

# **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 Felippe; 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**

**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. 16 n. 31  
p. 1 - 180  
2017

# 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  
Victor de Matos Nascimento  
Vinícius Tavares de Oliveira

## **Conselho editorial**

Alexandre César Cunha Leite, UEPB  
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, UEPB  
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  
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

A Expansão do Estado Islâmico no Iraque e na Síria _____	7
<i>The expansion of the Islamic State in Iraq and Syria</i>	
Carolina Cristina Cordeiro Fernandino	
As intervenções russas no conflito entre Armênia e Azerbaijão _____	28
<i>The russian intervention at the conflict between Armenia and Azerbaijan</i>	
Gabriel Farace Maria Eduarda Campos Marina Marcelos Mirna Jade Pedro Henrique Brito	
A formação da estratégia de defesa brasileira _____	52
<i>The formation of a brazilian strategy of defense</i>	
Pedro Henrique Miranda Gomes Victoria Viana Souza Guimarães	
A reforma gerencial, contexto internacional e política externa _____	71
<i>Managerial administration, international system and foreign policy</i>	
Paulo César Limongi	
Guerra das Malvinas: uma análise da política externa Argentina à luz do realismo neoclássico _____	98
<i>Malvinas war: an analysis of Argentina external policy in the light of neoclassical realism</i>	
Thayssa Carolinne Marques Wendling	
Aproximação entre os países dos BRICS: uma análise comparativa da relação entre Brasil e Rússia _____	119
<i>Approach among brics countries: a comparative analysis of the relation between Brazil and Russia</i>	
Ariovaldo Alves Cruz de Figueiredo	

“As crianças de que trata esse informe não são um problema”: Unicef e a educação inclusiva no Brasil e no Chile \_\_\_\_\_ 140

*“The children taken here are not a problem”:  
UNICEF and inclusive education in Brazil and Chile*

Eduardo Maia  
Marina Vianna

El RCEP: sembrando el alerta sobre la privatización de las semillas \_\_\_\_\_ 165

*El RECEP: sowing the alert over seeds' privatization*

Magali Andrea Chiacchiera  
María Eugenia Ciliberto

# A expansão do Estado Islâmico no Iraque e na Síria

*The expansion of the Islamic State in Iraq and Syria*

Carolina Cristina Cordeiro Fernandino\*

## Resumo

O Iraque e a Síria estão marcados por conflitos sectários e instabilidade política. Isso contribui para o surgimento de grupos insurgentes que almejam derrubar os atuais regimes. O Estado Islâmico é o que mais se destaca por possuir objetivos ambiciosos, como o de consolidar um califado. A partir disso, este artigo irá tratar da expansão do Estado Islâmico no Iraque e na Síria e como sua presença afeta ambos os países. Portanto, objetiva-se analisar as características e objetivos do grupo para entender como ele se apresenta como uma ameaça às soberanias iraquiana e síria.

**Palavras-chave:** Conflito. Califado. Soberania. Sectarismo.

## Abstract

Iraq and Syria are marked by sectarian conflicts and political instability. These contribute to the emergence of insurgent groups that aims to usurp the current regimes. The Islamic State is what most stands out for having ambitious goals, such as the consolidation of a caliphate. From this, this article will deal with the expansion of the Islamic State in Iraq and Syria and how its presence affects both countries. Therefore, the objective is to analyze the characteristics and the group goals to understand how it is presented as a threat to Iraqi and Syrian sovereignty.

**Keywords:** Conflict. Caliphate. Sovereignty. Sectarianism.

\* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais em 2016. E-mail: carolinafernandino@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Em meados de 2006, o grupo conhecido como *al-Qaeda* no Iraque, que na época era uma ramificação da *al-Qaeda* no país, mudou de nome para Estado Islâmico no Iraque (EII). Esta alteração de nome reflete uma mudança de objetivos políticos defendidos pelo grupo, sendo que, o principal deles é o estabelecimento de um Estado onde se situa o Iraque e uma posterior expansão territorial a fim de constituir um califado<sup>1</sup>. Na época, tal pretensão foi ignorada, mas com a saída das forças americanas do Iraque em 2011, o EII ganhou forças para realizar seu objetivo de anos atrás. Somente em 2013 o grupo conseguiu atenção internacional, quando anunciou sua expansão para a Síria, renomeando-se Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EIIL). Em 2014, o grupo se fortaleceu com novos recursos e recrutas, o que possibilitou a conquista da maior parte dos territórios sunitas no Iraque. A situação se tornou mais preocupante quando o EIIL se proclamou um califado, ou império islâmico global, reforçando sua ideia de expansão territorial. Sendo assim, o grupo altera seu nome mais uma vez e passa a ser conhecido apenas como Estado Islâmico (EI) (BUNZEL, 2015).

Tendo como objeto de estudo o EI, este artigo visa demonstrar como a presença do grupo afeta o Iraque e a Síria, um dos países mais acometidos pela sua presença atualmente. Para tanto, objetiva-se analisar as características e objetivos do grupo para entender como ele se apresenta como uma ameaça às soberanias<sup>2</sup> iraquiana e síria. Além do mais, estipula-se que o EI atua no Iraque e na Síria como um *partisan*, por isso a teoria do *Partisan* de Carl Schmitt ajudará estabelecer conexões com o objeto de estudo proposto e suas ações. Este é um tema de extrema importância para as Relações Internacio-

---

1. Um único Estado Islâmico baseado na lei Sharia e cujo líder é chamado de califa.

2. Segundo Krasner, existem quatro tipos de soberania em seu uso contemporâneo: soberania de interdependência, soberania interna, soberania westfaliana e soberania legal internacional. A primeira, soberania de interdependência, refere-se à capacidade dos Estados de controlar o movimento transnacional através de suas fronteiras. Já o segundo significado de soberania, diz respeito às estruturas de autoridade dentro dos Estados e suas capacidades de regulação efetiva do comportamento. A terceira concepção de soberania, por sua vez, está relacionada à exclusão de forças externas de autoridade dentro do Estado, uma vez que dentro de seus próprios limites o Estado tem monopólio de tomada de decisões autorizadas. Por fim, a soberania em nível internacional, significa que os Estados seguem a regra da não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, noção associada com a Paz de Vestefália. (KRASNER, 2000). Para aprofundar mais sobre o assunto, recomenda-se a leitura do artigo “La Soberanía Perdurable” de Stephen D. Krasner.



nais, pois apresenta um problema que os Estados soberanos enfrentam. Não só a Síria e o Iraque, que serão os países analisados por este trabalho, mas diversos outros países são ameaçados pelo grupo, seja através de sua expansão territorial, seja pelos ataques terroristas que o grupo pratica, inclusive em países ocidentais.

