sup>

Destaca-se ainda que, paulatinamente, o Estado judeu desde sua independência, tem criado leis discriminatórias com o objetivo de exacerbar a marginalização legal dos palestinos. Assim, nesta conjuntura, o Estado de Israel busca através da conhecida Lei de retorno (“Chok Hashvut” - que autoriza qualquer judeu de qualquer lugar do mundo a estabelecer-se no Estado de Israel) intensificar o aumento da população judaica na região.

Para Pappé (2006), é indiscutível o planejamento conduzido pelos sionistas para atingirem os seus objetivos: “A idealização e a execução do plano de limpeza étnica é fruto da ideologia sionista e a partilha da Palestina pela ONU propiciou a oportunidade que os dirigentes sionistas aguardavam para colocar em prática o seu detalhado planejamento”.

---

5. Increasing the Jewish population in Palestine was crucial to transforming Palestine into a Jewish state. The Palestinians were allotted 45% of Palestine, although they owned the bulk of the land and constituted two-thirds of the population.

De acordo com Khalidi (1988, p. 08)<sup>6</sup> o “Plano Dalet” ou “plano D” foi o nome dado pelo alto comando sionista ao plano geral para as operações militares. Foi com base nele que os sionistas lançaram ofensivas sucessivas, em abril e no início de maio de 1948, em várias partes da Palestina. Essas ofensivas implicaram a destruição dos árabes palestinos e foram calculadas para atingir “o fato consumado militar”, ou seja, a instalação do Estado de Israel. De fato, a questão entre os palestinos e judeus desafia constantemente a “vontade” da comunidade internacional, uma vez que o apoio dos Estados Unidos no Conselho de Segurança da ONU ao Estado de Israel inviabiliza possíveis soluções para o constante estado de guerra em que a região se encontra.

Huberman (2013, p.5), afirma que:

O Plano D (*Dalet* em hebraico) formulado pelos dirigentes sionistas do *Yushuv* (comunidade judaica na Palestina) detalhava quais deveriam ser as estratégias e as táticas dos sionistas para a limpeza necessária para as constituições de um Estado de maioria judaica.

Khalidi (1988, p. 17) também defende a ideia de que o plano D vislumbrou uma série de operações tático-militares. Contudo ressalva o autor que, se todas as suas disposições tivessem sido implementadas, teriam conseguido deixar toda a Palestina, em 1948, sob ocupação militar sionista. Ainda, menciona Khalidi (1988)<sup>7</sup> que o objetivo do plano D era a obtenção do controle das áreas do Estado hebraico e a defesa de suas fronteiras. Visava, também, ao controle das áreas de assentamento e de concentração judaica que estavam localizadas fora das fronteiras do Estado hebraico.

Desta forma, é possível perceber, que essas ações de colonização buscam ilegitimar um estado palestino soberano – a irrealização da Palestina como governo e, como analisa Pereira e Kanter (2012, p. 82), “sem dúvida, o reconhecimento legal de um Estado palestino serviria para minar a ‘legitimidade’ da construção de novos assen-

6. Plan “Dalet” or ‘plan D’ was the name given by the Zionist high command to the general plan for military operations within the framework of which the Zionists launched successive offensives in April and early May 1948 in various parts of Palestine. These offensives, which entailed the destruction of the Palestinian Arabs, were calculated to achieve the military fait accompli upon which the state of Israel was to be based.

7. The objective of this plan is to gain control of the areas of the Hebrew state and defend its borders. It also aims at gaining control of the areas of Jewish settlement and concentration which are located outside the borders [of the Hebrew state] against regular, semi-regular, and small forces operating from bases outside or inside the state.

tamentos na Cisjordânia, ao mesmo tempo em que transformaria as fronteiras israelenses em pontos altamente vulneráveis”.

## **O retorno dos palestinos ao território: expulsão e direitos**

Segundo a Resolução 194 (III), Par. 11, de 11 de dezembro de 1948, da Assembleia Geral das Nações Unidas: “Fica decidido que os refugiados que desejarem retornar a seus lares e viverem em paz com seus vizinhos, terão permissão para fazê-lo na mais breve data possível, e que será paga uma compensação pelas propriedades dos que escolherem não voltar [...]”.

Segundo Menuhin (1987, p.115) esta resolução tornou-se um artigo de fé para os árabes em qualquer lugar. É reconhecida como a “lei de ouro dos direitos humanos” e, como tal, não é negociável. Todos consideram-na um direito inalienável dos árabes da Palestina. “Ainda hoje, em pleno século XXI, há o desprezo do Estado de Israel para esta lei, já que a grande maioria dos palestinos foi expulsada sem garantia nenhuma e sem compensação financeira alguma”. (IZZAT, 1959).

Referiu Izzat Taunous, Diretor do Escritório de Árabes Palestinos Refugiados, perante a Comissão Política Especial das Nações Unidas, em 30 de novembro de 1959, que: “Todas as garantias que possam ser dadas pelas Nações Unidas, de que seus direitos de retorno não serão prejudicados, não induziram os refugiados a aceitar o esquema. Os refugiados não têm mais fé nas Nações Unidas”. (IZZAT, 1959)

Nesse mesmo sentido, Pappé (2006, p. 08) complementa:

No entanto, quando se trata da desapropriação por Israel dos palestinos em 1948, há um profundo abismo entre a realidade e a representação. Isto é mais desconcertante, e é difícil de entender como os eventos perpetrados em tempos modernos e testemunhados por jornalistas estrangeiros, observadores da ONU, poderiam ser sistematicamente negados, nem mesmo reconhecidos como fatos históricos, e muito menos reconhecidos como um crime que precisa ser confrontado, politicamente e moralmente.<sup>8</sup>

---

8. Yet when it comes to the dispossession by Israel of the Palestinians in 1948, there is a deep chasm between the reality and the representation. This is most bewildering, and it is difficult to understand how events perpetrated in modern times and witnessed by foreign reporters and UN observers could be systematically denied, not even recognized as historical fact, let alone acknowledged as a crime that needs to be confronted, politically as well as morally.

Nesse contexto, evidencia-se existir um descaso com a situação dos árabes palestinos que sofreram expulsão de seu território.

## Relação da teoria política de Maquiavel empregada à Palestina

No capítulo IX, do livro *O príncipe*, Maquiavel (2014, p. 49) aborda o principado civil e conclui que o governante deve “[...] ter o povo a seu lado e que de outro modo ele sucumbirá às adversidades”. É perceptível que a comunidade internacional já começou a sensibilizar-se com a conduta inapropriada do governo israelense, com sua militarização e abuso de poder contra os palestinos. Prova disso foi o recente reconhecimento do território palestino como Estado pela Suécia – primeiro país da Europa Ocidental a tomar essa decisão. Indiscutivelmente, a falta de reconhecimento internacional de todos os países sobre um estado palestino soberano, dificulta a situação entre os povos.

Vale ressaltar que a maioria dos países membros da ONU já reconhecem o Estado palestino – incluindo o Brasil. Desde o ano de 2012, a Assembleia Geral da ONU aprovou a inclusão da delegação palestina como “Estado observador não membro” da organização. Sendo assim, mesmo que várias estratégias de conquistas sejam utilizadas, se não for percebido que o povo possui força, em algum momento, o governo poderá sucumbir (neste caso, o de Israel).

De acordo com Huberman (2013, p. 05):

Os sionistas tiveram *virtú* ao aceitar a partilha da Palestina proposta pela ONU, embora o território indicado para a criação do Estado de Israel fosse insuficiente na visão original dos sionistas, e obtiveram a oportunidade de lutar pela expansão máxima do lar nacional dos judeus. Para tanto, os sionistas prepararam-se.

É dito também por Huberman (2013, p. 05) “que o planejamento dos sionistas para garantir a maioria judaica e expandir ao máximo o território do Estado de Israel era de dar inveja ao Príncipe de Nicolau Maquiavel”. É indiscutível que houve planejamento, *virtù* (astúcia política) e sorte política (*fortuna*) por parte dos sionistas, já que se não fosse toda a comoção envolvendo o Holocausto, o extermínio judaico e a aceitação da partilha da Palestina, talvez hoje os judeus ainda estivessem espalhados pelo mundo, sem um território próprio.

Segundo Maquiavel (2014, p.10):

[...] quando conquista-se um Estado de uma Nação de língua, costumes e governos diferentes é que surgem as dificuldades e que se deve contar com muita sorte e possuir grande talento para conservá-lo. Morar nas terras conquistadas seria uma das mais agudas e eficazes medidas a serem adotadas [...]. Isto faria mais segura e mais duradoura a sua posse.

Com isso, é possível fazer uma comparação com os assentamentos instalados em territórios árabes pelos judeus – estratégia de enviar colonos às terras conquistadas e realizar a instalação dos assentamentos no território. Vale dizer que essa ideia corrobora o pensamento maquiavélico de como conquistar um Estado e, também, de como o Estado de Israel foi criado e planejado.

Salatini e Roio (2014, p. 78) abordam quanto à forma de conquista: “Maquiavel afirma que podem ser conquistados essencialmente de duas maneiras:

a) pela hereditariedade, caso dos principados hereditários (capítulo II) e

b) pela novidade, caso dos principados novos. As formas de conquista do principado novo, por sua vez, se subdividem em quatro formas:

- com armas próprias e com *virtù* (capítulo VI);
- com as armas e a *fortuna* de outrem (capítulo VII);
- por atos criminosos (capítulo VIII); e
- pelo apoio do povo (capítulo IX). Vê-se, assim, que há oito meios analiticamente distintos para a conquista do Estado: hereditariedade/novidade, armas próprias/armas alheias, *fortuna/virtù*, crime/apoio popular”. Indiscutivelmente, o caso de Israel envolve fatores descritos por Maquiavel.

A aproximação produzida entre o *Plano Dalet*, ou *Plano D*, está no fato de que Maquiavel defendia a extinção da estirpe do antigo príncipe – no caso da Palestina, o *Plano Dalet* defende a eliminação da resistência contra a criação de Israel, utilizando o terror (guerra psicológica), a pressão militar e os massacres. Para Martins (2004, p. 21), “o reino da competição entre Estados não seria controlável, segundo Maquiavel, por instituições nem pela lei, e seria impossível que uma república conseguisse permanecer tranquila e gozar

de liberdade dentro de suas fronteiras. Se não molestar as demais, será molestada por elas, e disso nasceria o desejo e a necessidade de conquista”.

Maquiavel (2014, p.10) ainda afirma que ao se reconquistar um território dificilmente ele será perdido novamente. E aí se encontra a dificuldade dos palestinos em reconquistarem os territórios perdidos na Guerra dos Seis dias. Mancini (2003, p. 66) afirma que:

Um Estado, em que muitas viçosas nacionalidades são sufocadas numa união forçada, não é um corpo político, mas um monstro incapaz de transmitir vida. As nações que não possuem governo saído das próprias entranhas e que servem a leis impostas de fora não têm mais vontade jurídica, já se tornaram meios dos fins de outrem e, portanto, coisas.

Vale ressaltar que, o povo palestino, trabalha incessantemente com o intuito de fortalecer as estruturas que podem levar ao reconhecimento internacional de um Estado independente, ou seja, a busca pela consolidação da economia e das instituições palestinas.

Conforme analisa Pappé (2006, p. 09):

O que aconteceu na Palestina, não significou, de modo algum, uma consequência não intencional, uma ocorrência fortuita ou mesmo um “milagre”, como o primeiro presidente israelense Weitzmann mais tarde proclamou. Pelo contrário, foi o resultado de um longo e meticuloso planejamento.<sup>9</sup>

Dessa forma, identifica-se na conquista da Palestina, principalmente no *Plano Dalet*, um documento formulado com a finalidade de expulsão e de destruição de localidades árabes, influências da obra *O Príncipe* de Nicolau Maquiavel.

## Conclusão

Percebe-se, pois, que a utilização dos assentamentos, como meios estratégicos para a conquista de um território, mediante a expulsão de povos contrários, aproxima-se da ideia propagada pelo grande pensador da teoria política Maquiavel que, em seu livro, *O Príncipe*, apresenta meios para que um governante obtenha uma posse segura e duradoura de um território, enfatizando que, para

---

9. But what happened in Palestine was by no means an unintended consequence, a fortuitous occurrence or even a “miracle”, as Israel’s first president Chain Weitzman later proclaimed.

a conquista de um território com costumes diferentes, é indicado que ele more nas terras conquistadas e que para lá envie colonos (assentamentos). Maquiavel também afirma que é mais sábio por parte do príncipe – aquele que governa – a utilização de assentamentos (como forma de estabilizar-se na terra conquistada) do que adotar a militarização, já que o custo desta é mais onerosa do que o uso daqueles.

Portanto, além da demolição de casas palestinas por parte do Estado de Israel, este buscou a fixação de assentamentos judeus na região que era definida como do povo árabe – indubitavelmente, do ponto de vista do direito internacional, um ato ilegal e de Maquiavel, um ato necessário. Ademais, essas ações empreendidas pelo Estado israelense contra a população palestina, fixada em Jerusalém Oriental e na Cisjordânia, demonstram a existência de pontos de contato entre a realidade da Palestina e do ensinamento maquiavélico.

Entretanto, cumpre destacar que, o governo israelense, utiliza não somente os assentamentos como forma de dominação preponderante, mas também, a força militar – fato que demonstra que apesar de a guerra ser mais custosa do que os assentamentos, não é menos importante do que estes. Destaco ainda, que desde 1967 ocorre uma ocupação militar na Cisjordânia que reforça a ideia de aniquilar o povo palestino e conquistar de vez o território.

Evidentemente, espera-se que o mundo não trate com descaso um assunto tão sensível como a expulsão de milhares de indivíduos de suas casas, muitas vezes de forma violenta. Assim, apesar de tardiamente, alguns países passaram a adotar posturas que contribuem para o reconhecimento da soberania do Estado Palestino e que visam a resolução das controvérsias que o envolvem. Vale citar que, apesar das recentes iniciativas de alguns países e também, de alguns órgãos internacionais, de reconhecerem o território palestino e sua soberania, ainda é necessário que o coro seja mais forte para que tenha maior eficácia perante a sociedade internacional.

Incontestavelmente, o Plano da ONU para a partilha da Palestina, gerou uma insatisfação em torno do mapa territorial definido por ele e, com isso, contribuiu de forma negativa para a questão. Assim, é de grande urgência o reconhecimento da autonomia política dos palestinos e um estudo aprofundado para extinguir o conflito israelo-palestino que possui envolvimento secular – religioso, cultural e territorial – que ceifam milhares de vidas todos os anos.

## Referências

- BRUGGER, Bill. **Republican theory in political thought: virtuos or virtual.** New York: St. Martin's Press, 1999.
- CHEREM, Youssef Alvarenga. Os assentamentos israelenses nos territórios ocupados: raízes históricas e suas influências no processo de paz. **Fronteira**, Belo Horizonte, v.1, n.2, maio 2002, p.155-127.
- FISK, Robert. **A grande guerra pela civilização: a conquista do Oriente Médio.** Tradução Sandra Martha Dolinsky. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.
- HAGOPIAN, Elaine C. **The palestine:** Israel conflict: a short history. Boston: Simmons College, 2016. Disponível em: <[http://iem.edu.in/ashram/IEM\\_docs/home/notice\\_board/ShortHistoryofPalestine-IsraelConflict.pdf](http://iem.edu.in/ashram/IEM_docs/home/notice_board/ShortHistoryofPalestine-IsraelConflict.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2016.
- HUBERMAN, Bruno. Judaização da Palestina: a sofisticação do projeto colonial israelense a partir de 1967. In: SIMPOSIO DE PÓS- GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA SAN TIAGO DANTAS, 4., 2013. São Paulo. **Anais...** São Paulo: SimpORI San Tiago Dantas, 2013.
- KHALIDI, Walid. Plan dalet: master plan for the conquest of palestine. **Journal of Palestine Studies**, v. 18, n.1, p. 04-33, 1988.
- LEFORT, Claude. A primeira figura da filosofia da práxis: uma interpretação de Antonio Gramsci. In: QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Teresa Sadek Ribeiro de (Org.). **O pensamento político clássico: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau.** São Paulo: T. A. Queiroz, 1980, p. 51- 76.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe.** Porto Alegre: L&P, 2014.
- MANCINI, Pasquale Stanislao. **Direito internacional.** Tradução de Ciro Mioranza. Ijuí: Unijuí, 2003.
- MENUHIN, Moshe. Judaísmo Hoje. Rio de Janeiro: Paralelo,1969. In: IZZAT, Tannous. Failures of Unites Nations in the Palestine Tragedy. New York: Palestine Arab Refugee Office, 1959.
- MENUHIN, Moshe. **Judaísmo Hoje.** Rio de Janeiro: Paralelo,1969.
- IZZAT, Tannous. **Failures of Unites Nations in the Palestine Tragedy.** New York: Palestine Arab Refugee Office, 1959. pp. 3-4.
- PAPPÉ, Ilan. The 1948 ethnic cleasing of palestine. **Journal of Palestina Studies**, v. 36, n.1, p. 06- 20, 2006.
- PEREIRA, Analúcia Danilevicz; KANTER, Marcelo. As quatro estações do conflito Israel- Palestina. **Ciências & Letras**, Porto Alegre, n. 51, p. 81-100, jan./jun. 2012.
- PINZANI, Alessandro. **Maquiavel e o príncipe: filosofia passo a passo.** Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2004.
- GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o estado moderno.** Tradução Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MARTINS, Carlos Estevam. Maquiavel: vida e obra. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 2004.

SAHD, Fábio Bacila. Repensar a Nakba: os refugiados palestinos de 1948. **Revista Espaço Acadêmico**, ano XII, n. 135, p. 88-97, 2012.

SALATINI, Rafael; ROIO, Marcos Del (Org.). **Reflexões sobre Maquiavel**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014

SILVA, Daiana Maria da; PAIVA, Eduardo Geraldo Alves. Crônicas de guerras: a questão palestina no contexto do Século XX. **Revista História em curso**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 51-61, 1º sem. 2012.