Para alcançar os objetivos deste artigo, que é analisar as características do EI e suas motivações para entender como a sua atuação no Iraque e na Síria afeta a soberania destes dois países, este artigo será dividido em três partes. A primeira parte será sobre a teoria do *Partisan* de Carl Schmitt, que explanará sobre as principais características do *partisan*. Em seguida, a segunda parte discorrerá sobre Islamismo Político, Salafismo e Wahabismo, que são interpretações específicas do Islã que o EI se fundamenta, sendo importante para entender o que motiva as ações do grupo, ou seja, sua ideologia. Na segunda parte também explicará sobre o objetivo principal do EI, que é a constituição de um califado. Finalmente, a última seção fará uma análise comparada da atuação do EI no Iraque e na Síria à luz da teoria de Carl Schmitt, e como sua presença nos dois países questiona a noção de soberania.

## Carl Schmitt e a Teoria do *Partisan*

Este artigo analisará as ações do EI a partir da teoria do *Partisan* de Carl Schmitt. Desse modo, esta seção será responsável por elucidar sobre essa teoria. Segundo ela, o *partisan* é uma figura marginal que luta de maneira irregular, diferente do modo que se luta em uma guerra convencional contra um exército regular<sup>3</sup>. Sendo assim, o seu alvo real é o soldado em uniforme. Acresce que o *partisan* é adepto do terror e do contra terror, até à aniquilação e, geralmente, é possível encontrá-los em guerras civis e guerras coloniais. Uma segunda característica do *partisan* é o seu componente político, aspecto que o distingue de outros criminosos comuns. Ademais, a própria palavra *partisan* é originária de *Partei*, que significa partido, que se refere à relação com algum tipo de luta, de guerra ou grupo politicamente ativo. Nesse sentido, é importante ressaltar que o *partisan* armado sempre possui uma relação dependente com uma organização/poder regular. Um exemplo disso seria a colaboração das tropas regulares com as tropas irregulares em defesa contra um conquistador estrangeiro, mesmo em casos em que o governo não possui aspectos revo-

3. O combatente regular é o soldado convencional (SCHMITT, 1962).

lucionários. Outra particularidade do *partisan* é a alta mobilidade do combate ativo, uma vez que qualquer indivíduo autoconsciente pode lutar por conta própria, assumindo o próprio risco. Isso acontece quando há uma identificação com a agressividade absoluta de uma ideologia revolucionária mundial ou de uma ideologia tecnológica. O quarto aspecto do *partisan* é a sua característica telúrica, essencial para sua defesa. (SCHMITT, 1962). Na teoria do *partisan*, designar quem é o inimigo é questão fundamental, pois, segundo Schmitt, a distinção entre amigo e inimigo é critério elementar do político, sendo necessária para qualquer relação tornar-se política (LIMA, 2011). Acresce que uma declaração de guerra é sempre uma declaração de inimizade e, para o *partisan*, o inimigo é sempre real e não absoluto, devido ao seu caráter político. De acordo com a sua característica telúrica, é possível dizer que o *partisan* defende um pedaço de terra pelo qual ele possui uma ligação autóctone, apesar de sua alta mobilidade (SCHMITT, 1962).

De acordo com Carl Schmitt, a essência da política está na distinção de quem é amigo e quem é inimigo<sup>4</sup>, critério crucial para que uma relação se torne política. Para ele, esta relação política se difere de outros tipos de relação de inimizade, pois, quanto mais extrema for, mais política é.

[O termo político] não designa um domínio de atividade próprio, mas apenas o grau de intensidade de uma associação ou de uma dissociação de pessoas. [...] O que interessa é o caso de conflito. Se as forças antagonicas econômicas, culturais ou religiosas forem tão fortes a ponto de definirem, por si mesmas, a decisão sobre o caso crítico, elas terão se convertido na nova substância da unidade política (SCHMITT, 2002, p.38-39, apud LIMA, 2011, p. 165-166).

Esta relação também é ilimitada, ou seja, qualquer relação social pode se tornar política, desde que seja intensa e extrema o bastante, uma vez que tal antagonismo não é normativo e sim existencial. Ademais, o autor afirma que também há a necessidade de distinguir guerra e paz. A guerra é uma situação limite advinda da inimizade, sendo ela uma possibilidade real, devido à essência do conceito de inimigo. Sendo assim, ele rejeita as ideias contratualistas<sup>5</sup> que, ao pressupor uma realidade pré-estatal/social, reduzem o

4. Mas esta relação não é necessariamente uma relação de inimizade (SCHMITT, 1962).

5. Os três principais pensadores contratualistas foram Hobbes, Locke e Rousseau. Ambos afirmam que o Estado origina-se do contrato social, que é essencial para a formação de uma sociedade, pois estabelece os critérios da existência social.

público ao privado. Segundo ele, o Estado é tão-somente um recente *status* político de organização de um povo, ou seja, apenas uma expressão do que é uma unidade política, sendo que, mesmo antes disso já havia política (SCHMITT, 2002, apud LIMA, 2011). Ele vai contra as teorias contratualistas, como a de Hobbes, por exemplo, porque elas consideram a política apenas quando há o contrato social. Para Hobbes, ao cessar o contrato social, o momento deixa de ser político e passa a ser o estado de natureza, ou seja, guerra de todos contra todos. Porém, para Schmitt, a violência não interrompe a política, pois é inerente a ela, devido ao antagonismo amigo e inimigo. Além do mais, o *partisan* é o inimigo interno do Estado, aquele que busca sua justiça na inimizade à medida que se sentem despojados de justiça (SCHMITT, 1962).

## O Estado Islâmico

Esta seção se encarregará de explicar quais são as características do EI, bem como seus objetivos e devido a isso ela será dividida em três subtópicos. O primeiro, sobre suas características, elucidará sobre o Islamismo Político, Salafismo e Wahabismo, que inspiram ideologicamente o grupo. O segundo e o terceiro serão sobre seu principal objetivo, que é o estabelecimento de um califado. Uma vez que este artigo coloca as ações do EI na Síria e no Iraque como as de um *Partisan* sob os moldes de Carl Schmitt, explicar suas características e objetivo é de suma importância. Devido a isso, entender o que é o Islamismo e como o grupo se inspira nele se faz necessário para analisar suas ações e como elas interferem no Iraque e na Síria. Neste sentido, é preciso destacar que existem várias leituras ideológicas sobre Islamismo, sendo que a ideologia em que o grupo se inspira é apenas uma variação bem particular e minoritária de Islamismo e é esta leitura que este artigo se ocupará em explicar mais precisamente. O EI é um grupo sunita<sup>6</sup> e é adepto do jihadismo salafista na perspectiva wahhabita, como será explicado logo em seguida.

6. Os sunitas e os xiitas são duas interpretações diferentes da religião muçulmana. A ruptura entre os dois segmentos se deu quando Maomé morreu. De acordo com os sunitas, Maomé não disse quem deveria ser o seu sucessor – ou seja, o califa –, ao contrário dos xiitas, que acreditavam que o sucessor seria o primo de Maomé, esposo de sua filha Fátima. Em síntese, os sunitas acreditam que a Revelação acabou com a morte de Maomé, sendo que agora em diante seria preciso viver de acordo com o Alcorão. Os xiitas também concordam que a Revelação acabou com a morte de Maomé, porém, apenas seguir o Alcorão não é suficiente, sendo preciso a figura dos imãs, que são uma espécie de guia espiritual, representante de Deus na Terra (KAMEL, 2007).

### *Islamismo político: salafismo e wahabismo*

O Islamismo é uma forma moderna e específica de interpretar o Islã. As recém-formadas monarquias autocráticas nos países árabes das décadas de 50 e 60 contribuíram para dar maior visibilidade ao Islamismo Político<sup>7</sup>. Isso decorreu ao fato de que as monarquias autocráticas não cumpriam as demandas populares por justiça sociais. Neste sentido, o Islamismo Político ganhou maior notoriedade como forma de suprir tais demandas e ser um precursor da sociedade civil árabe (HOURANI, 2005). Sendo assim, grupos como a Irmandade Muçulmana no Egito, Síria e Jordânia, o Hamas na Palestina e a *al-Qaeda* - grupo panárabe jihadista -, foram surgindo para preencher tais demandas sociais. No final do século XX, eles foram ganhando força de expressão, pois passaram a influenciar até mesmo na criação de agendas a nível nacional, regional e global (KEPEL, 2003). O EI também é um exemplo de Islamismo, pois luta contra os atuais governos do Iraque e da Síria, que segundo o grupo são repressores (LAKITSCH, 2014).

O Jihadismo salafista<sup>8</sup> é uma escola de pensamento do Islamismo da qual o EI pertence, sendo um movimento ideológico, ou seja, uma forma de interpretar o Islã dentro do próprio sunismo. Ele possui uma leitura rígida dos textos islâmicos, que se fundamenta na ideia de *shirk* e *tawhid*, que é a eliminação da idolatria e a afirmação de que existe apenas um Deus, sendo que seus seguidores são os únicos verdadeiros muçulmanos. Seguindo essa lógica, os xiitas são acusados de idolatria ao dar muita relevância para a família do profeta Maomé. Os que compactuam com regimes democráticos também são infiéis, na medida em que são laicos<sup>9</sup>. O *jihad* wahabita<sup>10</sup>, originário da Península Arábica, surgiu do salafismo. Ele compartilha com o salafismo a crença de que se deve eliminar do *shirk* e defender da ideia de *tawhid* (BUNZEL, 2015). Bunzel afirma em seu livro que alguns seguidores do wahabismo destroem

7. Alguns autores usam Islamismo e outros empregam Islã Político para falar do mesmo fenômeno: uma visão da política ancorada nos princípios Islâmicos.

8. O termo salafista significa “ancestrais veneráveis”, aqueles que todos os seguidores devem se inspirar (BUNZEL, 2015).

9. Que não pertence ao clero nem a uma ordem religiosa.

10. De acordo com o wahabismo, o jihad é um tipo especial e específico de estado de guerra, que pode ser declarado apenas por um líder religioso, cujo propósito é a defesa da comunidade muçulmana da agressão. É necessário estar aberto para tréguas entre os inimigos, dado que o principal objetivo do jihad é a conversão ao Islã ou submissão formal aos muçulmanos e não a aniquilação propriamente dita (DELONG-BAS, 2004).

santuários e túmulos e pregam limpar os xiitas do Islã – que, para eles são hereges -, dentre outras ações. Um exemplo disso foi em 2004, quando Zarqawi<sup>11</sup>, a fim de fomentar uma guerra civil no Iraque, elaborou uma estratégia contra a comunidade xiita do Iraque. Em uma carta a *al-Qaeda*, Zarqawi ofendeu a teologia e a política dos xiitas. De acordo com ele, a dinastia Safavid – entre os séculos 16 e 17 -, que converteu o Irã ao xiismo, foi um golpe pelas costas dos sunitas. Então, em 2003, com a invasão americana no Iraque, Zarqawi acreditava que os xiitas cooperariam com os americanos, por isso que para ele seria necessário atacar os xiitas e reunir jihadistas sunitas no Iraque com o intuito de desencadear uma guerra civil (BUNZEL, 2015).

A partir disso se percebe algumas características de *partisan* do EI. Seu componente político que o distingue de um criminoso comum é identificado ao estabelecer os xiitas como inimigos, assim como ao alegar que eles cooperam com americanos, que também são inimigos do EI. Nesse caso, os americanos seriam um conquistador estrangeiro no qual o grupo precisaria se defender. Ao incitar uma guerra civil no Iraque, nota-se que o grupo atua de maneira irregular, assim como o *partisan*. Ademais, Carl Schmitt define guerra civil como uma guerra que possui um levante armado que foi reprimido por um estado de exceção decretado pelo soberano<sup>12</sup> e reprimido pelas tropas do exército regular. Acrescenta que para ele, uma declaração de guerra é sempre uma declaração de inimizade – algo inerente da política -, incluindo a guerra civil (SCHMITT, 1962). Sua alta mobilidade em combate ativo está relacionada à possibilidade de indivíduos se identificarem com a ideologia do grupo.

### *Das demandas sociais ao califado*

Na Síria, a população sunita corresponde 60% do total da população, mas, mesmo sendo maioria em número, a população é marginalizada pelo atual governo que é alauita<sup>13</sup> (AYOOB, 2013).

11. Jordanião que assumiu a liderança do EI quando o grupo ainda era um ramo da *al-Qaeda* no Iraque.

12. Para Schmitt, o soberano é aquele que decreta estado de exceção, que é quando suspende a normalidade, assim como a decisão de quem deve ou não morrer. “Soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção’ [...], o jurista tedesco associa a situação excepcional à soberania como aquela figura que dá a ordem no caso extremo, sem restrições nem lei ao ficar fora-da-lei para assegurá-la. [...]” (SCHMITT, 2004, apud LIMA, 2011, p. 169).