*Recebido em: 10/06/2016*

*Aceito em: 09/09/2016*

# Political parties, caste system and India's foreign policy

## *Partidos políticos, sistema de castas e política exterior indiana*

Barbara Nilsson\*

Luiz Felipe Granzioli\*\*

Natalia Carrusca Alvim de Oliveira\*\*\*

### Resumo

The practice of the caste system remains prohibited in India, but impacts significantly the country's social and political structure. Electoral campaigns reflect this impact: political parties' proposals are often directed to one or another caste, influencing voters. Elected politicians adopt policies adjusted to their party's orientation and the issue of castes substantially affects domestic policy. Nonetheless, does it affect foreign policy? The article presents an overview of the structure and formation of the national political parties, and lays out the foreign policy orientation of each Prime Minister. In the final considerations, it is argued that there is not a comprehensible relation between the political party's orientation on castes and ministerial approaches on foreign policy.

**Key-words:** India. Foreign Policy. Caste System. Politics

### Abstract

A prática do sistema de castas continua proibida na Índia, mas ainda com impacto significativo na estrutura sócio-política do país. Campanhas eleitorais refletem este impacto: propostas de partidos políticos frequentemente são direcionadas para uma ou outra casta, influenciando o eleitor. Políticos eleitos adotam medidas ajustadas à orientação partidária e a questão das castas afeta substancialmente políticas domésticas. Porém, há impacto na política externa? O artigo apresenta um panorama da estrutura e formação dos partidos políticos nacionais e uma visão geral sobre a orientação de cada Primeiro Ministro indiano no que tange à política externa. Nas considerações finais, argumenta-se que não há forte relação entre a abordagem partidária quanto às castas e a política externa ministerial.

**Palavras-chave:** Índia. Política Externa. Sistema de Castas. Política.

\* Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: barbaranilsson13@hotmail.com

\*\* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: luisgranzioli@hotmail.com

\*\*\* Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: nataliacarrusca@yahoo.com

## Introduction

The elaboration of public policies is the result not only of international phenomena, but also of many domestic factors that interact in different ways and influence the decision-making processes in each country. In India, this is especially true, considering the variety of parties in its political system, and the multiplicity of ethnic, cultural, religious, and social groups.

For example, although the practice of the ancient Hindu caste system – which divides the population into a social hierarchy based on religious beliefs – is forbidden by law, it is still an element of great matter in understanding the dynamics of Indian society and politics. Some political parties claim to represent one or another caste (or socio-economic group, which often coincides with the caste stratification), which affect the elaboration of their electoral proposals.

In this article, considering that foreign policy also reflects the structure of domestic forces at work, we attempt to understand whether these ties between the caste system and the political system have impacted India's international posture and strategies. For such, we approach the structure of political parties and their historical formation, focusing on the six national parties, considered as the most relevant among the more than 1800 parties registered in the country. Approaching the historical formation of these parties aims at detecting their link with the caste system.

Then, we briefly overview the foreign policy strategies of each Prime Minister since India's independence (1947), aiming at identifying elements of convergence and divergence between them. In that way, we try to understand if there were considerable changes according to each Prime Minister's party. To conclude, we conjugate these perceptions in order to properly analyse if the relations between politics and the caste system influences – or not – the way foreign policy has been conducted by each Prime Minister.

## The structure of political parties in India

Nowadays, India has a multiparty system, which includes six national parties: Bahujan Samaj Party (BSP), which means "Majority People's Party"; Bharatiya Janata Party (BJP), the "Indian People's Party"; the Communist Party; the Communist (Marxist) Party; the Congress Party; and the Congress Nationalist Party. In spite

of the small number of national parties, India has a huge quantity of regional parties. According to Ajay Mehra (2007), in 2007 there were already more than a thousand regional and local parties. Since the enactment of its constitution, India has allowed universal suffrage with no formal restrictions (MEHRA, 2007).

The electoral frame has a different element due to the caste system. People from higher castes still have control of many issues in the country, while a significant part of India's population struggles to be properly represented in the political system. There are two official groups that represent this population: "Scheduled Castes" (SC) represents the "Dalits", the "untouchables" according to the caste system; and the "Scheduled Tribes" (ST) represents native or aborigine people. Both groups have earned the control over some electoral districts, and quotas in public service (MEHRA, 2007) through a program known in India as "reservations of seats".

Therefore, in some communities only members of these groups can run for elections. By doing that, the government allows people with lower (financial and social) conditions to run for elections even if they cannot afford massive investment in electoral advertisement (ELECTION COMMISSION OF INDIA, 2016). The "reservation of seats" is also important because it helps to maintain Hindu and indigenous representativeness in the public sector.

According to Kesalu (2013), the political system in India has developed over the years to be more competitive and more democratic (KESALU, 2013), embodying Eckstein's concept of proper party systems: "competitive interaction patterns between parties" (ECKSTEIN *apud* KESALU, 2013). After the independence, one specific party prevailed in Indian politics for half a century. In the 1990's the electoral system broke this situation and ever since the party system operates in two levels: National and Regional. It works as a well-organized party system acting in each of the two levels and both interact in each scenario (MEHRA, 2007).

Furthermore, according to Mehra (2007), even though national parties are more influent in the political system, the first years of the 2000s brought new paradigms, with a rising participation of the regional parties. By 2007, they have occupied 1/3 of the Indian parliament – Lok Sabha and Rajya Sabha. There are still many regional parties not recognized by the Election Commission of India (ECI). A big number of active parties are ethnic and regional, such as the Dravida Munnetra Kazhagam (DMK),

the All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam (AIADMK), the Jharkhand Mukti Morcha (JMM), the Jammu & Kashmir National Conference (JKNC), and the Biju Janata Dal (BJD). The DMK and the AIADMK, for example, representatives of the Dravidian population, have gained strength and nowadays have a more active role in the regional ambit (MEHRA, 2007).

One of the most important elements in a democratic political system is the existing of not only a ruling party, but also of opposition parties in order to spread different political views and to promote enriching debates. Even if a specific party wins the elections in India, it does not mean they will have all seats in Parliament. This matter gives an important role to opposition parties due to the fact that the ruling party needs the Parliament working in concertation so their proposals can be approved.

In the recent years, opposition parties in India have faced some obstacles, mainly for the lack of unity among them. There are many opposition parties that have brawls among themselves. The lack of a unity weakens the opposition, and prevents the development of healthy debates over political issues in the country. The quarrel among leaders of the parties often causes the population to lose their faith in them. The opposition parties do not have clear programs of joint action and they often act only in regional and local scope. Besides, many of them also lack a consolidated ideology, being built solely in accordance to the leader's beliefs (SEAM, 2016).

## Historical formation of the national parties

With 1.25 billion people and 814 million voters, India has claimed – for a long time – the title of the world's largest democracy (ELECTION COMMISSION OF INDIA, 2016). When it became independent of the British Empire, in 1947, India ended up inheriting various democratic models and legal system of their colonizers. That was a major factor to ensure decades of stability, despite several years of disruption to the late 1970s. With a population predominantly rural, democracy has not brought in its application, however, a transformation in order to move the country forward economically and socially. Until today, India boasts indexes that, in the eyes of the West, are extremely disparate.

The population is still predominantly rural (70%), and although the country is in the vanguard in sectors such as IT and

space engineering, 56.5% of Indians do not have access to basic services as drinking water. Furthermore, 33.3% of Indian homes have no electricity, 33% of the population lives on less than one euro a day and life expectancy is only 66 years. Confirming these disparities between the economy and the social progress, India is currently the 10th world economic power (WORLD BANK, 2016).

Made this brief presentation, and considering that the caste system is still influential (although illegal), we will discourse about the influence of religion within the six major political parties in India, the National Parties. There are equally six major religions professed in the country thus being represented: Hindu 80.46%; Muslim 13.43%; Christians 2.34%; Sikhs 1.87%; Buddhists 0.77% and Jains 12.41% (CENSUS OF INDIARELIGION..., 2011).

It is worth noting that – at the same time that it is a country with a multiparty electoral system where any Indian citizen can found its own party, which results in the existence of hundreds of parties, only six are effectively recognized by the Election Commission of India as national. For this, among other requirements, the party needs to be represented/recognized in four or more states. Once considered a national party, it enjoys perks like political advertising on radio and television, among others (ELECTIONS.IN-ELECTION COMMISSION OF INDIA, 2016).

The conclusion reached after studying the six Indian national parties is that there is no direct relationship between the submission of the policy to the interests of the various religious groups in India's democratic history. What we see, rather, is a tolerance to religious plurality by the state institutions, which is certainly a condition *sine qua non* for the governance of such a multifaceted country. One cannot, however, rule out the existence of radical movements of a religious nature, which have intensified in recent years.

### **Bahujan Samaj Party (BSP)**

BSP was primarily created to represent the minorities in the country and can be said from this that it is a party with religious foundation to assume the representation of the population of the lower castes. Classified as an ethnic party, it represents the Bahujans, people from scheduled castes and scheduled tribes (“Bahujan” can be translated as “most people”) – the fact that BSP represents the scheduled castes means they also represent the Dalit people. Nevertheless, they seek for a wide role in society. Its philosophy

was inspired by – among others – B. R. Ambedkar, Mahatma Jyoti-ba Phule, Periyar E. V. Ramasamy & Chhatrapati Shahuji Maharaj. It owes its foundation to Kanshi Ram in 1984 and its symbol is an elephant, an animal known to be sacred in India (ELECTIONS.IN,ELECTION COMMISSION OF INDIA, 2016[1]).

### **BharatiyaJanata Party (BJP)**

BJP is a nationalist party founded in 1980, with headquarters in New Delhi, of progressive character, which defends the free market and humanism. It is the strongest and most vigorous political representation in the country, with political orientation of right-wing. In 2016, it became the most represented in the meetings of parliament at national and state level. Although it does not present religious origin, it is responsible for the current persecution of Christians in the country. It is considered to be pro-Hindu and anti-Muslim, and it is seen as an elite party due to its support for the Hindu population, tracing back to the inequality imposed by the caste system in Indian society. BJP is also considered the most conservative party in India (SHOURIE, 1996). Its source of ideological inspiration counts with the nationalist argument of the Hindu Rashtriya Swayamsevak Sangh (ELECTIONS.IN,ELECTION COMMISSION OF INDIA 2016[1]).

### **Communist Party of India (CPI)**

The Communist Party of India, unlike their peers – except for the Communist Party of India (Marxist) – stands out not only due to its ideology, but also for not relying on any highlighted icon or leader to be emulated or worshiped. It has an electoral representation that has revolved around 1.5% in the last elections. Its general secretary is A. B Bardhan. Beyond publishing a periodical called *New Age*, it also has a youth organization – the All India Youth Federation. For being Communist, it does not advocate religious ideals. Founded in 1920, it had a split in 1964 where the CPI-M was born (ELECTIONS.IN,ELECTION COMMISSION OF INDIA, 2016[1]).

### **Communist Party of India (Marxist) (CPI-M)**

More significant electorally than the CPI, from which it derived, the CPI-M has received between 5% and 6% of total votes. It

was created in November 1964 and its main electoral strongholds are in the states of Kerala, West Bengal and Tripura. As the CPI, has no member who incarnates the doctrine personally. As the other existing communist parties, is organized in a democratic centralism and its decision-making governing body is the Politburo. Also, and just to remember, it does not defend ideals of religious nature (ELECTIONS.IN,ELECTION COMMISSION OF INDIA, 2016[1]).

### **Indian National Congress (INC)**

Indian National Congress (INC) was the first Indian party gestated between British and Indian. Founded in 1885, in 1907 it was divided in two wings – moderate and pro-British, led by Gopal Krishna Gokhale, and another under the command of Bal Gangadhar Tilak and promulgating self-government, the earlier stage to independence. It was in this party that the passive resistance of Mahatma Gandhi in favour of political liberties and press freedom began. Over the years these different ideals were exposed, with groups on the left and right of the political spectrum in the struggle for independence (ELECTIONS.IN,ELECTION COMMISSION OF INDIA, 2016[1]).

Throughout World War II, and with the Congress voting in favour of neutrality, the country was attacked by Japan. In exchange for its cooperation against the Axis, India required democratic concessions to Britain, which were denied. The result was the independence that occurred after the election of the Constituent Assembly of 1946, together with the recognition of Pakistan as an independent country. For the first three decades of its existence as an independent state, India's prime ministership was only occupied by members of the INC (Nehru, Indira Gandhi, among others). The party is still known for its participation in the independence movement, for having a secular orientation (ELECTIONS.IN,ELECTION COMMISSION OF INDIA, 2016[1]).

### **Nationalist Congress Party (NCP)**

The NCP is known as a “centrist-leftist” party and has as philosophy of populism, secular democracy, social justice and nationalism, aiming at, unity and equality in Indian society. The party was founded in 1999 by former members of the INC who had been expelled by the party after defending that only people who

were born in India should run for presidency (BRITANNICA, 2015; ELECTIONS.IN,ELECTION COMMISSION OF INDIA, 2016[1]). In 2007, NCP leader Ram Pandagale launched front comprising Muslims, Dalits and other socially disadvantaged castes, in order to fight against the “perpetual exploitation” which is, according to NCP, the “common cause” (ONE INDIA,NCP LEADERS..., 2007).

### **Voting for a party: does the caste system still count?**

Secular education is one of the reasons why “the influence of caste has somewhat declined, especially in cities where different castes live side-by-side and inter-caste marriages are becoming more common” (BBC,WHAT..., 2016). Nevertheless, although the caste culture is not as strong as it was decades ago, it still influences electoral choices:

Some say the caste system would have disappeared by now if the fires were not regularly fanned by politicians. At elections, many caste groups still vote as a block and are wooed by politicians looking for electoral gains. As a result, what was originally meant to be a temporary affirmative action plan to improve the lot of the unprivileged groups has now become a vote-grabbing exercise for many politicians (BBC,WHAT..., 2016).

The rise of BJP is strongly related to Narendra Modi, for example. In 2014, he ran for primer-minister and even though BJP has always been related to privileged social groups, the fact that Modi comes from a lower caste attracted voters for BJP. Other candidates tried to damage his image accusing him of “low-level politics”, claiming that his entire campaign was based in persuading people from lower castes. Modi has said that his proposals were only about development and economic growth, however, it is undeniable that voters from the low castes have made a difference in electing him as Prime Minister (INDEPENDENT,BUNCOMBE, 2014).

### **Foreign policy in independent India**

The first PM in independent India was Jawharlal Nehru (INC), who had been a central figure in the independence movement along with Mahatma Gandhi. His term of office lasted from the establishment of India as an independent nation, in 1947, until his death, in 1964. Nehru laid the foundations of India’s foreign policy, establishing basic principles that remained vivid in succeeding

governments, to a greater or lesser extent: peaceful co-existence, non-alignment, opposition to colonialism and imperialism, and amicable solutions to disputes (LAXMAN; VIDYASAGAR; 2014).

According to Kapur (2013), Nehru's policies regarding international matters were dualistic: whether they contemplated the country's relations with its neighbours, or a macro vision of India's role in the International System. Furthermore, Nehru "ceaselessly highlighted the fact that given India's gigantic dimension, its strategic centrality and its richness in natural resources, it will earn an important place in the international diplomatic roster" (KAPUR, 2013).

Nehru's successor, Lal Bahadur Shastri, acted as PM until January 1966. Also from Indian National Congress Party, Shastri introduced new structures in the decisional process on foreign policy, incorporating new personnel and new institutions, such as the political secretariat and the Ministry of Foreign Affairs. Although the principles laid by Nehru were preserved, India created some distance with the Soviet Union, for Shastri believed this would allow some approximation with the United States in order to bring more balance to the country's international net of relations (KAPUR, 2013).

Nevertheless, foreign policy approaches after Nehru (and until the early 90s), starting by Shastri, marginalized the macro vision of international affairs and focused on neighbouring issues. While Shastri's remarks on most neighbouring countries were amicable, his perception of China revealed strong suspicion. India-China relations were marked by tensions regarding Chinese development of nuclear capabilities, while India engaged in war with Pakistan in 1965 (KAPUR, 2013).

After Shastri, PM Indira Gandhi (INC) managed to maintain the basic principles of Nehru's foreign policy, but applied more pragmatism to them. Cordiality in the relations with South-Asian countries served as a strategy to ensure security in the region and to avoid war with Pakistan, and revitalising bilateral relations with the United States was also part of Indira's agenda (RAFI; SHRIVASTAVA; AKHTAR, 2015). Shastri's focus on regional matters was maintained by Indira, and the central goal of foreign policy was making India "the major factor in South Asian politics" (KAPUR, 2013). Public opinion now pushed India towards the Soviet Union (USSR) and further from the US.

In 1977, Indira was defeated in the elections and Morarji Desai became Prime Minister. It was the first time since the independence that a candidate from a party other than the INC was elected (Desai belonged to the Janata Party, which later merged into the BJP). He was Prime Minister until January 1979, and dismantled the principle of non-alignment: he believed the intense relations with the USSR had compromised India's independence in the international stage. Therefore, he sought out countries as China, the United States(US), and even Pakistan. However, Desai had to deal with civil groups pressuring against his anti-Soviet posture. Regarding South Asia, "he was much more soft spoken than previous governments" (KAPUR, 2013).

After Desai, Charan Singh was PM for only six months. Therefore, no relevant change was consolidated in matters of foreign policy, and in 1980 Indira Gandhi was once again elected. According to Kapur (2013):

While avoiding any radical refurbishment, she did establish some distance with Moscow, went out of her way to introduce a degree of normal interaction with Washington, and took some friendly steps towards Beijing. In sum, Indira Gandhi constructed a stealth diplomacy towards the three powers [...] Last, but not least, was the construction of a broad framework of diplomacy vis-à-vis South Asia – a framework whose underpinnings were to conclude agreements through confidence building gestures towards small countries, and through the maintenance of a high power profile to dissuade countries from pursuing goals anti-thetical to India's national interests. But the most powerful objective of India's South Asian diplomacy was to keep foreign power presence/influence at bay from the region. In sum, she devised some sort of a Monroe doctrine of her own that focussed on maintaining Indian sphere of influence over South Asia (KAPUR 2013).

Indira's second term still focused on India's regional role, but contemplated the international framework more intensely than her first term. After Indira's assassination, her son Rajiv Gandhi was elected PM (INC). He reiterated the adherence to the same nehruvian principles of foreign policy as Indira, but his policies tended to a Western approach, matching his liberalizing economic strategies. Throughout his term of five years (October 1984 - December 1989), India opened up to the US, while still preserving good relations with the USSR. Regarding South Asia, he "was neither able to impose India's predominant power in keeping his six neighbours under India's hegemonial control or in its sphere of in-

fluence, nor was he able to construct an architecture of peaceful regional framework” (KAPUR, 2013).