13. Grupo étnico-religioso que se considera xiita.

Alguns sunitas mais radicais consideram os alauitas infiéis e isso faz com que a população alauita na Síria apoie o governo Assad como forma de se sentir protegida dos sunitas. Se o governo Assad cair, há a probabilidade de uma possível perseguição aos alauitas. Esse desentendimento entre sunitas e alauitas vem de longa data. Em 1982, por exemplo, o massacre de Hama matou 10 mil sunitas por tropas sírias e a maioria eram civis. Na época, o presidente da Síria era Hafez al-Assad, pai do atual governante sírio, Bashar al-Assad (FUJII, 2015). Neste sentido, o atual governo sírio também é um inimigo do EI que, como ressaltado anteriormente, é um grupo sunita wahabita. Já o atual governo iraquiano é inimigo do EI principalmente porque em 2003, com a invasão americana no Iraque, Saddam Hussein caiu e o Iraque passou a ser o primeiro país de população árabe a ter um governo majoritariamente xiita<sup>14</sup> com a ascensão de Nouri al-Maliki. O ditador Saddam Hussein governou o Iraque entre 1979-2003 e era sunita, apesar de ter sido percussor do secularismo<sup>15</sup> (FUJII, 2015).

Como já citado anteriormente, ao aplicar essa lógica da teoria do *partisan* ao EI, assume-se que o grupo adquire as características de *partisan* ao se sentirem despojados de justiça no Iraque e na Síria – raízes para as demandas sociais por um califado - e lutarem em uma frente política. A consequência disso é que o grupo atua contra os atuais regimes de ambos os países, lembrando que, para Schmitt, a violência não encerra a política, pois é inerente dela. Como grupo sunita wahabita, apresenta-se como defensor da comunidade sunita e oferece como novo ordenamento social o estabelecimento de um califado. Mas, antes de aprofundar na atuação do grupo contra os regimes iraquiano e sírio e seu objetivo de constituir um califado, é preciso aprofundar sobre a relação amizade-inimizade do EI, que lhe confere seu componente político de *partisan*, bem como o almejo de encontrar a justiça na inimizade, como na ideia de Schmitt. Para o EI, os muçulmanos devem se relacionar somente com quem for verdadeiramente muçulmano. Também pregam a necessidade de governar de acordo com a *Sharia*<sup>16</sup>, caso contrário, seria

---

14. O Irã é majoritariamente xiita, mas, ao contrário do Iraque que possui maioria da população árabe, sua população é de maioria persa.

15. Governantes que são a favor da separação da instituição política da religiosa.

16. A Sharia é o sistema normativo do mundo muçulmano, que possui suas leis baseadas no Alcorão. Para eles, ela é uma forma dos humanos entenderem o divino, pois é o que eles supõem ser o certo e o errado (SPARR, 2014).

descrença. Além do mais, agir contra o EI é o mesmo que abandono da fé, sendo que todos os muçulmanos xiitas são dignos de morte, por serem considerados apóstatas. Acresce que ele defende que suas práticas se baseiam em um “*jihad* defensivo”, na medida em que acreditam que o Oriente Médio está sendo atacado por governantes seculares e cruzados ocidentais (BUNZEL, 2015).

Segundo o atual líder do EI, al-Baghdadi, “os governantes das terras muçulmanas são traidores, descrentes, pecadores, mentirosos, enganadores, e criminosos. [...] [Nós acreditamos que] combatê-los é de maior necessidade do que lutar contra os cruzados” (BAGHDADI, 2007 apud BUNZEL, 2015, p. 10, tradução nossa)<sup>17</sup>. Neste sentido, Bunzel completa que o “*jihad* ofensivo” do EI é majoritariamente em direção às regiões xiitas, tais como a República Islâmica do Irã, o Hezbollah, no Líbano e o regime Assad, na Síria. Então, para o grupo, o principal inimigo são os governantes xiitas, justificativa de seu *jihad* ofensivo. O EI acredita que o Irã almeja transformar o Iraque em um Estado xiita, tendo os Estados Unidos como cúmplices deste plano, o que justifica um *jihad* defensivo. Essa afirmativa se dá pelo fato de que o Iraque passa por um processo de xiitização, pois anteriormente o país possuía maioria sunita, mas agora possui maioria xiita. Essa transição de sunismo para xiismo no Iraque começou há 70-50 anos atrás, sendo que, para o EI, os jihadistas que compactuam com isso estão errados. Antes disso, o país era Wahhabita no sentido de que mantinha a herança salafista, mas deixou de ser com esse processo de xiitização (BUNZEL, 2015).

Assim, o EI, como um grupo que luta de maneira irregular segundo a teoria do *partisan*, apresenta-se como inimigo para o governo sírio e iraquiano. Para Schmitt, “[...] o político não reside no conflito em si, [...] [mas sim] em um comportamento determinado por essa possibilidade real, na clara compreensão da própria situação assim determinada e na incumbência de distinguir entre amigos e inimigos” (SCHMITT, 2002a, p.37 apud LIMA, 2011, p. 169). Schmitt também afirma que o *partisan* tem consciência de que o seu inimigo o considera incivil, fora da lei. Porém, o *partisan* também classifica os seus inimigos como criminosos que honram uma ideologia fraudulenta (SCHMITT, 1962). Do ponto de vista do EI,

---

17. The rulers of Muslim lands are traitors, un-believers, sinners, liars, deceivers, and criminals. [...] [We believe that] fighting them is of greater necessity than fighting the occupying crusader.



a possibilidade real de conflito se pauta na ameaçadora expansão de seus inimigos, os xiitas, os governos seculares e o Ocidente. Tal afirmação é confirmada pela fala de Zarqawi:

‘Suas aspirações [xiitas] estão se expandindo a cada dia para criar um Estado xiita que se estende do Irã até o Iraque e Síria e Líbano’. [...] Embora ‘as forças dos Cruzados vão desaparecer de vista amanhã ou depois’, os xiitas permanecerão ‘o próximo, perigoso inimigo dos sunitas... O perigo do xiismo... é maior e seu dano pior e mais destrutivo à nação [islâmica] do que os americanos (ZARQAWI apud BUNZEL, 2015, p.14, tradução nossa<sup>18</sup>).

### *O califado como solução*

Schmitt compartilha a ideia de Carl Von Clausewitz de que a guerra é uma extensão da política. Ela, de modo algum é um evento isolado, autônomo, dado que a única fonte da guerra é a política. Em consequência disso, é a política que definirá o caráter da guerra. O setor militar está subordinado à política, pois é ela que determina as principais linhas de ação. Assim, quanto mais ambiciosa for a política, mais ambiciosa é a guerra, o que pode fazê-la desencadear uma guerra absoluta. Embora Clausewitz afirme que nenhuma guerra é 100% absoluta, quanto mais o objetivo for vitória final, mais perto de ser absoluta ela é. Além disso, nesse tipo de guerra é necessário ter um propósito unificado e um esforço total (CLAUSEWITZ, 1832). Porém, Schmitt argumenta que, ao falar de guerra absoluta, Clausewitz ignora o fato de que os Estados possuem partidos políticos. Neste sentido, ao considerar o Estado como absoluto, o inimigo interno – o *partisan* – também passa a ser portador de inimizade absoluta. “[O] *partisan* não espera justiça nem misericórdia de seu inimigo. Ele se afastou do inimigo convencional de uma guerra contida e entregou a si mesmo a outro inimigo – o real – que se eleva através do terror e contra terror, até à aniquilação” (SCHMITT, 1962, p. 7, tradução nossa)<sup>19</sup>. Além do mais, ele não possui os mesmos privilégios de

18. Their [Shi'a] aspirations are expanding by the day to create a Shi'ite state extending from Iran across Iraq and Syria and Lebanon". [...] While "the Crusader forces will disappear from sight tomorrow or the day after," the Shi'a will remain "the proximate, dangerous enemy of the Sunnis...The danger from the Shi'a...is greater and their damage worse and more destructive to the [Islamic] nation than the Americans.

19. [The] partisan expects neither justice nor mercy from his enemy. He has turned away from the conventional enmity of the contained war and given himself up to an other—the real—enmity that rises through terror and counter-terror, up to annihilation.



um combatente normal uma vez que se insere como um criminoso que deve ser punido (SCHMITT, 1962).

Os jihadistas do EI possuem uma vantagem em relação aos seus adversários, pois lutam pela sua crença, por uma causa religiosa, sendo fundamental derrotar os infiéis, que são inimigos universais. Eles são destemidos e estão preparados para morrer em prol do objetivo maior do EI, que é mudar a realidade do mundo através da constituição de um califado. Em uma analogia à arca de Noé, acreditam que é melhor morrer pelo EI do que pelo dilúvio, pois creem que o dilúvio veio para limpar os infiéis (NURUZZAMAN, 2014). A partir disso fica claro que a guerra travada pelos jihadistas do EI possui um propósito unificado e seus jihadistas, prontos para o esforço total.

Esse esforço total pode ser observado pela expressividade de seu aparato militar, pois o grupo possui cerca de 30 000 combatentes, armas sofisticadas roubadas dos exércitos iraquiano e sírio. Acresce que o grupo já foi alvo de ataques aéreos dos Estados Unidos e ainda assim se mantém forte e vencendo batalhas no Iraque. Suas conquistas no país são de extrema eficiência, pois afetam negativamente a linha de abastecimento do exército iraquiano (SQUIRES; PETROCINE, 2014, apud NURUZZAMAN, 2014). Segundo Schmitt, o *partisan* perturba a ordem na área em que ocupa de forma perigosa em razão de combater o seu inimigo pelas costas ao interromper seus suprimentos e também pelo fato de ser protegido em certa medida pela população local (SCHMITT, 1962).

O estabelecimento de um califado é uma obrigação, nas palavras de al-Baghdadi. Ele divide o mundo em dois grupos: muçulmano e não muçulmano e é necessário lutar nestes dois grupos. Os avanços territoriais no Iraque permitiram que o grupo se declarasse um Estado, mas não um Estado no sentido ocidental<sup>20</sup> e sim um califado – sistema político islâmico –, que não se enquadra nessa categoria. Sua proposta de califado consiste em uma única comunidade que agregaria todos os muçulmanos – *ummah* –, e que nesta comunidade seria compartilhado o mesmo sentimento de solidariedade – *assabiya* –, sob o governo de um califa. Todavia, o “califado” que o EI estabeleceu em 2014 está longe de possuir *ummah* e *assabiya* (NURUZZAMAN, 2014).

---

20. O Estado no sentido ocidental pressupõe quatro elementos básicos: território, população e soberania, além de respeitar o sistema westfaliano de Estados (1648), que consiste em “autonomia e soberania para um povo em um território fixo” (NURUZZAMAN, 2014).

Em 2003, no contexto da invasão americana no Iraque, o EI, na época EII, apresentou-se como um Estado para a população sunita. O fato da população curda ter estabelecido ao norte uma zona semiautônoma e as comunidades xiitas, ao meio e ao sul, um Estado federal, colaborou para isso. Esse foi considerado pelo grupo um “proto-califado” e o seu líder, Baghdadi, proclamou-se “califa-em-espera”. Para ele, este era o início para o que viria a ser um califado, seguindo o exemplo do califado fundado por Maomé, no ano de 622 (BUNZEL, 2015). O califa, como o líder, seria aquele que detém o poder soberano. Em junho de 2014, o grupo avançou para outras áreas do Iraque e conquistou a maioria dos territórios sunitas do país, inclusive a cidade do Mosul, assim como avançou para territórios sírios. Então, no meio de 2014 o grupo finalmente se declara um califado e passa a se autodenominar pelo nome de Estado Islâmico. Para eles, Abu Bakr al-Baghdadi, agora chamado de califa Ibrahim, tornou-se o primeiro califa muçulmano sunita. Ademais, o grupo anunciou que sua soberania iria se estender não apenas no Iraque e na Síria e sim no mundo inteiro (BUNZEL, 2015). A figura abaixo ilustra em quais territórios o EI almeja dominar para constituir o seu califado:

Figura 1 - Pretensões do Califado do Estado Islâmico



Fonte: O CALIFADO..., 2016.