V.P. Singh (from the Janata Dal party<sup>1</sup>) was Rajiv’s successor. In a one-year term (1989-1990), he was able to make India’s relations with its neighbours more amicable by removing troops from Sri Lanka, concluding several agreements with Bangladesh, and ending a trade war with Nepal (KAPUR, 2013). Chandra Shekhar (Samajwadi Janata Party, in coalition with the INC) was the following PM, but only for approximately six months. Although his term was short, he set a pro-American approach that was maintained in the following prime ministerships. Narasimha Rao, member of the INC and PM from 1991 to 1996, focused on strengthening India’s relations with South-East Asia and with the European Union, aiming at broadening the country’s scope in the international stage, and switching the focus from the complicated relations with China and Pakistan (KAPUR, 2013).

Rao’s follower was Atal Behari Vajpayee (BJP), but only for two weeks. After Vajpayee, Deve Gowda (Janata Dal) became PM for a one-year term (June 1996 - April 1997), and his major action regarding foreign affairs was not acceding to the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT), and therefore sustaining “going nuclear” as an option for India. In April 1997, another member of Janata Dal was named PM: I. K. Gujral, also for a term of about one year. Global arena had been going through substantial transformations for some years: the USSR had collapsed, the US were increasingly powerful, and international phenomena such as terrorism and religious fundamentalism were expanding.

As former Foreign Minister (of both V. P. Singh and Gowda), Gujral was well informed and quite perceptive on the subject of international relations. In general, his policies concerning the area were a continuation of already existing ones, such as economic liberalisation, not signing the CTBT, promoting better relations with China and with the US, and attending several multilateral conferences. Vis-à-vis India’s relations with its neighbours in South Asia, however, Gujral’s efforts must be highlighted. According to Kapur (2013):

Gujral’s most conspicuous contribution---for which he will be remembered---is the bridges he built with India’s South Asian neighbours, assuring them of India’s goodwill, and seeking to resolve

---

1. The Janata Dal was a coalition between the Janata Party, the Congress(S), and the Jan Morcha (which later merged into the INC).

some of the intractable problems that separated India from them. The personal rapport that he had been able to forge with his South Asian counterparts, compounded with his efforts to improve bilateral relations through the «Gujral Doctrine,” and intensified economic interaction, did create a congenial South Asian diplomatic atmosphere for the first time in Indian South Asian diplomacy for which he should be remembered by history (KAPUR 2013).

After Gujral, Vajpayee once again took office as Prime Minister, this time for a much longer term (March 1998 - May 2004). Vajpayee believed the country must become a great power in the International System. He not only saw nuclear capability as a necessary counter-action considering the geopolitical threat of China and Pakistan, but also as an essential element for turning India into a major power in a global scope. Concerning Pakistan, there were no relevant changes, in spite of Gujral’s diplomatic involvement in the personal level (KAPUR, 2013).

Under Manmohan Singh (INC, 2004-2014), India’s foreign policy was developed based on the country’s relations with the United States. According to Bhadrakumar (2014):

[Singh’s] world vision is imbued with the belief that India’s medium and long term interests – «enlightened interests», he would at times claim without elaborating – devolve upon forging a pivotal strategic partnership with the US, with which he wished India to move «shoulder-to-shoulder», as he once put it, into the future on the global arena (BHADRAKUMAR, 2014).

Kapur (2013) indicates four dimensions/goals of Manmohan’s foreign policy: strong relations with great powers, well-structured interaction with developing countries, intense economic and political interaction with a restricted group of countries, and a new posture towards India’s neighbours. The author highlights India’s approximation with emerging countries like Brazil and South Africa, and the positive developments regarding South Asian cooperation, both bilaterally and multilaterally. Nonetheless, Kapur (2013) does not share Bhadrakumar’s view that Manmohan’s policies were solely based on the relations with the US – in fact, the author says that the PM “forged meaningful and non-conflictual ties with [all] four planetary powers – US, Russia, China and the European Union” (KAPUR, 2013).

Finally, Narendra Modi (BJP) took office in May 2014 and is still incumbent. Modi frequently reaffirms India’s power aspiration, but he uses the expression “leading” power, instead of

“major” or “global”. This indicates that Modi wants India to be seen differently: not imperialist or intrusive as the US and the USSR have been while making global rules, but as a country which adapts these rules to its national interest and which settles an example of good governance and respect in international affairs (SINGH, 2016). India now focuses on becoming a permanent member of the United Nations Security Council; leading initiatives of cooperation in cybersecurity, terrorism, and energy security; and improving and expanding relations with its neighbours (SINGH, 2016; SUKUMAR, 2015).

The appointment of a National Security Adviser who is “known to be hawkish on Pakistan” (SINGH, 2016) surely indicates a severer posture regarding the durable tensions between the two countries. However, India has also been investing in stronger ties with countries out of its immediate neighbourhood, like Japan, Australia and Saudi Arabia, and has been playing an active part in Asian organisations such as SAARC. In general, it is clear that strengthening India’s role in Asia is a central strategy for Modi, as well as seeking out other emerging countries from other regions for cooperation, without marginalizing the relations with traditional powers.

## Final considerations

It is undeniable that the caste system still influences the political system in India, shaping the parties’ proposals and being an important factor for Indian population’s electoral choices. While approaching the six parties recognized as national in India, we have perceived that the caste culture has played an important part in the historical formation of some of them. The BSP, for example, claims to represent lower castes from the traditional Hindu system of stratification, and also other socially disadvantaged groups such as Muslims and aborigines. Likewise, some of NCP’s proposals trace back to the inequality and the marginalization of some groups in Indian society, which is in many aspects originated and reinforced by the caste system.

Nonetheless, we have observed that the caste culture is not a central element when it comes to foreign policy. International strategies of Prime Ministers from different parties have showed differences, but they are much more related to the changing global

scenario, than to specific guidelines of foreign policy defended by the parties. The personal factor is also strong, apart from the party to which the Prime Minister belongs. For example, even though Nehru, Indira and Rajiv belonged to the same party, and maintained some basic principles regarding foreign policy, it is clear that they have approached it from different angles: Nehru valued non-alignment, Indira was more pragmatic, and under Rajiv foreign policy reflected values that were more Western.

Thus, it is possible to conclude that the caste culture is an element that is still present in India's political system, but in the domestic scope. Domestic policies regarding social stratification and directed to lower castes are important for parties and candidates in attracting voters, but they are not reflected in the way foreign policy is conducted in the State level.

## References

- BHADRAKUMAR, Melkangara. **Manmohansingh's foreign policy legacy**. [S.l.]: Strategic Culture Foundation, 2014. Available at: <<http://m.strategic-culture.org/news/2014/01/30/manmohan-singh-foreign-policy-legacy.html>>. Access: May 2016.
- INDEPENDENT.BUNCOMBE, Andrew. **How caste could swing India's elections in favour of Hindu nationalists**. [S.l.]: Independent, 2014. Available at: <<http://www.independent.co.uk/voices/comment/how-caste-could-swing-india-s-elections-in-favour-of-hindu-nationalists-9330533.html>>. Access: May 2016.
- BRITANNICA.D'Souza, ShanthieMariet. **Nationalist congress party**. India: Encyclopaedia Britannica, 2015. Available at: <<http://global.britannica.com/topic/Nationalist-Congress-Party>>. Access: May 2016.
- ELECTION COMMISSION OF INDIA. **The function (Electoral System)**. [S.l.]: ECI, 2016. Available at: <[http://eci.nic.in/eci\\_main1/the\\_function.aspx#reservation](http://eci.nic.in/eci_main1/the_function.aspx#reservation)> Access: May 2016
- ELECTIONS.IN. ELECTIONS in India. India: Elections in, 2016. Available at: <<http://www.elections.in/>>. Access: May 2016.
- \_\_\_\_\_. POLITICAL parties in India. [S.l.]: Elections in, 2016. Available at: <<http://www.elections.in/>>. <<http://www.elections.in/political-parties-in-india/>>. Access: May 2016 [1].
- KAPUR, Harish. **Foreign policies of India's prime ministers**. Atlanta: Lancer Publishers, 2013.
- KESALU, Satri V. Genesis and Evaluation: Political Parties in India. **Int. Res. J. Social Sci.**, Vol. 2(2), 56-62, February (2013). Available at: <<http://www.isca.in/IJSS/Archive/v2/i2/10.ISCA-IRJSS-2012-014.pdf>> Access: May 2016.

LAXMAN, Deelip; VIDYASAGAR, I.S. Contributions of Pandit Kawaharlal Nehru to Indian Foreign Policy. **Golden Research Thoughts - Impact Factor**, v. 3, issue 11, May 2014. Available at: <<http://aygrt.isrj.org/colorArticles/3744.pdf>>. Access: May 2016.

MEHRA, Ajay K. O sistema político partidário da Índia. **Cadernos ADENAUER**. VIIIv.8, n. 3, 2007. Available at: <<http://www.kas.de/wf/doc/9470-1442-5-30.pdf>>. Access: May 2016.

ONE INDIA.NCP LEADERS call to unite dalits, Muslims, OBC. India: One India, 25 June,2007. Available at: <<http://www.oneindia.com/2007/06/25/ncp-leaders-call-to-unite-dalits-muslims-obc-1182784553.html>> Access: May 2016.

RAFI, Tajamul; SHRIVASTAVA, Usha; AKHTAR, Nasreena. India's foreign policy: retrospect and prospect. **African Journal of Political Science and International Relations**. Srivastava, v.9, n. 6, p. 212-2016, June 2015. Available at: <<http://www.academicjournals.org/journal/AJPSIR/article-full-text-pdf/DD-6D29F52946>>. Access: May 2016.

CENSUS IN INDIA. RELIGION.India: Census in India,2011. Available at: <[http://censusindia.gov.in/Census\\_And\\_You/religion.aspx](http://censusindia.gov.in/Census_And_You/religion.aspx)> Access: May 2016.

SEAM, Neelam. **Democracy of India: ruling party Vs opposition party**. Noida:Academia Edu, 2016. Available at: <[http://www.academia.edu/10283185/Democracy\\_of\\_India\\_Ruling\\_Party\\_Vs\\_Opposition\\_Party](http://www.academia.edu/10283185/Democracy_of_India_Ruling_Party_Vs_Opposition_Party)> Access: May 2016.

SHOURIE, Shri Arun. **The Hindutva judgements: the distance that remains**. New Delhi:BJP, 1996. Available at:

<[http://www.bjp.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=373:q-the-hindutva-judgements-the-distance-that-remains&catid=92&Itemid=501](http://www.bjp.org/index.php?option=com_content&view=article&id=373:q-the-hindutva-judgements-the-distance-that-remains&catid=92&Itemid=501)>. Access: May 2016.

SINGH, K. C. Modi's Foreign policy. **The Tribune**. Apr 14 2016. Available at: <<http://www.tribuneindia.com/news/comment/modi-s-foreign-policy/221967.html>>. Access: May 2016.

SUKUMAR, Arun Mohan. A shift from style to substance. **The Hindu**. Dec 16 2015. Available at: <<http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/modis-foreign-policy-a-shift-from-style-to-substance/article7987958.ece>>. Access: May 2016.

THE WORLD BANK. **India**. India: World Bank, 2016. Available at: <<http://data.worldbank.org/country/india>>. Access: May 2015.

BBC. WHAT is India's caste system?Índia: BBC,2016. Available at: <<http://www.bbc.com/news/world-asia-india-35650616>>. Access: May 2016.

# Falhas de mercado: a cooperação sul-sul entre Brasil e Moçambique

*Market failures: the South-South cooperation between Brazil and Mozambique*

Guilherme Messias Junglaus\*  
Sabrina Santos Zeferino\*\*

## Resumo

O presente artigo tem por objetivo, primeiramente, fazer uma apresentação teórica dos três tipos de falhas de mercado, as informações assimétricas, as externalidades positivas e negativas e os bens públicos para então a posteriori fazer uma análise da Cooperação Sul-Sul entre o Brasil e Moçambique. A metodologia compreende a utilização de textos teóricos sobre as falhas de mercado e textos diversos sobre a cooperação entre o Brasil e o Moçambique, sendo majoritária a utilização de fontes da Associação Brasileira de Cooperação (ABC). Dentre as considerações finais percebeu-se grande possibilidade de Moçambique e do Brasil de se beneficiarem com a Cooperação mesmo havendo as falhas de mercado.

**Palavras Chaves:** Falhas de Mercado; Cooperação Sul-Sul; Brasil; Moçambique..

## Abstract

The present article has as objective, first of all, to do a theoretical presentation of the three types of market failures, the asymmetric informations, positive and negatives externalities and public goods for so, a posteriori, do an analyses of the South-South Cooperation between Brazil and Mozambique. The methodology comprehends the utilization of theoretical texts about the market failures and several texts about the cooperation between Brazil and Mozambique, being the majority the utilization of sources from the Brazilian Cooperation Agency (ABC). Among the final considerations was realized a big possibility of Mozambique and Brazil to benefit themselves with the cooperation even with the market failures.

**Key Words:** Market Failures; South-South Cooperation; Brazil; Mozambique.

\* Graduando em Relações Internacionais pela PUC-MG. Contato: guilherme.junglaus@hotmail.com

\*\* Graduanda em Relações Internacionais pela PUC-MG. Contato: sabinasantos94@gmail.com

## Introdução

O presente trabalho discutirá três das falhas de mercado existentes: Informações Assimétricas, Externalidades positivas e negativas e Bens Públicos. Após feita uma apresentação teórica de cada uma destas falhas será feito um estudo de caso sobre a cooperação Sul-Sul que o Brasil tem feito com Moçambique, o qual, será, embasado nestas falhas.

O Brasil tem acordos diversos de cooperação técnica Sul-Sul com Moçambique, com o intuito de fazer uma diplomacia solidária e desvinculada de interesses lucrativos, sendo que, em 2011 o montante de US\$ 22,157,013.00 milhões de dólares foi alocado no país no âmbito da cooperação bilateral. Ademais, existem também acordos de caráter triangular, trilaterais, um exemplo seria Brasil-Itália-Moçambique, os quais alocaram US\$ 9,843,770.00 milhões de dólares, todavia, o foco do trabalho será nos acordos bilaterais Brasil-Moçambique (ABC, 2012).

As aéreas de atuação brasileira no país africano são diversas, mas majoritárias na agricultura, saúde e educação. A intenção do governo brasileiro é levar os conhecimentos brasileiros desenvolvidos para Moçambique e com isso ajudar o país a se desenvolver. Ademais, o governo percebe nesta oportunidade um ganho bilateral, uma vez que o Brasil, para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), irá se desenvolver ainda mais nessas áreas graças à cooperação (ABC, 2012).

## Falhas de mercado

Falhas de mercado ocorrem quando o mercado e seus mecanismos não regulados pelo Estado, produzem resultados inesperados, não eficientes economicamente ou indesejáveis para a sociedade, é o que impede o livre mercado de atingir o pleno bem estar social. O mercado é imperfeito e por isso produz falhas, para solucioná-las uma solução é a intervenção governamental ou um acordo entre as partes, porém essa solução só é possível quando há poucas pessoas envolvidas. Assim, quando o Estado intervém na economia ele pode minimizar ou impedir que estas falhas ocorram (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

### **Informações assimétricas**

Informações Assimétricas são uma falha de mercado uma vez que se caracteriza por uma situação onde os agentes envolvidos em

uma relação econômica possuem níveis de informação diferenciados a respeito do bem que se está negociando ou da transação em si, desse modo um poderá ter vantagens sobre o outro. É, portanto, um fenômeno incontrollável ou pelo menos que é difícil de se obter controle, que ocorre externamente às capacidades individuais de percepção pois, um comprador não saberá, de fato, por exemplo, a real qualidade de um produto que ele está comprando (PINDYCK e RUBINFELD, 2006). Então, sempre que “... uma das partes envolvidas em um contrato tem mais informações relevantes que a outra, dizemos que há assimetria de informação” (VASCONCELLOS e OLIVEIRA, 2006).

Uma situação que ilustra este cenário é o ato da venda de um carro usado. O vendedor será a única parte que saberá o real estado do carro, a real qualidade do mesmo, e por sua vez, o comprador estará em desvantagem no sentido de que ele não vai poder ter certeza sobre a qualidade do carro até o momento da compra e do uso efetivo. É por isso que o comprador estará disposto a comprar o carro, somente se o preço for relativamente inferior ao que fora pago pelo vendedor (PINDYCK e RUBINFELD, 2006). Então, “se fosse fácil observar a qualidade dos automóveis, não haveria problemas nesse mercado” (VARIAN, p. 717, 2003).

Desse modo, em situações de Informações Assimétricas haverá uma prevalência de venda das mercadorias de qualidade inferior a despeito da venda de mercadorias de alta qualidade. Isto configura o que se chama de “problema dos produtos de qualidade duvidosa” (PINDYCK e RUBINFELD, p. 532, 2006), no qual os compradores tendem a pensar que o produto é de uma qualidade inferior e por isso o preço tende a cair, o que, conseqüentemente, fará com que os produtos de alta qualidade sejam vendidos em menor proporção (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

Assim, produtos de diferentes qualidades poderão ser vendidos por um preço único, o que irá reafirmar a venda majoritária de produtos de baixa qualidade em detrimento dos de alta qualidade, processo este chamado de Seleção Adversa. Isto irá ocorrer toda vez que compradores e vendedores não estiverem igualmente cientes da qualidade real do produto no ato da compra (PINDYCK e RUBINFELD, 2006). Desse modo, quem perde é o consumidor, quem seria plenamente beneficiado se apenas bens de alta qualidade fossem produzidos (VARIAN, 2003).

Neste contexto, produtores e/ou vendedores de produtos que são de fato de alta qualidade podem fazer uso de certos artifícios que pode-

rão amenizar esta situação. Estes agentes podem buscar, por exemplo, pela constituição de uma reputação, com isso, haverá uma dissipação de informação pela sociedade que irá difundir a ideia de qualidade daquele produtor ou vendedor. Todavia, certos mercados como a rede hoteleira e de restaurantes podem ter dificuldade em criar reputação pois estes setores tendem a ter uma frequência menor de clientes “fiéis”, repetitivos. Desse modo, uma solução é a padronização de serviços, ofertar, por exemplo, o mesmo produto em todas as lojas de uma mesma empresa, algo que é feito pela rede de FastFood Mc Donalds. Tendo em vista um produto padronizado o consumidor saberá da real qualidade do mesmo (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

Outrossim, vendedores e consumidores podem fornecer sinais transmitindo assim informações sobre a real qualidade do que se esta sendo negociado, processo este chamado de Sinalização de Mercado. Estes sinais podem ter um caráter forte ou fraco em uma situação de entrevista de emprego, por exemplo, em que o empregador busca entender a qualidade do futuro empregado. Se o candidato vestir-se bem isto será um sinal fraco, pois, ele não garante grande diferenciação, já dados que comprovem níveis de escolaridade e educação, são um sinal forte pois garante que um candidato tem mais educação que outro, e, assim, que um deverá ser mais produtivo que o outro. Por fim, outra tentativa de mostrar que o bem é de alta qualidade é o fornecimento de garantias e certificados por parte das empresas pois, por exemplo, quanto maior for a garantia de um produto maior será, provavelmente, a qualidade do mesmo, uma vez que, o produtor estará se arriscando a fornecer garantia por um tempo maior (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

Um outro cenário de imprevisibilidade deste contexto é o chamado Risco Moral, que se descreve como: “quando uma parte apresenta ações que não são observadas e que podem afetar a probabilidade ou a magnitude de um pagamento associado a um evento” (PINDYCK e RUBINFELD, p. 539, 2006) ou ainda “uma falta de incentivo para tomar cuidado” (VARIAN, p. 723, 2003). Este contexto pode ser exemplificado pelo ato de descuido de não trancar devidamente uma residência, pois a casa foi assegurada contra furto e seus donos ficam, graças ao seguro, mais tranquilizados e acabam cometendo este deslize, o que pode configurar um possível prejuízo a empresa de seguro. Portanto este Risco não apenas gera modificações do comportamento dos indivíduos como também cria ineficiência econômica (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

Por fim, um último problema das Informações Assimétricas é o da relação Agente-Principal, “problema que surge quando os agentes (...) perseguem suas próprias metas em vez das metas dos principais (...)” (PINDYCK e RUBINFELD, p. 541, 2006), ou seja, quando por exemplo, o administrador de uma empresa busca atingir as suas aspirações pessoais dentro da empresa em vez de seguir as do “principal”, a do dono da empresa. Isto ocorre, mais uma vez, devido a uma falha de dissipação de informação (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

### **Externalidades**

Quando o sistema de preços não funciona da mesma forma para os produtores e consumidores, ocorre uma externalidade. Externalidade é quando os preços de mercado não são refletidos através de um efeito da produção ou do consumo, ou seja, tais efeitos são externos ao mercado (PINDYCK e RUBINFELD, 2006). É também quando o bem-estar para além das próprias decisões de consumo de um são afetadas por decisões de consumo e produção de outros. Quando as decisões de consumo ou de produção de outros afeta o bem-estar de um consumidor, pode-se dizer que há uma externalidade (VASCONCELLOS e OLIVEIRA, 2006).

Exemplo disso seria uma usina de aço que despeja seus efluentes em um rio em que seja usado para recreação e pescaria das pessoas que moram perto dele. Uma vez que isso acontece há uma externalidade, pois a usina não está pagando o custo do despejo e está prejudicando as pessoas que utilizavam do rio, fazendo com que elas paguem por uma coisa que não foram ação das mesmas. Se houver a prevalência dessa externalidade o preço do aço será menor do que se ele estivesse pagando pelos custos dos efluentes, fazendo com que haja uma produção excessiva de aço e uma ineficiência da produção (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

Uma vez que isso gera sérias questões de política pública, se constitui como uma falha de mercado. Quando a externalidade está presente, “o preço de um bem não reflete necessariamente seu valor social” (PINDYCK e RUBINFELD, p.555, 2006) ou seja, “as empresas poderão vir a produzir quantidades excessivas ou insuficientes de tal maneira que o resultado do mercado venha a ser ineficiente” (PINDYCK e RUBINFELD, p.555, 2006).

As externalidades se dividem em positiva e negativa. A negativa é quando a ação de um produtor, consumidor ou a relação entre eles imponha danos ao outro, de forma que os outros vão arcar inteira-

mente com o custo desse dano (MANSFIELD e YOHE, 2006), como no exemplo da usina de aço. A positiva é quando a ação de um desses indivíduos beneficia o outro (PINDYCK e RUBINFELD, 2006), porém não são pagos por tais benefícios (MANSFIELD e YOHE, 2006).

Quando o preço do mercado não reflete as externalidades negativas, elas se tornam causa de ineficiência econômica. A partir disso é possível explicar o que é o Custo Marginal Externo (CMgE). O CMgE é aquele em que é imposto ao outro devido ao aumento de uma unidade na produção. Como no exemplo dado, seria o custo sobre os pescadores quando a empresa aumenta a produção de aço, e conseqüentemente aumenta a poluição dos rios, prejudicando ainda mais os pescadores (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

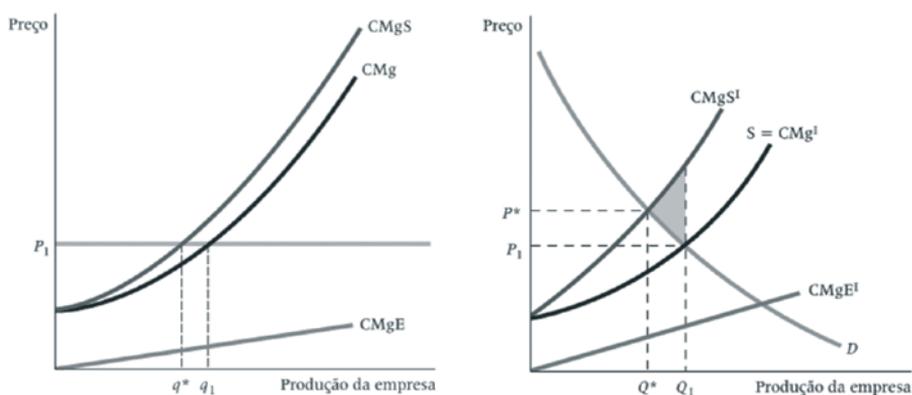


Figura 1 • Quando há externalidades negativas, o custo marginal social, CMgS, é maior do que o custo marginal, CMg. A diferença é o custo marginal externo, CMgE. Em (a), a empresa que maximiza os lucros produz a quantidade  $q_1$ , em que o preço é igual ao custo marginal. A produção eficiente ocorre com a quantidade  $q^*$ , em que o preço é igual ao CMgS. Em (b), o produto competitivo do setor é  $Q_1$ , na intersecção entre a oferta de mercado  $CMg^I$  e a demanda  $D$ . No entanto, o produto eficiente  $Q^*$  é menor na intersecção da demanda com o custo marginal social  $CMgS^I$  (PINDYCK e RUBINFELD, p. 556, 2006).

A ineficiência econômica gerada pelas externalidades negativas existe tanto no longo, quanto no curto prazo. Ela é a produção excessiva que faz com que haja uma grande quantidade de efluentes lançadas no rio. O preço incorreto do produto gera a origem da ineficiência. De acordo com Pindyck e Rubinfeld (2006):

Quando há externalidades negativas, o custo médio da produção é inferior ao custo médio social. Sendo assim, algumas empresas permanecem no setor mesmo que sua saída seja mais eficiente. Portanto, as externalidades negativas estimulam a permanência de empresas demais no setor (PINDYCK e RUBINFELD, p. 557, 2006).

Analisando pelo lado social, a empresa estará produzindo uma quantidade excessiva de produto. Para que seja produzido em um nível de produção eficiente, o preço do produto (no caso o aço) deveria ser igual ao Custo Marginal do produto mais o Custo Marginal Externo do despejo de efluentes no rio (ou seja,  $P = CMgS + CMgE$ ) (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

Já a externalidade positiva é aquela em que a ação de um dos indivíduos beneficia o outro. Exemplo disso seria o aumento de fábricas de aeronaves que iriam proporcionar aos produtores de alumínio tirar vantagem das economias de escala, de maneira que outras firmas fabricantes de metais teriam também a oportunidade de comprar alumínio mais barato (MANSFIELD e YOHE, 2006). Esse benefício gerado pela fábrica de aeronave às outras firmas é chamado de benefício marginal externo (BMgE) (PINDYCK e RUBINFELD, 2006). A soma do benefício marginal externo mais o benefício marginal privado é igual ao benefício marginal social (BMgS). Dessa forma, há também uma ineficiência econômica, pois o proprietário da fábrica de aeronave não recebeu todo o benefício do investimento feito no aumento de sua fábrica (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

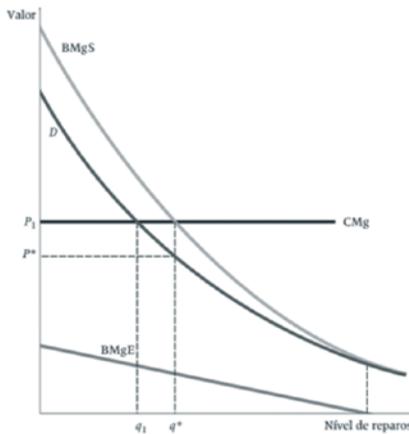


Figura 2• Quando há externalidades positivas, o benefício marginal social, BMgS, é maior do que o benefício marginal privado, D. A diferença é o benefício marginal externo, BMgE. Um proprietário

interessado em seu próprio benefício investe  $q_1$  em reparos, valor este determinado pela intersecção da curva de benefício marginal,  $D$ , e da curva de custo marginal,  $CMg$ . O nível eficiente de reparos  $q^*$  é mais alto e é dado pela intersecção da curva de benefício marginal social com a curva de custo marginal (PINDYCK e RUBINFELD, p.558, 2006).

Segundo Pindyck e Rubinfeld (2006) para a indústria, o nível de produção seria eficiente se “o benefício marginal obtido mediante a produção de uma unidade adicional de produto fosse igual ao custo marginal social” (PINDYCK e RUBINFELD, p. 557, 2006). Ou seja, a soma do custo marginal de produção mais o custo marginal externo ( $CMg + CMgE$ ) deveria ser igual ao benefício marginal ganhado por meio de uma unidade adicional de aço para que a indústria produzisse com eficiência (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

Ademais, existem algumas maneiras de corrigir as externalidades. Uma delas é através de intervenções do governo, por exemplo, uma regulamentação governamental para poluições, como no exemplo da usina de aço. O governo pode impor taxas sobre a emissão dos mesmos, pode fixar um padrão de emissão e pode incentivar permissões de emissão de poluentes (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

A outra maneira é através de negociações e acordos entre as partes envolvidas, ou através o sistema judiciário, em que uma das partes pode mover uma ação para recuperar o que foi perdido por meio das externalidades. Essa forma de correção da falha de mercado só é alcançada quando existem poucas pessoas envolvidas e quando há um direito de propriedade específico. Como exemplo, se os pescadores da região do rio tivessem direito de propriedade sobre a água limpa poderiam impor a empresa uma indenização. Dessa forma os custos seriam internalizados pela indústria e uma alocação eficiente de recursos seria obtida.

Contudo, nem sempre haverá uma negociação e uma possível causa para isso seria os custos de transação. Os custos de transação seriam “o tempo gasto com o processo de negociação, o esforço necessário para monitorar o cumprimento do acordo pela outra parte, o tempo e os recursos necessários para coordenar as duas partes” (VASCONCELLOS e OLIVEIRA, p. 262, 2006). Uma vez que esses custos são superiores aos ganhos de eficiência que a empresa irá gerar, não haverá negociações; se for inferior, haverá algum ganho de eficiência, mas não o bastante; e se for nulo, a eficiência máxima será obtida com a negociação. Esse resultado passou a ser

considerado como o teorema de Coase<sup>1</sup>: “na ausência de custos de transação a definição dos direitos de propriedade garante que a livre negociação entre os agentes gere um resultado eficiente” (VASCONCELLOS e OLIVEIRA, p. 262, 2006).

É muito comum que em casos de externalidades negativas, a vítima abra um processo contra a outra parte. Uma vez que ela ganhe o processo, ela poderá recuperar quase que totalmente os prejuízos que obteve. Pindyck e Rubinfeld (2006) falam que: “o direito que a parte prejudicada tem de receber uma compensação da parte responsável pelos danos assegura um resultado eficiente. (Quando as informações não são perfeitas, no entanto, a ação indenizatória pode levar a resultados ineficientes)” (PINDYCK e RUBINFELD, p.572, 2006).

### **Bens públicos**

Um bem é considerado público quando ele é não exclusivo e não concorrente; conseqüentemente pode ser ofertado com um custo menor para os consumidores. Porém, uma vez que ele foi disponibilizado é impossível manter o controle e evitar que seja consumido por outras pessoas. Bens públicos são considerados falhas de mercado, pois “não conseguem ofertar certas mercadorias valorizadas por muitos consumidores” (PINDYCK e RUBINFELD, p. 527, 2006). A oferta desses bens na maioria das vezes é insuficiente ou inexistente no mercado (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

Pode-se falar que os bens públicos são aqueles em que melhoram a qualidade de vida das pessoas, porém, o Mercado não consegue fornecer, ou então fornecem de forma ineficiente (GUIMARÃES, 2010).

Para que um bem seja considerado não concorrente (ou não disputável) ele deve ter o custo marginal de sua produção igual a zero para um consumidor adicional em qualquer nível de produção. Quando uma pessoa adquire um imóvel, por exemplo, ela elimina a chance de outras pessoas adquirirem o mesmo, e assim esse bem é disputável. Ou seja, para que um bem seja não disputável ele deve estar sempre disponível para todas as pessoas (PINDYCK e RUBINFELD, 2006), ou seja, mesmo que alguém o adquira isso não faz com que a quantidade diminua para outro indivíduo obtê-lo (KAUL e GRUNBERG e STERN, 1999 apud GUIMARÃES, 2010).

Para que um bem seja considerado não exclusivo ele deve estar disponível para todos, para que ninguém seja impedido de consu-

---

1. Ronald Coase, “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economic* 3, 1960, p. 1-44.

mi-lo, isto é, ele não é usufruto de uma pessoa ou de um grupo de pessoas (GUIMARÃES, 2010). Mas não necessariamente deve ter uma natureza nacional, exemplo disso seria se um estado ou um município erradicarem a peste agrícola, todos os fazendeiros e consumidores se beneficiarão. Não será possível controlar quem vai obter o mesmo recurso ou não. De acordo com Pindyck e Rubinfeld (2006), uma vez que isso acontece: “torna-se difícil ou impossível cobrar pela utilização de produtos com essas características; eles podem ser obtidos sem a necessidade de pagamento direto” (PINDYCK e RUBINFELD, p. 576, 2006). Exemplo disso seria uma barragem que protege uma população contra enchentes, dado que uma pessoa está sendo protegida, não significa que os outros não estarão (VASCONCELLOS e OLIVEIRA, 2006).

É possível que exista um bem não exclusivo e disputável. Exemplo disso seria o mar, ou um lago; ambos são não exclusivos, porém se houver pesca no local é disputável. O ar poderia ser não exclusivo e não disputável, há não ser quando há uma poluição de uma empresa, fazendo com que a vida das outras pessoas seja prejudicada. Dessa forma ele se torna não exclusivo e disputável (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

Quanto a eficiência, no caso dos bens públicos é um pouco diferente dos bens privados. Os bens privados alcançam a eficiência quando o benefício marginal é medido através do benefício adquirido do consumidor. Já no caso dos bens públicos, é preciso analisar primeiro o quanto cada pessoa estará disponível a pagar daquele bem uma vez que uma unidade adicional foi produzida. A soma dos valores de todas as pessoas faz com que se alcance o benefício marginal. Para se obter o nível eficiente de oferta do bem público é necessário que iguale a soma desses benefícios com o custo marginal da produção ( $BMgS = CMg$ ) (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

Há o caso em que as pessoas agem como caronas (FreeRiders). Isso significa que elas não pagarão por um bem, pois sabem que se um adquirir, todos serão beneficiados. É o caso de um bem não exclusivo. Exemplo disso seria se uma empresa criasse um programa que combatesse os pernilongos em uma vizinhança. A empresa não pode obrigar que as pessoas paguem por um preço que não querem e também não pode fazer com que os indivíduos que atribuem maior valor paguem um preço maior. Neste caso, os mercados ficam em uma posição difícil, ou até mesmo impossível de agir, pois eles não conseguem ofertar os produtos de forma eficiente (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

Então, como mencionado anteriormente, existem duas formas de resolver esses problemas, uma seria com o governo, e a outra com acordos ou através do sistema judiciário. Nesse caso, se o número de pessoas envolvidas fosse pequeno e o custo fosse baixo, elas poderiam fazer um acordo e dividir o preço do programa entre elas, porém como engloba um número muito grande de pessoas um acordo entre as pessoas e a empresa privada seria ineficaz. Por isso, acaba sendo o papel do governo de agir, subsidiando ou fornecendo o programa se ele for feito de forma eficiente (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

Dado que o governo irá agir nesses casos, é possível que seja vantajoso para o mesmo, pois os cidadãos irão pagar impostos e/ou tarifas. Porém, fica difícil determinar a quantidade ofertada do bem público em questão quando existem os “FreeRiders”, fazendo com que as pessoas revelem suas preferências de forma incorreta. Nesse caso, os indivíduos podem expressar suas decisões através de votos. Exemplo disso é a votação para decisões de alocação de verbas nos EUA. Os cidadãos americanos têm uma votação direta para opinarem sobre orçamentos e para eleger senadores, que votam para decidir outras. A maioria das eleições tem a regra da maioria de votos, ou seja, vence aquele senador ou uma forma de alocação de verbas que obtiver mais de 50% de votos (PINDYCK e RUBINFELD, 2006).

Porém, “na regra da maioria dos votos, o nível preferido do votante mediano sempre vence uma eleição contra qualquer alternativa” (PINDYCK e RUBINFELD, p. 580, 2006). Ou seja, a preferência de um grupo de pessoas vai prevalecer sobre a maioria, e isto não será eficiente pelo modo econômico, pois leva em consideração que a preferência de cada indivíduo seja igual ao dos outros, assim, “o resultado eficiente pondera o voto de cada cidadão conforme a força de sua preferência” (PINDYCK e RUBINFELD, p.580, 2006).

Há também os bens públicos mundiais, que têm a mesma definição de bens públicos e para além disso são definidos pela sua universalidade. É um bem em que engloba além de um conjunto de países; ele é elaborado para que toda população se beneficie, além de uma geração, ou seja, mesmo que seja feita no presente não compromete nenhum recurso do futuro. Um bem público mundial não pode ser aquele restrito a somente um grupo de países, como MERCOSUL, ou aquele que restringe a aquisição por causa de gênero, religião ou etnia ou até mesmo aquele em que compromete os

recursos do futuro para favorecer o bem estar no presente (KAUL e GRUNBERG e STERN, 1999 apud GUIMARÃES, 2010)<sup>2</sup>.