Embora o grupo tenha se apresentado como uma solução para a população sunita, seu objetivo ambicioso de constituir um califado e os meios praticados para conquistá-lo fez com que passasse por uma crise de legitimidade política. O fato de al-Baghdadi induzir seus jihadistas a confrontarem outros grupos jihadistas contribuiu para isso. Quando o grupo era um ramo da *al-Qaeda*, Ayman al-Zawahiri<sup>21</sup> condenava as táticas do EI por serem muito radicais. E quando o grupo se auto declarou califado, deixou de ser oficialmente parte da *al-Qaeda*. Todavia, Zawahiri não condenou a declaração de califado de Baghdadi. Além do mais, assumir-se como califado fez com que o EI perdesse algumas alianças que não o consideraram legítimo (AL JAZEERA, 2014, apud NURUZZAMAN, 2014). O grupo também chegou a ser acusado de infringir a Lei Islâmica através da declaração de Baghdadi como califa (NURUZZAMAN, 2014). Mas o inverso também aconteceu, o EI ampliou sua rede de alianças e alguns aliados da *al-Qaeda* romperam com ela para afirmar ou reafirmar aliança com o novo califado. Como por exemplo, a *al-Qaeda* na Península Arábica, o grupo jihadista afegão Hezb-e-Islami, o egípcio Ansar Bayt al-Maqdis e o líbio Ansar al-Sharia (BERGER, 2014, apud NURUZZAMAN, 2014).

### *A legitimidade política como obstáculo ao califado*

Nuruzzaman argumenta que, apesar do EI promover serviços à população através de sua autoridade, a crise de legitimidade política é um grande problema prático para o grupo, principalmente no que diz respeito à estrutura política e seus processos. Além de que não se sabe se o grupo possui um arranjo administrativo e instituições políticas. O autor também afirma que o califado não cumpre as exigências do Estado westfaliano, no sentido de ser capaz de estabelecer “[...] áreas de tributação, administração de justiça, julgamento de litígios, e a criação de provisões de segurança para os oito milhões de pessoas que vivem no seu território, por vontade própria ou sob a força” (NURUZZAMAN, 2014, p. 72, tradução nossa<sup>22</sup>). Porém, o grupo segue a lei *al-Hiraba*, que é uma lei muçulmana que fala sobre crime organizado e banditismo. Essa lei prega

21. Líder da *al-Qaeda* desde a morte de Bin Laden em 2011 até os dias atuais.

22. [...] areas of taxation, administration of justice, adjudication of disputes, and the creation of security provisions for the eight million people who live on its territory, willingly or under force.

“[...] punição severa contra os rebeldes que lutam contra o Estado ou conduz assalto à mão armada. A punição não é apenas matar, mas também crucificação e amputação” (DUKHAN; HAWAT, 2014, p. 52, tradução nossa<sup>23</sup>). Assim, o grupo utiliza esta lei contra todos que se coloquem contra seus objetivos. Além do mais, eles filmam as execuções, crucificações e amputações e postam na Internet para servir de aviso e espalhar terror (DUKHAN; HAWAT, 2014).

## A atuação do Estado Islâmico

Esta seção fará uma análise comparada do EI no Iraque e na Síria à luz da teoria de Carl Schmitt, e como esta atuação questiona a noção de soberania nos dois países. As atuações do EI em ambos os países é uma questão muito complexa. Além das questões políticas, o grupo também se destaca em termos econômicos, pois domina grande parte do petróleo no Iraque e na Síria. Além disso, estima-se que controla cerca de US \$ 2 bilhões em ativos (CNBC, 2014, apud NURUZZAMAN, 2014). Em relação ao petróleo em seu poderio na Síria, avalia-se que só neste país o grupo consegue produzir cerca de 300.000 - 700.000 barris por dia, que vende no mercado negro para empresários iraquianos, libaneses e turcos por um preço muito mais baixo do que o proposto pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)<sup>24</sup> (THE WALL STREET JOURNAL, 2014, apud NURUZZAMAN, 2014). Já no Iraque, são sete campos de petróleo que produzem cerca de 80.000 barris por dia. Ao todo, com a venda dos barris da Síria e do Iraque, ele lucra por volta de US \$ 8,4 milhões por dia, sem contar que eles passaram a controlar silos de alimentos do governo iraquiano situados no norte e nordeste do país (PRESS TV, 2014, apud NURUZZAMAN, 2014).

### *Iraque*

O atual governo xiita de Bagdá não possui todo o apoio popular, pois parte de sua população prefere um líder político sunita.

---

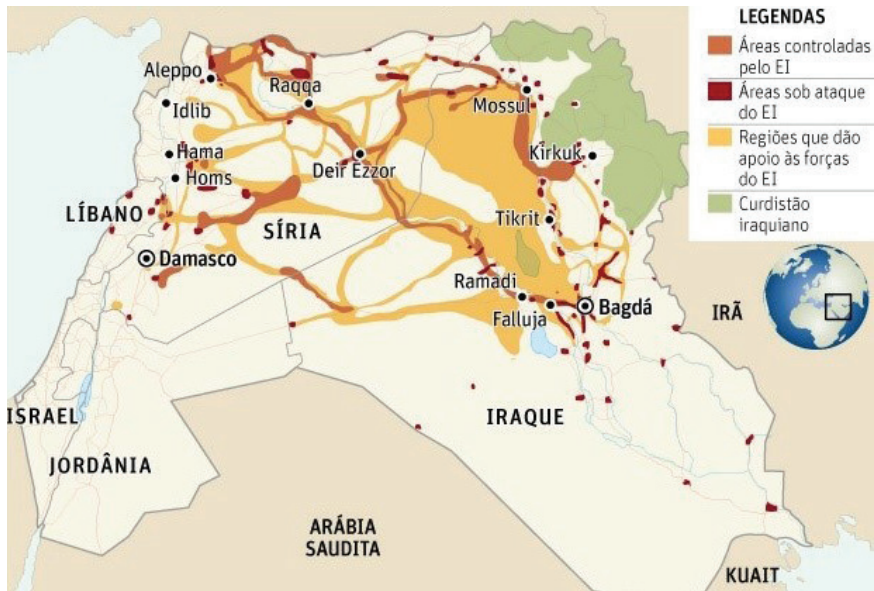
23. [...] harsh punishment against rebels who rage war against the state or conduct armed robbery. The punishment is not only killing, but also crucifixion and amputation.

24. A OPEP é uma organização intergovernamental fundada em Bagdá, Iraque entre os principais exportadores de petróleo do mundo. Seu objetivo é coordenar as políticas para produção e exportação de petróleo entre os países membros para garantir estabilidade nos preços dos barris de petróleo (ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES, 2016).

Isso permite que insurgentes líderes de tribos, líderes religiosos, dentre outros ganhem influência cada vez mais direta na comunidade sunita, como é o caso do EI. Em 2014, ele vinha ganhando força no Iraque desde a saída do exército americano e, em 2011, conquistou a cidade de Mosul. Isso fez com que ele alçasse uma ofensiva para conquistar mais cidades, porém, o governo iraquiano passou a atacá-lo, assim como a população sunita que o apoia. Este contexto favoreceu o surgimento de novos insurgentes (ADNAN; REESE, 2014).