Dado que esses bens são fornecidos para todos os países há alguns problemas. Pelo nível nacional é uma falha de mercado e o próprio país deve fornecer os tais. Já em um contexto internacional tem a dúvida de quem deve fornecer os bens públicos mundiais. Dado que cada Estado tem sua soberania e não pode impor nenhum tipo de política a outro países soberanos, se usa da Cooperação para o Desenvolvimento a fim de fornecer os bens públicos mundiais(-NORDHAUS, 2005 apud GUIMARÃES, 2010)<sup>3</sup>. Uma vez que todos os países têm interesse nesses bens públicos, o seu fornecimento depende de Cooperações Internacionais (KAUL e GRUNBERG e STERN, 1999; Nordhaus, 2005 apud GUIMARÃES, 2010).

Dessa forma, existem 4 tipos de fornecimento de bens públicos mundiais na escada de Cooperação: 1) O país mais desenvolvido dispõe a fornece-los (Kaul et al., 1999):(ex: EUA liderando o processo de controlo de uma epidemia mundial); 2) os países que mais entendem de cada bem conduzem a sua provisão (ex: países com maior área florestal que preservam as florestas); 3) todos os países se envolvem (ex: Protocolo de Quioto); 4) o país que mais necessita de um certo bem se esforça para sua disposição e quando o mais fraco possui esse bem, ele existirá (ex: a erradicação de uma doença será declarada quando o último país a sofrer dela a eliminar de vez) (KAUL e GRUNBERG e STERN, 1999 apud GUIMARÃES, 2010).

A partir disso faremos uma análise da cooperação Sul-Sul entre Brasil e Moçambique, a qual será fundamentada tanto em bens mundiais, como em informações assimétricas e externalidade positiva que foram mencionados anteriormente.

## Estudo de caso

Desde 15 de setembro de 1981 o Brasil fez um Acordo Geral de Cooperação técnica com o Moçambique, e tal acordo foi promulga-

2. KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc. **GLOBAL PUBLIC GOODS: INTERNATIONAL COOPERATION IN THE 21ST CENTURY**. 1999. Office of Development Studies (ODS) Bureau for Development Policy (BDP) United Nations Development Programme (UNDP). Disponível em: <<http://web.undp.org/globalpublicgoods/Q-A/qa.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2016.

3. NORDHAUS, William D. **Paul Samuelson and Global Public Goods**. 2005. A commemorative essay for Paul Samuelson. Yale University. Disponível em: <<http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/homepage/PASandGPG.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2016.

do em 09 de julho de 1984. Mas esse projeto vem sendo intensificado com países africanos desde o Governo Lula. Essa aproximação com tais países além de concretizar uma vocação universalista do Brasil, resgata a identidade nacional na sua formulação de política externa (ABC, 2010).

Pode-se dizer que não há um consenso sobre uma única definição capaz de unificar todos os sentidos do que é a Cooperação Sul-Sul, todavia o que se sabe é que ela é referente a dinâmicas que envolvem países em desenvolvimento, no caso deste trabalho o Brasil e o Moçambique. Além disso, é consenso afirmar que a existência de um processo cooperativo significa dizer que existe algum tipo de troca entre os países que dele fazem parte e que os ganhos com esta cooperação serão mútuos, de ambas as partes, mas não necessariamente iguais (LEITE, 2012). Desse modo, o que se percebe é que estas trocas, no caso analisado aqui, têm se dado principalmente na área educacional, da saúde e do desenvolvimento da agricultura (ABC, 2012).

Ainda com intenção de conceituar a cooperação exercida pelo Brasil o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), definiu a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional como:

a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria das suas condições socioeconômicas (IPEA, 2010, p.12).

Assim, levando em conta essa definição a Cooperação técnica seria um das formas do Brasil cooperar com o internacional (com o Sul, por isso Cooperação Sul-Sul), ou mais especificamente com Moçambique. Ela se caracteriza, portanto, como a transferência de conhecimento técnico, científico, tecnológico e de práticas dominadas pelo Brasil, nas áreas supracitadas em que a cooperação irá ocorrer. Esta transferência de conhecimento é feita de maneira direta, ou seja, o que ocorre, de fato, é um intercâmbio de informações entre técnicos brasileiros e de Moçambique (CABRAL, 2011).

Essa cooperação impulsionada pelo governo brasileiro favorece uma transferência de conhecimentos “à capacitação, o emprego da mão-de-obra local e a concepção de projetos que re-

conheçam a realidade específica de cada país”(ABC, p. 5, 2010). Além do que, contribui para o desenvolvimento africano, de forma que compartilha soluções encontradas para os problemas do próprio país (ABC, 2010).

Dessa forma, é possível relacionar tal cooperação com bens públicos mundiais, pois, uma vez que o Brasil cria uma política social, por exemplo, como a Bolsa-Escola (ABC, 2005), e transfere para o Moçambique, não prejudica qualquer pessoa que esteja usando de tal bem no Brasil; não prejudica nenhuma geração futura, pelo contrário, ajuda com que as crianças que virão tenham mais possibilidades; e segundo Fernanda Costa (2003) em uma publicação através da UNESCO, é uma forma de universalizar a educação: “O objetivo comum dos “Programas da Bolsa Escola” é encorajar o progresso educativo das crianças de baixo rendimento familiar, contribuindo assim, para a universalização da educação e para a redução das desistências” (COSTA, p. 10, 2003).

Tal política, pode ser também considerada como bem público mundial, pois, seu fornecimento se dá através da Cooperação para o Desenvolvimento para que, no caso, o Brasil não estabeleça nenhum tipo de política à África. Esse fornecimento do bem público mundial se aproxima mais do segundo tipo, dos quatro que existem para o fornecimento do bem público mundial através da cooperação, que é aquele em que um país que entende bem de uma coisa passa a fornecê-lo para outros países (KAUL e GRUNBERG e STERN, 1999 apud GUIMARÃES, 2010). No caso da Bolsa-Escola, o Brasil tendo visto o grande índice de analfabetismo e evasão escolar em Moçambique se propôs a implementar a metodologia do programa no país (ABC, 2005).

É também possível dizer que a partir da intensificação entre as cooperações Brasil-África, houve externalidades positivas. Um exemplo disso seria que “as relações comerciais do Brasil com países africanos aumentaram significativamente a partir do governo Lula” (GARCIA, 2013). Ou seja, uma vez que a cooperação tem o intuito de levar melhoras para o país, neste caso, Moçambique, acabou trazendo benefícios para o Brasil, como uma relação comercial maior com os países africanos (GARCIA, 2013).

Ademais, outra externalidade, que pode ser considerada positiva, é que o governo brasileiro percebe na cooperação um ganho bilateral, já que para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o país irá se desenvolver ainda mais nas áreas de agricultura, saúde e

educação, que são as majoritárias da cooperação com Moçambique (ABC, 2012). Outro exemplo de externalidade positiva neste caso é que além de concretizar uma vocação universalista do Brasil, consegue-se resgatar a identidade nacional na sua formulação de política externa (ABC, 2010).

Para além das externalidades positivas que foram citadas acima, é possível dizer que também houve um impacto social e econômico sobre o país alvo da cooperação, uma certa sustentabilidade nos resultados encontrados, mobilização de instituições do Brasil para que os projetos fossem implementados, e também parcerias multilaterais ou triangulares (IPEA, 2010). A partir disso pode-se destacar a Empresa Brasileira de Agropecuária (Embrapa), a qual divide a cooperação técnica em 4 projetos:

- 1) projetos estruturantes, com um alto volume de recursos financeiros (superior a um milhão de dólares), com mais de dois anos de duração, que contam com a presença permanente de um profissional da Embrapa no país para coordenar as atividades, que podem ser em parceria com a ABC e agências internacionais; 2) projetos pontuais, de menor porte e curta duração; 3) capacitação em cursos de agricultura tropical; 4) plataformas de inovação agropecuária (MUÑOZ; CARVALHO, 2016, on-line).

Os projetos estruturantes por terem uma maior presença e consequentemente um maior impacto, geram efeitos positivos, pois agregam mais atividades, aumentam o impacto do projeto, “facilitam parcerias nacionais e internacionais e oferecem uma estrutura mais robusta de acompanhamento dos processos de implementação” (MUÑOZ; CARVALHO, 2016, on-line). Porém, com isso também é possível encontrar na Cooperação Sul-Sul (CSS) algumas externalidades negativas, ou seja, efeito *spill over*, que quer dizer em outras palavras um transbordamento de uma ação que gera efeitos negativos ou também positivos.

Os projetos que são realizados na CSS têm várias vantagens, como foi citado acima, mas também trazem alguns efeitos negativos. Dado que a cooperação agrícola brasileira com os países da África tem como objetivo a promoção da segurança alimentar da região, ela não deveria priorizar a produção de *commodities* para exportação, como o faz. Há críticas a cerca da Embrapa, pois ela está envolvida com projetos em que os objetivos de cada projeto nem sempre são compatíveis, como o projeto de inovação agrária (Plataforma), desenvolvimento da agricultura (ProSavana) e de segurança alimentar e nutricional (ProAlimentos) (MUÑOZ; CARVALHO, 2016).

O projeto de inovação agrária (Plataforma) é um projeto que busca dar apoio à inovação agrária de Moçambique e que acontece por meio de uma cooperação trilateral entre Brasil, Estados Unidos e Moçambique. Tem como objetivo o fortalecimento e reestruturação do sistema de pesquisa e inovação do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) (EMBRAPA, 2016). É o único dos três projetos em que não se encontram muitas críticas.

O projeto de apoio técnico aos programas de nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique (ProAlimentos) também é uma cooperação trilateral entre Brasil, Estados Unidos e Moçambique. Foi criado com o intuito de fortalecer a produção de hortaliças pelos agricultores familiares e direciona os produtos para consumo interno. Tem como objetivo a contribuição para a segurança alimentar da população de Moçambique para tornar o país mais auto suficiente (EMBRAPA, 2016). Há críticas quanto ao projeto, pois por mais que os três países ganhem algo, há uma sobreposição dos EUA, como uma prática Norte-Sul sobre Sul-Sul (FINGERMANN, 2014). E por último, o projeto ProSavana, que também é uma cooperação trilateral, e se estabelece entre Brasil, Moçambique e Japão (FGV, 2016), tem como objetivo a melhoria da vida dos habitantes, e através disso buscam desenvolver o trabalho agrícola regional para que se torne inclusivo e sustentável, buscam aumentar o número de emprego, e criar novos modelos para o desenvolvimento agrícola, rural e regional (PROSAVANA, 2015). As críticas a cerca desse projeto são de que falta transparência e consulta a população local, há exploração das terras, e acaba fazendo com que a agricultura familiar fique em segundo plano, e também fez com que surgissem comunidades sem terra em Moçambique (ORGANIZAÇÕES E MOVIMENTOS..., 2013). Tudo isso faz com a CSS perca, em alguma medida, sua credibilidade (MUÑOZ; CARVALHO, 2016).

A partir de tais visões incompatíveis, o Brasil recebe críticas quanto à sua atuação em segurança alimentar, que são:

Falta de informações e ausência de transparência, descoordenação das ações, alcance limitado dos projetos, exportação das contradições nacionais (como, por exemplo, a promoção da agricultura familiar e o estímulo à expansão do agronegócio), associação com agendas de interesses econômicos e comerciais em detrimento do efetivo desenvolvimento sustentável, baixa capacidade de adaptar-se às reais condições locais (BEGHIN, 2014 apud MUÑOZ; CARVALHO, 2016, on-line).

O problema principal dessas críticas é quanto à dificuldade de identificar até onde vai a cooperação e onde se inicia o interesse e o investimento da internacionalização das empresas por parte do Brasil. Dado o interesse do Brasil nos recursos naturais e na demanda de obras de infraestrutura, as empresas brasileiras estão presentes em vários países. Há também atuação de órgãos públicos, como o BNDES que é um dos maiores bancos de desenvolvimento e o principal mecanismo do Governo Federal para fazer financiamentos e investimentos a longo prazo para realização de projetos governamentais ou empresariais (BNDS, 2016). Ele tem uma grande participação nesse processo de internacionalização das empresas brasileira se também tem uma grande importância quando se trata de negociação de Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), inclusive em Moçambique (VEIGA e RIOS, 2015, p. 26 apud MUÑOZ e CARVALHO, 2016).

Não somente a empresa de agronegócios que são beneficiadas, como também as construtoras e mineradoras que buscam desenvolver uma infraestrutura regional, mais voltada para o “escoamento de recursos naturais para exportação” (MUÑOZ e CARVALHO, 2016, on-line). Esse apoio não só contribui para fortalecer o setor privado do Brasil, mas também recebe várias denúncias por violações aos direitos humanos e também degradação ambiental, pois alegam que o Brasil não respeita a soberania alimentar dos países em questão, incentiva expansão de agronegócios e a partir disso resulta na expulsão dos pequenos agricultores das regiões, e gera uma dependência de importação dos alimentos, aumentando o uso de agrotóxicos, e priorizando a economia para tomar decisões, não levando em conta os recursos naturais dos países (BEGUIN, 2014 apud MUÑOZ e CARVALHO, 2016).

Há também a crítica de que a cooperação técnica entre Brasil e Moçambique faz com que apenas o Brasil permaneça com a tecnologia, e apenas explore dos recursos naturais da África. Com isso, há uma outra externalidade negativa, pois causa uma grande exploração da mão de obra dos moçambicanos principalmente da agricultores familiares (BAMBO, 2014).

Com isso, pode-se dizer que a cooperação entre Brasil e Moçambique não é apenas uma parceria solidária e igualitária, mas sim uma forma de obter, em alguma medida, vantagens políticas e econômicas para o Brasil. De acordo com as autoras Muñoz e Carvalho (2016) “a transferência do *knowhow* e a presença cooperativa conseguiria, possivelmente, obter um efeito *spill over*, abrindo portas para a venda de máquinas, de insumos e prestação de serviços ao país parceiro” (MUÑOZ e CARVALHO, 2016, on-line). Portanto tal cooperação:

não deve ser vista simplesmente como um ponto de encontro de interesses políticos, econômicos e bioenergéticos bilaterais, mas também como foco estratégico do qual flui a possibilidade de ocorrência de novas parcerias tanto com outras nações do Sul quanto com países do Norte, dado o efeito *spill over* subjacente (BAMBO, 2014, p. 52).

O continente africano é visto pela maioria dos países como um local de oportunidades para a exploração do território e das pessoas, e quanto mais aumentam as práticas de cooperação entre os países com tal continente se percebe que a população que deveria ser mais ouvida e beneficiada é a mais silenciada (MUÑOZ e CARVALHO, 2016). A externalidade negativa teve uma proporção tão grande que foi criada a União Nacional de Camponeses (UNAC), que consiste em um grupo de camponeses que reivindicam o uso de suas terras e que vão contra as agroindústrias brasileiras em Moçambique que explora a mão de obra barata do país (PRO-NUNCIAMENTO DA UNAC..., 2012).

Ademais, pode-se analisar a Cooperação Sul-Sul tendo em vista as informações assimétricas, que foram definidas na parte teórica deste artigo. Neste tipo de cooperação, contudo, pode ser difícil perceber casos de informações assimétricas entre os países, visto que, quando elas existem, elas tendem a ser solucionadas por órgãos como a própria ABC, pois parte do sentido de realizar esta cooperação é de que todos os atores envolvidos saibam sobre o que esta sendo realizado (LEITE, 2012).

Assim, um dos casos possíveis é o de falta de comunicação entre os agentes envolvidos, o que impossibilitaria que eles obtivessem toda a informação necessária para realizar a cooperação, ou ainda um erro de organização/execução, ou seja, a possibilidade de um dos países envolvidos não executarem plenamente tudo o que foi, *a priori*, definido. Todavia, o que se percebe é que estes problemas poderiam ser resolvidos, por meio de renegociações por parte de agências como a ABC, mas, é claro que, não se pode negar, a possibilidade da cooperação falhar devido a isto (LEITE, 2012).

Com isso em mente, busca-se agora outros casos possíveis de informações assimétricas na Cooperação Sul-Sul entre o Brasil e Moçambique. Neste sentido, percebe-se o Brasil como o agente que detém uma maior quantidade de informações técnicas sobre os projetos em curso em Moçambique, visto que o Brasil busca realizar a cooperação, segundo a ABC, em áreas que ele tem um certo domínio prévio desenvolvido. Desse modo, o que se tem é uma divergência de informações, ou seja, uma assimetria de informações, entre

Brasil e Moçambique no sentido em que o Brasil domina mais que Moçambique às respectivas áreas em que a cooperação esta sendo exercida: educação, saúde e agricultura (MUÑOZ, 2016).

Isto se evidencia quando se analisa o destaque internacional que o Brasil recebeu referente ao sucesso de políticas sociais domésticas como o bolsa família, que conseguiram alavancar o desenvolvimento social interno do país. Além do reconhecido sucesso no desenvolvimento de técnicas agrícolas, por exemplo, o que é desenvolvido pela EMBRAPA, e se expressa no sucesso produtivo que o Brasil tem tido na produção nacional agrícola (LEITE; POMEROY; SUYAMA, 2015).

Sendo assim, um dos fatores do surgimento de interesses de países do Norte na Cooperação Sul-Sul, formando então as alianças triangulares, como à Brasil-Japão-Moçambique ou Brasil-Estados Unidos-Moçambique, é o fato destes países terem sido atraídos pelo sucesso do trabalho brasileiro e terem lhe fornecido, então, credibilidade, o que reafirma o fato do Brasil ter mais informações técnicas sobre os projetos que empreende ou já empreendeu perante Moçambique (LOPES, 2014).

O que isto desencadeia é o fato do Brasil, por ter informações privilegiadas, ou pelo menos, por ter uma posição de desenvolvimento maior que Moçambique, será o ator que mais vai obter ganhos relativos perante o país africano (na cooperação bilateral, pois na triangular o ganho maior pode ser do país do Norte, vai depender de quem vai ter maior conhecimento sobre a área executada na cooperação). Isto porque, é do Brasil que vai partir a maior quantidade de recursos para a cooperação, e, além do país transferir conhecimento à Moçambique ele tende, em troca, receber novos conhecimentos, os quais poderão ser inseridos no contexto nacional brasileiro, ou seja, o Brasil também aprende com a cooperação (LOPES, 2014). Todavia, isto não impede, e não quer dizer que Moçambique não vá ganhar com a cooperação, uma vez que, a cooperação Sul-Sul é, como dito acima, de ganhos mútuos mas não necessariamente iguais (LEITE, 2012).

Além disso, sabe-se da necessidade de se adaptar os conhecimentos brasileiros a realidade de Moçambique, então, por exemplo, ao levar materiais pedagógicos à Moçambique (o que faz parte do projeto de educação, “Universidade Aberta do Brasil em Moçambique (ABC, 2012)), que também fala português, estas matérias devem ser adaptadas as necessidades curriculares do país, para que

haja uma maior eficácia. Desse modo, este processo de adaptação do material brasileiro para o povo moçambicano poderá ser, também, tomado de informações assimétricas. Para amenizar esta situação ou evitá-la o Brasil deverá agir de maneira a fornecer sinalizações de caráter forte para garantir que a informação passada é real e confiável (MUÑOZ, 2016).

Por fim, pode-se afirmar certa dificuldade em perceber informações assimétricas na Cooperação Sul-Sul (com exceção do que foi acima apresentado). Isto porque esta cooperação se dá a partir da demanda dos países receptores ao Brasil (ABC, 2010), ou seja, os objetivos do projeto e como ele será executado já são previamente definidos, além de serem de conhecimento dos atores envolvidos.

## Considerações finais

Tendo em vista toda a discussão teórica feita e a análise da Cooperação Sul-Sul Brasil e Moçambique pode-se afirmar que Moçambique tende a ser beneficiado pela cooperação brasileira mesmo a despeito das informações assimétricas presentes, porém em alguma medida a CSS prejudica, principalmente a população civil de Moçambique pois quando se analisa a produção da agricultura familiar percebe-se que a intervenção brasileira gera custos a mesma, uma vez que, como visto, dificulta o seu desenvolvimento. Além disso, percebe-se que quem mais ganha com a Cooperação, relativamente, é o Brasil.

Ademais, visto que o Brasil transfere conhecimentos diversos para Moçambique, pode-se dizer então, que ele está contribuindo para a universalização da educação no país. Além disso, está cumprindo adequadamente ao que se propôs, no sentido em que por ser um país em desenvolvimento tal como Moçambique, sabe lidar mais com certos problemas, do que países que são desenvolvidos e que queiram cooperar com a África. Isto se evidencia em uma política adotada em Paris, por exemplo, a qual não pode ser a mesma aplicada na África (PNUD, 2016).Então, pode-se dizer, também que o Brasil está cumprindo com o papel de provedor de um bem público mundial, uma vez que gera mais conhecimento para mais pessoas (ABC, 2010).

Por fim, pode-se dizer que por mais que o Moçambique tenha muitos benefícios por meio dessa cooperação, o Brasil também ganha, pois através disso ele aumentou as relações comerciais com

os países africanos (GARCIA, 2013), teve possibilidade de se desenvolver mais ainda nas áreas de agricultura, saúde e educação (ABC, 2012), concretizou uma vocação universalista e resgatou a identidade nacional para a formulação de sua política externa. Ou seja, de certa forma ambos os países saíram ganhando, todavia é perceptível que houve alguns prejuízos à Moçambique, mas a Cooperação continuou, visto que, os ganhos são maiores que os custos/perdas (ABC, 2010).

## Referências

Agência Brasileira de Cooperação (ABC). **A Cooperação com os Países de Língua Portuguesa**. 2005. Disponível em: <[http://www.abc.gov.br/intranet/sistemas\\_abc/siteabc/documentos/via-abc1.pdf](http://www.abc.gov.br/intranet/sistemas_abc/siteabc/documentos/via-abc1.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2016.

Agência Brasileira de Cooperação (ABC). **A cooperação técnica do Brasil para a África**. 2010. Disponível em: <[http://www.abc.gov.br/Content/abc/docs/CatalogoABCAfrica2010\\_P.pdf](http://www.abc.gov.br/Content/abc/docs/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2016.

Agência Brasileira de Cooperação (ABC). **Pesquisa de projetos**. 2012. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa?intIdTipCooperacao=1&intIdRegiaoGeografica=1&intIdPais=224>>. Acesso em: 16 setembro 2016.

Agência Brasileira de Cooperação, ABC, 2012. **Moçambique**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Mocambique>>. Acesso em: 17 de mai. 2016.

BAMBO, Tomé Fernando. **Cooperação sul-sul: o acordo brasil-moçambique na área de biocombustíveis**. 2014. Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo. Disponível em: <[http://www.iri.usp.br/documentos/defesa\\_2014-03-31\\_tome\\_fernando\\_bambo\\_ME.pdf](http://www.iri.usp.br/documentos/defesa_2014-03-31_tome_fernando_bambo_ME.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2016.

BNDES. **Quem somos**. 2016. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/>>. Acesso em: 19 set. 2016.

CABRAL, Lídia. **Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios**. 2011. Disponível em: <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09904.pdf>>. Acesso em: 16 setembro 2016.

COSTA, Fernanda. **Apoio ao rendimento mínimo para a educação em África: Estudo sobre Moçambique**. 2003. UNESCO. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002199/219964poro.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2016.

EMBRAPA. **Plataforma**. 2016. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/plataforma>>. Acesso em: 19 set. 2016.

EMBRAPA. **Segurança Alimentar em Moçambique**. 2016. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/seguranca-alimentar-em-mocambique>>. Acesso em: 19 set. 2016.

FGV PROJETOS. **ProSavana**. 2016. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/en/projeto/prosavana>>. Acesso em: 19 set. 2016.

FINGERMANN, Natalia Noschese. **A cooperação trilateral brasileira em moçambique**: Um estudo de caso comparado: o ProALIMENTOS e o ProSAVANA. 2014. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11608/Fingermann\\_TESE\\_2014\\_joined\\_document.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11608/Fingermann_TESE_2014_joined_document.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 19 set. 2016.

GARCIA, Ana. **O novo acordo de cooperação e facilitação do investimento entre Brasil e Moçambique: algumas considerações**. 2015. Grupo sobre pesquisa de Potências Médias (GPPM). Disponível em: <<https://grupoemergentes.wordpress.com/2015/04/12/o-novo-acordo-de-cooperacao-e-facilitacao-do-investimento-entre-brasil-e-mocambique-algumas-consideracoes/>>. Acesso em: 21 maio 2016.

GUIMARÃES, André Filipe. **Bens públicos mundiais**. 2010. Centro de estudos sobre África, Ásia e América Latina (CEsA). Disponível em: <<http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/index.php/pt/dicionario-da-cooperacao/Glossary-1/B/Bens-p%C3%BAblicos-mundiais-315/>>. Acesso em: 16 maio 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_cooperacao\\_brasileira.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira.pdf)>. Acesso em: 16 setembro 2016.

LEITE, Iara Costa; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. **Brazilian South-South development cooperation: the case of the ministry of social development in Africa**. 2015. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/store/10.1002/jid.3191/asset/jid3191.pdf?v=1&t=it60qe9j&s=d95b15e48b6ac8394760a2c3fc07246937fa7e0b>>. Acesso em: 17 setembro 2016.

LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos**. 2012. Disponível em: <[http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador\\_v\\_7\\_n\\_03\\_2012.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf)>. Acesso em: 16 setembro 2016.

LOPES, Lúcia. **A cooperação triangular do Brasil na África: estudo de caso de Moçambique**. 2014. Disponível em: <[http://www.oplop.uff.br/sites/default/files/documentos/a\\_cooperacao\\_triangular\\_do\\_brasil\\_na\\_africa\\_estudo\\_de\\_caso\\_de\\_mocambique.pdf](http://www.oplop.uff.br/sites/default/files/documentos/a_cooperacao_triangular_do_brasil_na_africa_estudo_de_caso_de_mocambique.pdf)>. Acesso em: 17 setembro 2016.

MANSFIELD, Edwin; YOHE, Gary. **Microeconomia**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. Tradução de: Cid Knipel Moreira.

MUÑOZ, Enara Echart; CARVALHO, Tássia Camila de Oliveira. **A cooperação sul-sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coe-rente com o desenvolvimento?** 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792016000100033#back\\_fn15](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000100033#back_fn15)>. Acesso em: 18 set. 2016.

MUÑOZ, Enara Echart. **A cooperação sul-sul do Brasil com a África**. Cad. CRH, Salvador, v. 29, n. 76, p. 9-12, Abril, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792016000100009-8&lng=en&nrm-iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000100009-8&lng=en&nrm-iso)>. Acesso em: 21 maio 2016.

ORGANIZAÇÕES E MOVIMENTOS SOCIAIS MOÇAMBICANAS. **Carta Aberta para Deter e Reflectir de Forma Urgente o Programa ProSavana**. 2013.

Disponível em: <<http://contag.org.br/arquivos/portal/file/Carta%20Aberta%20Programa%20ProSavana.pdf>>. Acesso em: 21 setembro 2016.

PINDYCK, Robert S., RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

PNUD. **Cooperação Sul-Sul**. 2016. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/cooperacaoSulSul.aspx>>. Acesso em: 21 maio 2016.

PRONUNCIAMENTO DA UNAC... (Org.). **UNAC**. 2012. Disponível em: <<http://www.unac.org.mz/index.php/documentos-de-posicao/38-pronunciamento-da-unac-sobre-o-programa-prosavana>>. Acesso em: 19 set. 2016.

PROSAVANA. **WHAT IS PROSAVANA**. 2015. Disponível em: <<http://www.prosavana.gov.mz/what-is-prosavana/>>. Acesso em: 19 set. 2016.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de.; OLIVEIRA, Roberto Guena de. **Manual de Microeconomia**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

*Recebido em: 10/08/2016*

*Aceito em: 22/09/2016*

# A crise que modificou a União Europeia: do início em 2007 às mudanças na estrutura da UE frente à teoria construtivista

*The crisis changed the European Union:  
he beginning in 2007 to changes in the Structure  
in the EU front the the theory constructivist*

João Victor Silva\*  
Joaquim Carlos de Carvalho\*\*

## Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar as mudanças nas relações e interações sociais entre os membros da União Europeia após a crise de 2008-2010 e suas respostas a tal evento. Observou-se que nesse período a Europa sofreu uma série de mudanças de normas e estrutura social, assim como expôs a vulnerabilidade do bloco europeu a possíveis cenários de crise. Para tal análise, utilizou-se o construtivismo como base teórica e o interacionismo simbólico de Joas para o melhor entendimento dos ocorridos no bloco. Assim, relacionando os pressupostos construtivistas com os devidos ocorridos na União Europeia, com o intuito de explicar as mudanças de norma e estrutura na região.

**Palavras-chave:** União Europeia; Crise monetária; Construtivismo; Mudanças na estrutura; Interacionismo simbólico.

## Abstract

This study aims to analyze the changes in social relations and interactions between the members of the European Union after the 2008-2010 crisis and its responses to such an event. It was observed that this time Europe experienced a series of changes of rules and social structure, as well as exposed the vulnerability of the European bloc to possible crisis scenarios. For this analysis, we used the constructivism as a theoretical basis and the symbolic interaction of Joas to a better understanding of which occurred in the block. Thus, relating the constructivist assumptions with due occurring in the European Union, in order to explain the rule changes and structure in the region.

**Key Words:** European Union; Monetary Crisis, Constructivism, Changes in the Structure, Symbolic Interactionism.

\* Graduando do quarto período de Relações Internacionais na PUC-MG campus Poços de Caldas. Contato: jjoao101@hotmail.com

\*\* Graduando no quarto período de Relações Internacionais na PUC-MG campus Poços de Caldas e participante do projeto de extensão Conjuntura Internacional como redator da região europeia. Contato: joaquimc408@gmail.com

## Introdução

O presente trabalho tem como objetivo principal fazer uma relação entre os efeitos da crise monetária (2007-2010) na União Europeia à luz da teoria construtivista. Para tanto, inicialmente buscaremos descrever a teoria construtivista, em seguida faremos um breve levantamento histórico da fundação e evolução da União Europeia e, logo à frente, sintetizar o leitor quanto à crise monetária buscando relacionar os acontecimentos advindos da mesma com a teoria construtivista.

O levantamento histórico que aqui será feito, terá como objetivo principal enfatizar o processo de integração entre os países europeus. Mais a frente, tentaremos mostrar como a crise monetária (2007-2010) afetou diretamente esta integração existentes entre os mesmos países, salientando a atual relação existente entre eles.

## Teoria Construtivista

Para entender a atual situação da Europa e as decorrentes mudanças no sistema da União Europeia, utilizaremos o Construtivismo como base teórica para explicar os motivos e implicações de tais mudanças, com ajuda também da teoria sociológica sobre ação social de Joas visando explicar as relações dos estados entre si.

De acordo com Nicholas Onuf, o Construtivismo é uma forma de se estudar relações sociais de qualquer natureza, com grande aplicabilidade em vários campos das ciências sociais tendo como foco primário as Relações Internacionais. Tal teoria tende a relacionar teorias tais como o realismo e liberalismo e fazer reflexões sobre determinados assuntos de acordo com seus pressupostos. Nesse campo, há bastante foco no papel do indivíduo e de suas ações na a formação da sociedade. Mas não só o indivíduo que opera na sociedade, mas a sociedade também com um papel importante na construção do perfil dos indivíduos (ONU, 1988).

Diferente das teorias realistas e idealistas que são amplamente aceitas no campo das relações internacionais, o construtivismo foge da ideia que o sistema é algo já decretado e que molda o comportamento de indivíduos e estados, o que resultaria na total dependência das ações sociais ao sistema. O construtivismo defende a ideia que “as pessoas fazem a sociedade e a sociedade faz as pessoas”, em que os tais fatores fazem parte de um processo de via

dupla, um servindo para mudar o outro, em ambos podem se modificar ao longo de tempo (ONU, 1988).

As regras sociais, segundo Onuf, representam um elemento de ligação entre pessoas e a sociedade, e são elas que tornam o processo de transformação contínuo e recíproco. Tais regras não remetem necessariamente à legislação ou regras legais, mas sim, fazem referência ao comportamento ou modo de ação padrão, algo que a população geral daquela sociedade possa se identificar, tornando-as como uma forma de ação que todos devem procurar seguir. Caso tais regras (as quais seriam convenções) não forem seguidas pelos indivíduos, pode-se esperar uma resposta negativa da sociedade, vinda como qualquer forma de repressão (ONU, 1988, p.58-59).

As “regras” são o que definem muito do que ocorre na sociedade, elas que pressupõem e refletem quais são as “práticas” dos indivíduos, como eles reagem, se comportam ou o que escolhem fazer de acordo com elas, podendo segui-las, ignorá-las ou tentar mudá-las. Definem também para determinados casos quem são os participantes ativos da sociedade, os quais são chamados de “agentes”, são estes os indivíduos que desempenham papéis importantes em uma sociedade através o poder de agir que adquirem graças a essas regras (ONU, 1988, p.58).

Assim, de acordo com a situação, um indivíduo pode ser ou não um agente de fato, ou ele dificilmente poderá ser considerado agente em todos os casos. Porém deve-se ter em vista que os agentes não podem ser considerados somente como pessoas individuais, Onuf afirma que “de acordo com as regras relevantes, [...] pessoas agem juntas e em várias combinações, em favor daquele país assim como de um maior conjunto de pessoas”, o que leva aos estados agirem como agentes no meio internacional, e o sistema internacional servir de regra para os estados (ONU, 1988, p.59).

As ações dos agentes juntamente com as regras tendem a reagir umas com as outras, o que leva os agentes a agirem de certa forma, criando estáveis, porém não fixos padrões de conduta na sociedade e processos sociais. Ou seja, um aglomerado de praticas e regras, os quais podem chamar de “instituições”. Qualquer padrão de “instituições”, “regras” e consequências são o que configuram a “estrutura”, visível para observadores, não é algo concreto, é uma visão ampla desses fatores que pode ser reconhecível para qualquer observador fora do ciclo agente-regra. (ONU, 1988)

Onuf resume essa relação entre “agentes” e “regras” com a premissa “Rules Make Agents, Agents Make Rules” (Regras fazem os Agentes, Agentes fazem as regras). Os “agentes” recebem a oportunidade de agir por causa das “regras”, e estas os permitem trabalhar e atuar em uma determinada esfera. Isso acontece da mesma forma que os agentes agem e transformam e fazem modificações na sociedade de acordo com suas próprias ações, assim, de acordo com as mudanças dos indivíduos é natural que o consenso de normas e regras se altere com essa interação (ONUF, 1988, p.64).

Sobre essa estrutura do sistema, tem se amplamente nas relações internacionais a crença de que a Anarquia é o sistema internacional em vigor, que significa a inexistência de qualquer entidade com um poder acima dos estados. Wendt, afirma um debate entre Realistas e Liberais quanto à influência dessa estrutura anárquica nos processos de interação. De um lado, os realistas tendem a defender uma imutabilidade das Anarquias, acreditando que é uma espécie de sistemas de autoajuda, com autoridade central e segurança coletiva ausente. Assim, formando uma dinâmica inerentemente competitiva. Tais sistemas de autoajuda não se configuram no papel de “instituição”, o que acaba, segundo Wendt, gerando um “espaço explanatório privilegiado”, em que os termos de interação são fixos, “o que reduz o processo às dinâmicas de interação comportamental entre atores exogenamente constituídos”, ou seja, menos papel para o indivíduo na formação da sociedade, assim como uma maior imutabilidade nas relações estatais (WENDT, 1992).

O Liberalismo em parte, ainda tende a defender esses sistemas de autoajuda e mantém uma posição parecida sobre a estrutura anárquica, porém acabam dando mais importância a processos sociais e ao papel do indivíduo e identidade de interesses na política mundial. Porém mesmo no liberalismo a estrutura (Anarquia) tem um papel privilegiado em relação a esses processos, tendo em vista que estes são tidos por muitos como resultado ou transformações da estrutura (WENDT, 1992).

O ponto que Wendt tenta defender é uma posição contra aos neorealistas, e levar as premissas liberais adiante, e tentar enriquecer esse interesse liberal na formação de identidades e interesses. Indo contra o preceito realista de que a autoajuda dos estados é algo dado pela estrutura e exógena ao processo, o construtivismo defende que esse sistema de autoajuda é instituições e está incluso nos processos ocorridos na sociedade, e não algo independente. O

construtivismo de forma geral defende que não é a anarquia que faz os estados, mais sim, o que os estados fazem dela (WENDT, 1992).