Desde a queda de Saddam Hussein, o atual governo iraquiano enfrenta oposição. Na época, o plano de Zarqawi era isolar Bagdá através do uso das bases do EI no Iraque para obstruir rotas de acesso aéreo e terrestre e canalizar armas, dinheiro, dentre outros. Esse plano foi chamado de cinturão de Bagdá, posto em ação a partir de 2006, quando ainda era vivo. No mesmo ano conquistaram a cidade de Falluja, parte de Anbar, Karma e Abu Ghraib. Mas, em 2007 os americanos recuperaram parte do território conquistado. (NAPOLEONI, 2013). Em 2014, já como “califado”, Baghdadi recupera o plano de Zarqawi e, em 2015, já controlam boa parte do Iraque e Síria, como mostra a figura abaixo:

Figura 2 - Domínios do Estado Islâmico



Fonte: CIDADE..., 2015.

As ações do EI no Iraque podem ser analisadas segundo a teoria do *Partisan* de Carl Schmitt. É possível afirmar que o grupo atua como um *partisan* no país, pois luta de maneira irregular contra um exército regular, que no caso é o iraquiano. Uma vez que o combate é travado dentro do próprio Iraque, o EI busca a justiça na inimizade, ou seja, luta em prol da causa sunita, o que para eles justifica o seu objetivo principal, o estabelecimento de um califado. Esta relação de inimizade é o que lhe confere caráter político, conforme as ideias de Schmitt de que o *partisan* age de acordo com objetivos políticos. É importante lembrar que para Schmitt a violência não cessa a política, pois ela é inerente dela. Por isso que a relação amizade-inimizade é inerente do político. Além do mais, o exemplo do EI no Iraque demonstra claramente a característica telúrica de um *partisan*, pois o grupo almeja defender o território iraquiano pelo qual possui uma ligação autóctone.

Isso tudo interfere de maneira concreta a soberania iraquiana, principalmente segundo a definição de soberania interna, que é uma das quatro definições de soberania que Krasner. Soberania interna diz respeito às estruturas de autoridade dentro dos Estados e suas capacidades de regulação efetiva do comportamento. A “aceitação ou legitimação de uma dada estrutura de autoridade é um aspecto soberania interna: o outro é o nível de controle que os funcionários realmente exercem. [...] Entidades políticas internas têm estruturas eficazes, enquanto autoridade legítima bem ordenada” (KRASNER, 2000, tradução nossa<sup>25</sup>). A soberania no Iraque é afetada na medida em que parte da população não aceita o atual governo xiita, fato que é instigado pelo EI que luta contra o atual governo iraquiano.

## Síria

No caso da presença do grupo na Síria, é preciso voltar ao contexto da invasão Americana no Iraque, em 2003. O EI, que na época era ramo da *al-Qaeda* e se chamava Estado Islâmico do Iraque, permaneceu por quase uma década na parte oriental da Síria, local desértico que faz fronteira com o Iraque e que possui diversas tribos sírias. Em meio a Primavera Árabe, em 2011, a Síria foi um dos

25. La aceptación o legitimación de una estructura de autoridad dada es un aspecto de la soberanía interna: el otro es el nivel de control que los funcionarios realmente ejercitan. [...] Las entidades políticas internas bien ordenadas tienen estructuras de autoridad efectivas a la vez que legítimas.

países da região que entrou em guerra civil. Neste contexto, a influência do Islamismo Político se fortaleceu, assim como a de grupos como o EI, que já estava presente no território sírio (DUKHAN; HAWAT, 2014). Quando houve as revoltas na Síria contra o regime Bashar al-Assad, o grupo enviou para o país jihadistas sírios e iraquianos que lutavam no Iraque. Devido a insatisfações contra o Estado sírio, grupos jihadistas permaneceram em regiões tribais de fronteira, como por exemplo, na província de al- Anbar no Iraque, e na região de estepes na Síria. Em 2013, combatentes do EII tomaram a cidade de Raqqa, situada na região que mais possui tribos na Síria. Nesse mesmo período, o grupo fez um vídeo para mostrar a aliança entre eles e mais de 12 tribos de Raqqa. Tal fato incentivou outros líderes dessas tribos sírias a declararem fidelidade ao EII, marcando o início de alianças com várias tribos em todo estepe sírio (DUKHAN; HAWAT, 2014). Estas alianças marcam a presença cada vez mais forte do grupo no território sírio.

A relação de parentesco é o elemento central para uma formação tribal. As ações das tribos são chamadas de ação coletiva, o que significa que cada um é responsável pelo outro (SALZMAN, 2008, apud DUKHAN; HAWAT, 2014). Sendo assim, em situações de ataque ou perda, os membros se unem para se defender, ganhar alguma compensação ou até mesmo se vingar. No caso das tribos sírias, seus membros pegam em armas para lutarem contra o atual violento regime sírio (DUKHAN, 2014, apud DUKHAN; HAWAT, 2014). Este comportamento é chamado de *intiqaam*, que significa vingança por ofensas cometidas contra os próprios parentes. Para eles, é uma honra se vingar do agressor, que no caso são as forças de segurança sírias que são hostis para com estas tribos (DUKHAN; HAWAT, 2014).

As estepes sírias compõem 55% do território sírio, o que é um tamanho significativo. Nelas, onde vivem as tribos citadas acima, nem todas estas compactuam com o EII, uma vez que algumas são leais ao regime sírio. Além do mais, tais alianças – seja com o EII, com o regime sírio ou até mesmo a *al-Nusra*<sup>26</sup> – tornaram-se fonte de rivalidade entre essas tribos sírias. Mas, se for fazer um balanço, o EII conquistou mais lealdade entre tribos do que a própria *al-Nusra*, mesmo sendo ideologicamente extremista e não permitindo alianças com tribos moderadas. É importante ressaltar que também houve coalizões entre tais tribos. Assim, o EII reforçou o seu controle so-

---

26. Filial da *al-Qaeda* na Síria.



cial não só com a coerção direta e a expulsão de tribos que não cooperaram, mas também pela restauração dos serviços públicos e outras manifestações que são inerentes de um Estado. Alguns fatores foram fundamentais para o estabelecimento das alianças entre as tribos e o EII, como por exemplo, benefícios econômicos, proteção, medo de serem vítimas da violência praticada pelo EII ou o fato de possuírem um inimigo comum (DUKHAN; HAWAT, 2014).