As “regras” dão liberdade para os “agentes” fazerem escolhas, eles podem tanto agir com o padrão e seguir as regras, mas podem optar por seguir caminhos alternativos, e daí vem a singularidade e foco ao agente social no construtivismo. Segundo Onuf, somente o ser humano tem a capacidade para fazer escolhas, pois pode considerar possíveis consequências e fazer escolhas baseadas nelas. Os objetivos da ação humana refletem as suas necessidades e desejos, e a partir das “regras”, conseguem determinar suas ações de acordo com uma conduta racional, visando atingir tais objetivos (ONUF, 1988).

Essa ideia pode ser relacionada facilmente com a versão de Joas sobre o interacionismo simbólico, teoria sobre relações sociológicas em que tem um grande foco nos processos de interação. Caracterizado pelas ações sociais que geram orientações recíprocas dos indivíduos, com um enfoque no caráter simbólico dessa ação. Isso reforça o caráter não estabelecido das ações sociais, tendo em vista essa visão teórica: estados não agem em relação ao outro motivados inteiramente pelo sistema, mas diante as relações entre eles e a visão que um tem sobre o outro e como eles são reconhecidos tais relações podendo se modificar com o tempo (JOAS, 1999).

Para trabalhar como se dão tais mudanças no sistema internacional e mudanças no padrão de comportamento e relações entre estados, as autoras Finnemore e Sikkink, utilizam uma linguagem diferente de Onuf e Wendt, utilizam o conceito de norma para estudar essas mudanças no comportamento dos estados. Normas se referem a “padrões de comportamentos isolados”, e se diferenciam do conceito de instituição trabalhado pelos outros dois autores justamente por trabalhar com padrões mais isolados ao invés de focar na relação e junção dessas regras. O uso de tal termo nos permite dar uma visão maior dentro das instituições estudadas, assim pode-se considerar e estudar melhor componentes das instituições sociais. (FINNEMORE; SIKKINK, 1998)

Para um melhor entendimento dos processos de mudança, deve-se primeiro entender o funcionamento das normas e o seu “ciclo de vida” no sistema internacional, passando por fases até que possam ser inseridas e absorvidas pela sociedade. Para completar seu ciclo, as normas passam por um processo de três etapas: Primeiro, a etapa da “emergência da norma”, seguida pela “cascata da norma”, e por fim, a internalização. Cada uma dessas três etapas tem atores

diferentes que estão diretamente envolvidos na aceitação da norma, e cada estado da norma sendo caracterizado também por diferentes motivos e ferramentas de influência, porém as normas podem ou não completar seu ciclo e por vezes não conseguem seguir adiante com uma internalização (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

A primeira fase, a emergência da norma, é caracterizada pela persuasão pelos “entrepeneurs” das normas, eles são os agentes que tem grande interesse de aplicar tais normas e gerar comportamentos na sociedade, essa é a fase de construção da norma, e é quando ela toma sua forma. Exemplo de possíveis situações são as leis para inclusão das mulheres no sufrágio, onde há geralmente mulheres no comando e em cargo de serem as “entrepeneurs” dessas ideias, procurando fazer seus interesses aplicados e incorporados à sociedade. Os motivos que se podem observar na criação dessas normas variam para cada “entrepeneur”, mas de forma geral, essa fase é formada principalmente por fatores pessoais e ideológicos. No caso do sufrágio feminino, os “entrepeneurs” buscavam sensibilizar e persuadir as mulheres para que estas buscassem seus direitos, por mais que haja interesses pessoais, as novas normas geralmente nascem para satisfazer uma parcela da população como pode ser visto nesse caso (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

A segunda fase, a “cascata da norma”, segue a primeira fase com um caráter de aceitação da norma, em que se busca uma inclinação da sociedade na aceitação desta. Nessa fase, porém, começa-se a adotar novas dinâmicas dessa incorporação. Agora já se busca uma legitimação e reconhecimento, outros estados começam a aderir tais normas e elas começam a se contagiar no ambiente internacional, contágio que se deve aos processos de socializações internacionais. Já existem redes de “entrepeneurs” que pressionam outros atores a adotarem tais políticas e tratados, e os próprios Estados também se tornam agentes relevantes nesse segundo processo (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Na terceira fase, a internalização, já há uma ampla aceitação da norma, tanto que já se tornam hábitos e há a necessidade de internalização das mesmas. Tais internalizações ocorrem na forma de leis e projetos e de uma possível materialidade da norma. Pelo pouco nível de controvérsia que uma norma se encontra nesse estado, já há um conformismo da população quanto a essa nova realidade, o que torna essas legalizações e institucionalização das normas de fácil execução. As profissões se tornam também fato-

res importantes para a internalização dessas normas, com as profissões altamente burocratizadas, cada uma leva consigo ideias e valores normativos referentes ao seu treinamento profissional, e as normas acabam por entrar nesse meio sendo altamente internalizadas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Tendo em vista isso e todos os aspectos observados sobre o construtivismo nas relações internacionais, confirma-se o aspecto de complemento de outras teorias conhecidas, ao se relacionar a estrutura das RIs com as interações sociais e os elevando a um mesmo nível, em que um é fundamental ao outro. Com isso, utilizaremos essa base teórica como instrumento de análise para as mudanças ocorridas no período pós-crise, 2007-2012, na União Europeia.

## **Fundação e evolução da união europeia**

Para se estudar as mudanças nas relações entre os Estados membros da União Europeia (UE) é preciso que aqui se explique um pouco sobre o longo processo de integração desta instituição. Nesta seção será apresentado um breve histórico da formação e desenvolvimento da UE, em todo o seu processo de integração de uma união supranacional, com poder de decisão maior que de seus Estados membros.

Após a Segunda Guerra Mundial a Europa se encontrava mais uma vez em um cenário de destruição. A seguir à guerra, a Europa foi dividida entre Leste e Oeste e iniciou-se a “guerra fria”, em que os países do Leste se encontravam em influência soviética e o Oeste em influência capitalista (UNIÃO EUROPEIA, 2016a). Essa divisão fazia com que a Europa Oriental se isolasse da outra parte do continente, e representava uma redução da influência americana.

Em 1947, surge o Plano Marshal, um instrumento da Doutrina Truman, que consistia na tentativa dos Estados Unidos em “reconstruir economias de mercado saudáveis no Ocidente e bloquear o processo de fechamento das economias do Leste”. Em 1948 foram assinados os acordos finais que destinavam o fundo econômico a dezesseis países. Toda a injeção de dólares vindos dos EUA trouxe instantâneas mudanças para as para a economia dos países em questão, trazendo de volta um ambiente de otimismo e de reconstrução, diminuindo a tensão entre os países de forma que estas pudessem se recuperar sem prejudicarem a economia americana (MAGNOLI, 1995, p.31).

Três anos mais tarde, em maio de 1950, foi formulada um acordo que ficaria conhecido como Plano Schuman. Proposta pelo ministro Francês das Relações Exteriores Robert Schuman, anunciava o projeto de integração da siderúrgica francesa e alemã sob o controle de uma autoridade comum, representando uma “cooperação profunda” (UNIÃO EUROPEIA, 2016a). Ao passo que ainda eram tensas as relações franco-germânicas, este acordo ficou considerado como uma estratégia de política externa pelo autor do próprio acordo, Jean Monnet. Este ficara grandemente conhecido como um notável diplomata e assessor do governo Francês nas duas guerras do século (MAGNOLI, 1995, p. 32-33).

A junção dos recursos de ambos Estados, sob o controle de uma autoridade comum, introduziu a noção de soberania compartilhada. Inspirando-se no plano Shuman, em 1951, foi assinado o tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em que incluía, além dos dois primeiros Estados (França e Alemanha), a Itália e Benelux<sup>1</sup> (MAGNOLIO, 1995, p.32-33). A partir do momento em que estes Estados ratificaram o acordo, “nenhum pode fabricar armas de guerra para dirigi-las contra os outros, como no passado” (UNIÃO EUROPEIA, 2016a). De maneira geral, a CECA trouxe uma maior sensação de segurança para os europeus, pois conseguiu diminuir as tensões entre os Estados através de uma maior integração entre potências rivais da Segunda Guerra Mundial, França e Alemanha.

Motivados pelo êxito da CECA, formou-se, em 1954, a União da Europa Ocidental (UEO). Trava-se de uma aliança militar, entre os exércitos nacionais, patrocinada pela Grã-Bretanha que, assim, “fechava-se o ciclo aberto no pós-guerra, com a divisão completa da Europa em dois blocos político-militares” (MAGNOLI, 1995, p.35). Entretanto, com “estrutura de coordenação frouxa e inoperante” (MAGNOLI, 1995, p.35), não se obteve os resultados almejados, o que demonstrava uma resistência dos Estados em ceder parte de seu poderio militar a uma organização de âmbito supranacional.

Neste sentido, percebe-se então uma facilidade maior por parte dos Estados em firmarem acordos em áreas econômicas. Deste modo, em 1957, os Seis Estados integrantes da CECA assinaram o Tratado de Roma que determinava a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e de outros dois organismos, a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) e um Mercado Comum Eu-

---

1. Organização econômica constituída desde 1994 por Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

ropeu (MCE) (MAGNOLI, 1995, p. 35). Ambos os acordos adotados objetivavam principalmente um maior desenvolvimento econômico e uma integração supranacional através das instituições.

Os anos 60 são tidos como um bom período para a CECA, tanto em questões econômicas quanto no próprio sentido da integração dos Estados, como fica claro no seguinte trecho exposto no próprio site da União Europeia (2016b):

“Trata-se de um bom período para a economia, favorecida pelo facto de os países da União Europeia terem deixado de cobrar direitos aduaneiros sobre as trocas comerciais realizadas entre si. Além disso, decidem também implantar um controlo conjunto da produção alimentar, de forma a assegurar alimentos suficientes para todos. Muito rapidamente, começaram a registar-se excedentes de determinados produtos agrícolas” (UNIÃO EUROPEIA, 2016b).

A CECA, dessa maneira, demonstrava um grande desenvolvimento nas relações bilaterais entre os países, e já poderia ser considerada autossuficiente em alimentos. E futuramente, em 8 de abril de 1967, ocorreu em Bruxelas, o Tratado de fusão dos executivos das três Comunidades (CECA, CEE, Euratom), que entrou em vigor em 1 de julho do mesmo ano, ficando conhecida como Comunidade Europeia (CE). (UNIÃO EUROPEIA, 2016b).

Com a renúncia do general Charles de Gaulle<sup>2</sup> ao comando francês, em 1969, passou a se pensar na possibilidade do ingresso britânico à CE. O ano de 1973 foi marcado pelo início do alargamento da CE. Após já terem sido retomadas as discussões em relação ao ingresso da Grã-Bretanha, ela finalmente passa a fazer parte do bloco. No mesmo momento, também se ingressavam a Dinamarca e a Irlanda a Comunidade, “a Europa dos seis, dava lugar a Europa dos nove” (MAGNOLI, 1995, p.40).

A queda do regime de Salazar em Portugal, em 1974, e a morte do General Franco na Espanha, em 1975, põem fim às últimas ditaduras de direita na Europa (UNIÃO EUROPEIA, 2016b). Dessa maneira, a CE segue para uma próxima adesão, dessa vez à Estados mais periféricos ao bloco “a Grécia torna-se o décimo Estado-Membro da UE, seguindo-se-lhe a Espanha e Portugal cinco anos mais tarde” (UNIÃO EUROPEIA, 2016c), totalizando doze países integrantes da Comunidade.

---

2. Charles de Gaulle comandou a França por seis anos em um regime nacionalista clássico, colocando a pátria como o centro do mundo e se mostrando contra a criação de uma unidade europeia. Texto original disponível na obra “União Europeia: História e Geopolítica” de Demétrio Magnoli (1995).

Na década de 1990, a assinatura do Tratado da União Europeia em Maastricht, também conhecido como Tratado de Maastricht, faz com que a CE passe por uma etapa importante ao estabelecer regras claras para a futura moeda única, sendo um momento de suma importância para a integração dos Estados. Também neste mesmo período, a “Comunidade Europeia” é formalmente substituída pela “União Europeia” (UNIÃO EUROPEIA, 2016d).

Ainda na década de 1990, corre mais um alargamento significativo, “a União Europeia passa a incluir três novos Estados-Membros, a Áustria, a Finlândia e a Suécia” (UNIÃO EUROPEIA, 2016,d). Com a adesão destes novos Estados considerados neutros, faz com que a UE conquiste uma maior estabilidade externa, uma vez que “materializa o aprofundamento dos laços com a Europa ocidental e, indiretamente, com os Estados Unidos” (MAGNOLI, 1995, p.42).

Após o Euro ser introduzido como moeda oficial da União Europeia em 2002, muitos Estados passam a perceber claramente os benefícios deste bloco supranacional. Em 2004 e 2007 a UE passa por mais um processo de alargamento, sendo o último até então, em que países da Europa Central e Oriental passam a fazer parte do bloco. São eles: Estónia, Eslováquia, Eslovénia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia e República Checa aderem à União Europeia além de Chipre e Malta, e futuramente Bulgária e Romênia (UNIÃO EUROPEIA, 2006, p.2016e).

Desta maneira, finalizarei a pesquisa histórica da União Europeia em 2007, sendo a adesão dos países citados a cima a última antes que os reflexos da crise econômica, que se iniciaria neste mesmo ano de 2007, atingissem território europeu. Pode-se ressaltar que todas as adesões de novos Estados ao bloco trouxeram grandes mudanças para os que já faziam parte da EU, e desenvolvimento para os novos países que passaram a fazer parte do bloco. Toda essa integração representou uma nova fase para os europeus, um sentimento de pertencimento a um continente.

## **Relações na união europeia no antes e durante a crise**

As relações entre os Estados membros da União Europeia no período antes da crise monetária podem ser caracterizadas por um forte crescimento na interação dos membros. O maior alargamento da história, ocorrido em 2004, explicito no capítulo anterior, deixa

claro um pensamento positivo, e de satisfação, em relação ao bloco supranacional, fazendo com que outros Estados que não faziam parte, se candidatassem a participarem do bloco. Outro fato que alimentava o pensamento de pertencimento, e união, da Europa, e que conseqüentemente trazia mais satisfação ao bloco, é a Presidência do Conselho da União Europeia que passava por representantes de diferentes países integrantes, sem deixar que o poder do Conselho se concentrasse nas mãos de apenas um país (UNIÃO EUROPEIA, 2016f).

No entanto, a imagem de uma economia forte e estabilizada foi se degradando com a chegada da forte crise financeira, que surgiu nos EUA em 2007, e desestabilizou a zona do Euro. Os parágrafos a seguir trarão um breve histórico da crise e posteriormente se iniciará a análise, através da teoria já citada inicialmente, de como essa crise econômica mundial transformou as relações entre os Estados membros da União Europeia.

Esta grande crise monetária internacional teve suas origens em 2007 no default (também conhecido como “calote”) dos empréstimos hipotecários americanos. O motivo seria que os valores especulativos estavam muito superiores aos valores reais dos imóveis comercializados, criando uma espécie de bolha em que os EUA, com sua imagem de potencia hegemônica, agregavam valor a estas mercadorias, e a necessidade do mercado na ampliação da escala de mercadorias, causa um maior valor especulativo (PAULA; FILHO, 2011).

Esta questão de uma bolha financeira já era explicada por John Maynard Keynes em seu livro “Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda” de 1936, como fica claro no trecho abaixo baseado no mesmo livro de Keynes (PAULA; FILHO, 2011):

“Em economias monetárias da produção, a organização dos mercados financeiros enfrenta um *trade-off* entre liquidez e investimento: por um lado, eles estimulam o desenvolvimento da atividade produtiva ao tornar os ativos mais líquidos, liberando, portanto, o investidor da irreversibilidade do investimento; por outro, aumenta as possibilidades de ganhos especulativos” (KEYNES apud PAULA; FILHO, 2011).

Por se tratar de um setor da economia americana que é fortemente alimentado pelos investidores estrangeiros, esta crise acabou se tornando um problema global. Isto também demonstra a fragilidade na economia mundial, uma vez que na perspectiva key-

nesiana, instabilidade financeira não é vista como “anomalia”, mas como resultante da própria forma de operação dos mercados financeiros em um sistema no qual não existe uma estrutura que exerça um comando sobre a economia global. (PAULA; FILHO, 2011).

Após a onda da crise se espalhar pelo globo, pode-se constatar que a Europa foi a região mais afetada pela crise. Devido a forte integração, proporcionada pela União Europeia, fez com que todos os Estados, principalmente os da zona do Euro, sofressem sérias consequências com a vulnerabilidade financeira da UE. Após a turbulência que se seguiu do colapso do grupo Lehman Brothers e Washington Mutual, houveram poucas exceções de Estados europeus que não haviam sido atingidos pela crise, que era o caso de alguns Estados bálticos e outros que os efeitos somente seriam percebidos na segunda metade de 2008 (BERGLÖF, et al, tradução nossa, 2009, p. 2).

Uma das razões por diversos países terem sido mais fortemente afetados pela crise que outros, foi o fato de que estes não conseguiam acompanhar as reformas monetárias que ocorriam na UE através, principalmente, dos países que possuíam uma economia mais sólida. Especialmente em países como Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda, a instabilidade financeira travou o crescimento econômico, gerando uma diminuição das receitas fiscais e o aumento da dívida pública. O aumento da dívida, por sua vez, fez subir os juros dos empréstimos, alimentando a instabilidade financeira (EUROPEAN COMMISSION, 2014).

No final do ano de 2008 muitos países estavam enfrentando grandes declínios na produção industrial e o crescimento do crédito interno começou a se enfraquecer pela primeira vez em anos. O ano de 2008 fecha com grandes quedas no valor do PIB (Produto Interno Bruto) de diversos Estados da União Europeia, com déficits mais agudos nos países do leste europeu, que já iniciam o ano seguinte com perspectivas negativas (BERGLÖF, et al, 2009, p. 5 e 6).

A crise passou então a provocar uma onda de pressão cambial, no início de 2009, devido principalmente aos medos de perdas de crédito bancário. No início do mesmo ano, os dados de produção industrial revelaram contrações acentuadas nos países que anteriormente tinham se mostrado resistentes à crise. “O crescimento da produção no primeiro trimestre de 2009 foi na faixa de dois dígitos negativos em vários países, mas ainda com pequenos dígitos positivos em outros” (BERGLÖF, et al, 2009, p. 7).

Em abril de 2009, houve uma tentativa de estabilização da economia com a recuperação geral nos mercados financeiros internacionais. Os indicadores financeiros regionais começaram a apontar para cima a partir de março de 2009. A queda da produção industrial se desacelerou e os indicadores de confiança se estabilizaram. Ao mesmo tempo, em efeito cascata, os choques financeiros e reais começaram a serem sentidos nos setores corporativo, domésticos e bancários, com aumentos graduais da taxa de desemprego (BELGLÖF, et al, 2009, p.7).

Um dos países da zona do Euro que mais sofreu com essa crise foi, sem dúvidas, a Grécia. Em outubro de 2009, o Primeiro Ministro Grego Geórgios Papandrú, em um de seus discursos parlamentares, comentou sobre o momento financeiro ruim da Grécia, e, no dia 5 do mês seguinte, o governo grego revelou a real situação orçamentária do país que era um déficit de 12.7% do PIB de 2009, sendo este o dobro do valor estipulado pelas pesquisas prévias. Os níveis da dívida subiram acentuadamente para muitos Estados europeus, o resultado foi o maior desafio para a União Monetária Europeia desde que ela foi criada. (SANTIS, 2012, p.4)

Surgiram assim dúvidas quanto às políticas de prevenção a crises da UE. Pois, de fato, até o momento, não haviam mecanismos que dessem apoio financeiro aos Estados da UE em tempos de crise. Após a situação de países que passavam por situação semelhante a da Grécia se tornar mais crítica, a ponto destes não mais mostrarem uma capacidade para seguirem em frente com suas próprias “pernas”, é que a UE decidiu criar reservas monetárias que pudessem auxiliar os Estados ameaçados pela crise, facilitando o empréstimo às economias mais frágeis, além de outras medidas a fim de evitar a desestabilidade econômica (EUROPEAN COMMISSION, 2014).

Foram tomadas, então, várias medidas pelos integrantes da UE para conter os avanços da crise. Os membros do bloco, com exceção da Inglaterra e República Tcheca, assinaram em março de 2012, o Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária, também conhecido como “Pacto Fiscal”, incluindo melhoras na disciplina fiscal. Os países segundo o tratado devem manter em equilíbrio seus orçamentos e gasto de acordo com a regra de equilíbrio orçamental, mantendo um déficit abaixo de 0,5% do PIB (Produto

interno Bruto) aos preços de mercado. Essa regra devendo ser implementada por todos os estados assinantes (COMISSÃO EUROPEIA, 2014).

Após tais medidas para resolução da crise da dívida pública, no mesmo ano foi criado o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), elemento de grande importância para a proteção econômica da União Europeia. Este mecanismo serviria principalmente para resolver as necessidades imediatas do bloco quanto à crise e o resgate de confiança visando rapidamente assegurar a estabilidade financeira da região (COMISSÃO EUROPEIA, 2014).

A União Europeia, como medida de proteção ao europeu diante à crise financeira, lançou um programa de recuperação para salvar os empregos da população. Medida para amplificar a proteção financeira da população e incentivar o investimento econômico na região, tendo em vista se proteger de um colapso na região e evitar a corrida aos bancos e perda de poupanças (COMISSÃO EUROPEIA, 2014).

Com o tal abalo pelo surgimento da crise, o sistema bancário e o Euro demonstraram sua vulnerabilidade, no caso, uma crise e instabilidade financeira em um país pode facilmente se espalhar pelo resto do bloco. Com tal fragilidade do conjunto, foram criados vários organismos para tentar reforçar a supervisão no setor financeiro europeu. Dentro desse cenário criadas três instituições, a Autoridade Bancária Europeia (ABE), responsável pela fiscalização e recapitalização dos bancos; a Autoridade Europeia dos valores Mobiliários e Mercados (ESMA), que supervisiona os mercados de capitais juntamente com a distribuição de crédito e repositórios de transações e por fim, a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares (EIOPA), responsável por supervisionar o setor de seguros (COMISSÃO EUROPEIA, 2014).

Além disso, os países recorreram mais recentemente para o processo de União bancária, que visa integrar os bancos europeus, em que os bancos passaram a ser classificados não por sua nacionalidade, mas sim pela qualidade e todos como bancos sendo reconhecidos como instituições europeias. Com essa integração, os bancos menos favorecidos de países menos influentes do bloco tem mais chances e oportunidades de agir, pois se financiam num mercado financeiro a um preço mais baixo. Assim, depositantes em toda a Europa se encontrariam mais seguros com a mudança e ficariam mais protegidos (GONÇALVES, 2014).

## Análise e conclusão

pode-se ver pelo modelo da União Europeia, que se segue uma estrutura de integração e criação de normas e instituições. Nesta seção buscará se relacionar a teoria construtivista com o órgão supranacional da Europa, sendo esta teoria utilizada para clarear o entendimento das mudanças de estrutura e regras que puderam ser observadas logo após a onda da crise financeira afetar a zona do Euro.

Como o apanhado teórico do construtivismo afirma, os Estados agem de acordo com suas preferências, e as relações sociais racionais utilizadas em suas ações refletem em um ambiente de constantes e contínuas alterações nas regras do bloco. A estrutura em que os países se inserem não tem uma posição acima das regras e interações sociais, pouco é de fato imposto em termos de estrutura para os estados da União Europeia, e as ações dos estados inclusos é que tende a movimentar e transformar percepções dentro do continente.

Utilizando o interacionismo simbólico de Joas (1999) para complementar esse raciocínio, pode-se pensar nos estados agindo de acordo com suas relações e percepção dos outros no determinado momento e a própria criação do grupo reflete nisso. Essas ações recíprocas dos estados e as mudanças que ocorreram no grupo, além de representarem uma necessidade de recuperação, se deram não pelo caráter definido por estrutura, mas sim por percepções, o modo como cada estado vê o outro na União Europeia foi um dos fatores chaves que levaram a tais medidas, para conter o avanço da crise, conseguirem ser executadas.

Com isso em vista, o construtivismo traz pontos que podem ser claramente observados no caso europeu. No caso do realismo, se tiraria como conclusão que os estados estão agindo de acordo com o sistema anárquico internacional visando ganhos relativos em relação a outros estados do continente, deixaria sem explicação muitas das ações conjuntas do grupo e não refletiria em seu interesse, além do fato de manter as relações sociais e conceitos como regras e instituições subjugadas na relação entre os estados. A União Europeia no caso utiliza de seus artifícios para ultrapassar esse conceito de estrutura dada e acima das demais relações sociais. O sistema de autoajuda dos estados além de não estar acima das instituições de acordo com o construtivismo constitui uma parte inclusa dentro das relações entre os países. (WENDT, 1992)

Há claras tentativas da União Europeia, em meio à crise, de se alterar as normas na região, com a criação de várias novas instituições e medidas, que, pouco a pouco, mudam as relações entre os países. Pode-se observar melhor esse caso com o exemplo da criação da União Bancária em 2014 (COMISSÃO EUROPEIA, 2014). Comparando a criação dessa união com a teoria do ciclo e estágios da norma de Finnemore e Sikkink, observa-se que países envolvidos passam por diversas tentativas de formulação dos acordos até que a norma entre em vigor. Nesse caso os estados se comportam como os “entrepreneurs” da norma, e passam por um momento de solidificação da ideia até que essa nova norma pôde ser finalmente incorporada ao sistema como forma de instituição (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Ao tentar implementar novas normas na sociedade, os estados agem de acordo com seus próprios interesses e ambições. Como se trata de um bloco unido com integrantes que compartilham diversas regras percebe-se um interesse geral seguido pela tentativa dos membros em se unir e solucionar os problemas da crise. Como representado nas duas primeiras fases emergente e “cascata” da criação de normas, os Estados, agem seguidos pelo desejo comum e neste ponto utilizam somente de seu poder de persuasão e demonstração (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Na fase seguinte da internalização, depois que as normas já passaram pelo processo de aceitação, visa-se agora a conformidade além da criação de leis. No caso da União Bancária, essa é a parte em que os Bancos já começam a ser vistos como instituições europeias ao invés de instituições nacionais, e a partir do momento em que começam a ser tratados como tais, a regra nesse estágio já completa seu ciclo. Com uma nova norma criada, originam-se novas relações sócias baseadas nelas.

Nessa situação, em que se criam vários novos órgãos para se conter a crise no continente, tais como a ABE, ESMA e EIOPA, há a inserção de novos agentes, que adquirem seu poder de atuação pela estrutura (União Europeia). Mudanças no cenário da organização trazem grandes mudanças sociais entre os membros envolvidos. Os próprios Estados causaram uma mudança de regras, normas e instituições, e formam uma estrutura já diferente da que se encontrava no continente antes da crise (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Isso é o visto na teoria de Onuf, quando se afirma que: “Regras fazem os agentes, e os agentes fazem as regras”, quer-se dizer justamente o que tem ocorrido na Europa nessa época. Os estados agin-

do como agentes, atuam de forma que possam mudar as regras nas quais se encontram entrelaçados, e o poder para que isso possa ser feito, veio justamente das instituições já existentes nessa união. Com isso, a partir do momento que os estados começam a agir e implementar mudanças, vão se formando novas regras que depois podem servir de auxílio e plano de ação para novas ações dos estados, cumprindo justamente a função de auxílio para os agentes (ONU, 1988).

Em vista dos argumentos apresentados, pode-se afirmar que ocorreram mudanças na União Europeia pelo próprio desejo de seus participantes. A estrutura existente no continente, ou seja, o próprio bloco, não se encontra para limitar as ações dos agentes na região, e nem foi criada com esse propósito. Há na União Europeia uma forte ação dos estados na construção e alteração do meio, que ao criarem-se novas normas, movimentam-se novas relações e regras que transformam continuamente a estrutura da região.

Como é explicada por Onuf (1988), a dualidade existente no sistema internacional, permite que os agentes façam as suas Estruturas. Podendo se chegar à conclusão de que as mudanças nas relações entre os Estados membros da UE, só se pode ser modificada a partir do momento em que os mesmos concordam com esta mudança. Sendo esta alteração um exemplo de como os Estados podem buscar uma melhor relação com os Estados vizinhos ou, em uma visão mais realista, visando um maior custo benefício. De fato, o que se pode dizer é que a crise monetária que afetou a UE após 2007, estremeceu as relações dos Estados membros do bloco, mas, a partir de uma mudança na estrutura, estas relações voltam a se estabilizar, adequando-se com a atual situação da união econômica e política da Europa.

## Referências bibliográficas:

BERGLÖF, Erik, et al. **Understanding the crisis in emerging Europe**. European bank for construction and development. Working paper no. 9. 2009. Disponível em: <<http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0109.pdf>>. Acessado: 02 de maio de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **A resposta à crise financeira**. 2014. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/explained/the\\_financial\\_and\\_economic\\_crisis/responding\\_to\\_the\\_financial\\_crisis/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/responding_to_the_financial_crisis/index_pt.htm)>. Acessado: 08 de maio de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **A resposta à crise da dívida**. 2014. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/explained/the\\_financial\\_and\\_economic\\_crisis/responding\\_to\\_the\\_debt\\_crisis/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/responding_to_the_debt_crisis/index_pt.htm)>. Acessado: 08 de maio de 2016.

EUROPEAN COMMISSION. **Why did crisis spread?** Economic and Financial Affairs. European Commission. 9 de abril de 2014. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/explained/the\\_financial\\_and\\_economic\\_crisis/why\\_did\\_the\\_crisis\\_spread/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/the_financial_and_economic_crisis/why_did_the_crisis_spread/index_en.htm)>. Acessado: 04 de maio de 2016.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. **International Norm Dynamics and Political Change**. 1998. International Organization, Vol. 52, No. 4, International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics. (Autumn, 1998), pp. 887-917.

GONÇALVES, Ana Maria. **Cinco respostas para compreender a União Bancária**. 2014. Disponível em: <[http://economico.sapo.pt/noticias/cinco-respostas-para-compreender-a-uniao-bancaria\\_189476.html](http://economico.sapo.pt/noticias/cinco-respostas-para-compreender-a-uniao-bancaria_189476.html)>. Acessado: 08 de maio de 2016.

JOAS, Hans. Interacionismo Simbólico. 1999. In: Anthony Giddens; Jonathan Turner. **Teoria Social Hoje**. (Trad. Gilson C. Cardoso de Sousa) São Paulo: editora Unesp, 1987, p. 127-174.

MAGNOLI, Demétrio 1995. **União Europeia: História e Política**. 7. Ed. São Paulo: Moderna, 1995.

ONU, Nicholas. **Constructivism: a user's manual**. 1998. In: KUBÁLKOVÁ et al.(eds.). International Relations in a constructed world. New York: M.E.Sharpe, p. 58-78.

PAULA, Luis Fernando de; FILHO, Fernando Ferrari. **Desdobramentos da crise financeira internacional**. 2011. Rev. Econ. Polit. Vol.31 no.2 São Paulo Apr./ June 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572011000200009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000200009)>. Acessado: 02 de maio de 2016.

SANTIS, Roberto A. De. The Euro area sovereign debt crisis safe haven, credit rating agencies and the spread of the fever from Greece, Ireland and Portugal. 2012. In. **European Central Bank (ECB)**. No.1419. Disponível em: <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1419.pdf>>. Acessado: 04 de maio de 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **A História da União Europeia: 1945-1959**. 2016a. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/index_pt.htm)>. Acessado: 09 de abril de 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **A História da União Europeia: 1960-1969**. 2016b. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/eu-history/1960-1969/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/1960-1969/index_pt.htm)>. Acessado: 11 de abril de 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **A História da União Europeia: 1980-1989**. 2016c. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/eu-history/1980-1989/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/1980-1989/index_pt.htm)>. Acessado: 13 de abril de 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **A História da União Europeia: 1990-1999**. 2016d. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/index_pt.htm)>. Acessado: 13 de abril de 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **A História da União Europeia: 2000-2009**. 2016e. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/eu-history/2000-2009/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/2000-2009/index_pt.htm)>. Acessado: 13 de abril de 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **A História da União Europeia: 2004**. 2016f. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/eu-history/2000-2009/2004/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/2000-2009/2004/index_pt.htm)>. Acessado: 13 de abril de 2016.

WENDT, Alexander. **“Anarchy is what States Make of It: the Social Construction of Power Politics”**. 1992. International Organization p.46, no. 2.

*Recebido em: 05/09/2016*

*Aceito em: 14/09/2016*

# Chamada de Artigos

**FRONTEIRA**, Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, publicada pelo Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, dirige-se aos estudantes de cursos de graduação de Relações Internacionais do Brasil – embora aceite artigos de graduandos em outros cursos e/ou de fora do país. Projetada para ser um fórum permanente de expressão e debate entre estudantes, a revista tem como objetivo estimular a iniciação científica. A sua qualidade, reconhecida pelo processo de classificação Qualis/Capes, é assegurada por um Conselho Editorial composto por professores e pesquisadores de todo o país.

## **Entrega de artigos**

A Revista *Fronteira* opera em fluxo contínuo. Os artigos serão analisados conforme ordem de chegada.

## **Normas de produção**

O artigo deve ser entregue em formato .doc pelo sistema da Revista *Fronteira*, em que o(s) autor(es) deverão cadastrar suas informações, como, por exemplo, nome completo do autor, o curso de graduação a que está vinculado, telefone e e-mail de contato.

A *Fronteira* atenta ainda para as seguintes considerações:

- 1- O autor deve estar cursando, obrigatoriamente, o nível de graduação ou ter concluído o curso há, no máximo, um ano;
- 2- Os artigos enviados devem ser inéditos;
- 3- Todo e qualquer artigo enviado à Revista *Fronteira* será submetido ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão soberana acerca do mérito da proposta;
- 4- Os artigos devem ser gravados e impressos em Word, com texto digitado em espaçamento duplo, *Times New Roman* e corpo 12. Devem conter, obrigatoriamente, entre 30 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços; notas; referências; e pala

vas e caracteres de quadros, gráficos e tabelas). Além disso, devem ser acompanhados por *abstracts*, resumos de 500 a 800 caracteres em português e em inglês, com quatro a seis palavras-chave, em que fique clara uma síntese de propósitos, dos métodos utilizados e das principais conclusões alcançadas;

5- Os quadros e gráficos devem ser apresentados em folhas separadas do texto corrido, numerados e titulados, com indicação das unidades em que se expressam os valores e fontes correspondentes. Os gráficos e tabelas devem se apresentar, sempre que possível, confeccionados para sua reprodução direta;

6- As notas devem ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais do texto. Devem ser alocadas ao final da página, iniciar-se com a chamada numérica recebida no texto, em corpo 10, usando-se espaçamento simples entre linhas e espaçamento duplo entre notas;

7- Citações, quando necessárias, devem seguir a regra: se menores de três linhas, são inseridas diretamente no texto, entre aspas; se maiores de três linhas, devem constituir parágrafos independentes com espaçamento simples e margem esquerda de 4 cm. Em sequência a cada citação, devem aparecer o sobrenome do autor, o ano da publicação e o número de página;

8- As referências devem vir ao final do texto, em ordem alfabética, com título do livro ou periódico em negrito. A referência deve conter, na ordem, sobrenome do autor, nome do autor, título, edição local, editora, data. No caso de periódico, é necessário incluir o nome do mesmo após o título do trabalho;

9- Qualquer dúvida quanto às normas aqui citadas ou a outros modelos de publicação, pede-se seguir as normas da ABNT (para mais informações, verificar [http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao\\_artigos.pdf](http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao_artigos.pdf));

10- A *FronTeira* se reserva o direito de alterar os originais, a fim de adequá-los às regras acima descritas;

11- Os trabalhos e artigos são de inteira responsabilidade de seus autores, de forma que a Revista *FronTeira* e seus conselheiros não assumem a responsabilidade pelas opiniões expressas.

Telefones para contato: (31) 3319-4257 e (31) 3319-4935. Para mais informações, favor enviar e-mail para [fronteira@gmail.com](mailto:fronteira@gmail.com).

Atenciosamente,

**Conselho Executivo da Revista *Fronteira*.**

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Souza Ramos

Bárbara Lopes Campos

Guilherme di Lorenzo Pires

Lisa Maria de Jesus Andrade

Matheus de Abreu Costa Souza

Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes

Vinícius Tavares de Oliveira