Durante governo de Hafez al-Assad<sup>27</sup>, que foi marcado por populismo, as tribos eram usadas como administradoras indiretas através de nomeações e subsídios (DUKHAN, 2014, apud DUKHAN; HAWAT, 2014). Elas também cooperavam com o governo da época ao verificar a expansão da Irmandade Muçulmana em Hama e os avanços curdos no nordeste sírio. Entretanto, após uma abertura econômica, o Estado deixou de lado essas tribos que vivem em comunidades periféricas (HINNEBUSCH, 2012, apud DUKHAN; HAWAT, 2014).

No governo seguinte, de Bashar al-Assad, as tribos sírias continuaram marginalizadas e empobreceram. Os recursos naturais da região estavam sendo desviados para grandes projetos e favorecendo elites em detrimento da comunidade local. Esta promoveu protesto, que foram fortemente repreendidos pelo governo Bashar al-Assad. Sendo assim, o EII veio como forma de suprir esta lacuna causada pelo recuo do Estado. Isto contribuiu para as alianças com o EII, principalmente após o grupo assumir o controle de reservas de óleo e gás, o que possibilitou o desenvolvimento de projetos de infraestrutura e saneamento básico e a provisão de serviços (HASAN, 2014, apud DUKHAN; HAWAT, 2014). Ademais, o grupo dominou grande parte do território sírio, país que faz fronteira com o país de origem do grupo, o Iraque. Além das alianças, o grupo conquistou recursos naturais, uma estratégia eficiente para enfraquecer o inimigo, que é o governo Assad. Até 2014, o grupo dominou 35% do território sírio e passou a controlar 60% do petróleo do país (FAYAD, 2014). O EI também atua como *partisan* na Síria, como pôde ser observado acima e, assim como no Iraque, também afeta a soberania síria de acordo com as ideias de soberania de Krasner. O governo Assad possui dificuldade em controlar o movimento transnacional através de suas fronteiras e baixa capacidade de regulação efetiva do comportamento dentro da Síria.

---

27. Ele governou a Síria de 1971 a 2000, ano de sua morte. Além do mais, ele é o pai do atual governante sírio Bashar al-Assad.



## Conclusão

Ao analisar o EI e a sua expansão territorial no Iraque e na Síria, o artigo apresentou o grupo jihadista wahabita como um *partisan* em ambos os países. Isso porque nos últimos anos passou a conquistar cidades nos dois países e a lutar contra seus governos xiitas. O EI é sunita e se sente ameaçado pelos atuais regimes dos respectivos países. No Iraque, o contexto da invasão norte americana e destituição do governo sunita de Saddam Hussein por um xiita ilegítimo favoreceu a emergência do EI que a princípio era um ramo da *al-Qaeda*. Na Síria, a guerra civil e a insatisfação com governo administrado por uma minoria alauita que marginaliza os sunitas cada vez mais pobres, principalmente pela abertura econômica síria, fortaleceu a ideia de expansão territorial, desafiando a soberania do Iraque e da Síria. Como ator político que almeja instituir um califado, revoga o direito de decretar quem é amigo e quem é inimigo. Primeiro o principal inimigo são os xiitas, que são considerados infiéis, que compactuam com os cruzados – os ocidentais – e objetivam instaurar governos xiitas por todo Oriente Médio, o que justifica um *jihad* ofensivo. No caso dos ocidentais, o *jihad* é defensivo devido à ameaça do secularismo, que é a separação da instituição política da religiosa, o que vai contra a proposta de califado, uma vez que o califa é um líder político religioso e a lei é a Islâmica – Sharia. Além do mais, mesmo que não seja xiita ou ocidental, qualquer um que se oponha aos objetivos dessa nova ordem social é um inimigo do EI.

O que se observa é que a luta política entre os sunitas e xiitas no Oriente Médio inviabiliza qualquer estabilidade política, porque nenhum grupo se sentirá representado enquanto o governante for de outra ideologia. A crença do EI de que os xiitas são infiéis e de que devem ser exterminados elimina qualquer possibilidade de convivência entre os dois grupos em um mesmo espaço. Na Síria, por exemplo, os alauitas querem assegurar o poder mais do que nunca, pois como ramo do xiismo, seriam perseguidos até a morte caso os sunitas assumissem o governo sírio. No Iraque, o EI só vigoraria se extirpasse todos os xiitas e curdos, por exemplo, o que é algo impensável, pois muitos grupos de oposição ao atual governo iraquiano almejava mais espaço para os sunitas, mas não necessariamente o fim dos xiitas e curdos. Tais fatos também mostram que as fronteiras de ambos os países não são respeita-

das e, conseqüentemente, suas soberanias. Além do mais, quanto mais violência o EI pratica, menos legítimo ele se torna, pois alguns segmentos sociais e grupos jihadistas são contra esse radicalismo, como foi o caso da *al-Qaeda* e outros se aliam ao grupo por medo.

## Referências

ADNAN, Sinan; REESE, Aaron. **Beyond the Islamic State: Iraq's sunni insurgency**. Washington: Institute for the Study of War, 2014.

AYOOB, Mohammed. **The politics of Islamic reassertion**. Abingdon: Routledge, 2013.

BUNZEL, Cole. **From paper state to caliphate: the ideology of the Islamic State**. Washington, D.C.: Analysis Paper, n. 19, 2015. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/03/ideology-of-islamic-state-bunzel/the-ideology-of-the-islamic-state.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2015.

CIDADE iraquiana pode ter exportado comida made in Estado Islâmico. **Folha De São Paulo**, 2015. Disponível em: <<http://orientalissimo.blogfolha.uol.com.br/2015/10/08/cidade-iraquiana-exporta-comida-made-in-estado-islamico/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

CLAUSEWITZ, Carl. **Da Guerra**. Tradução de Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. [S.l.]: EGN, 1832.

DELONG-BAS, Natana J. **Wahhabi Islam: from revival and reform to global jihad**. New York: Oxford University Press, 2004. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=797QCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR11&dq=what+is+wahabi+jihad&ots=XFGAxm5IC7&sig=Dq92ZSExZv0VmVrpL9T-0tWl0\\_f4#v=onepage&q=what%20is%20wahabi%20jihad&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=797QCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR11&dq=what+is+wahabi+jihad&ots=XFGAxm5IC7&sig=Dq92ZSExZv0VmVrpL9T-0tWl0_f4#v=onepage&q=what%20is%20wahabi%20jihad&f=false)>. Acesso em: 17 maio 2017.

DUKHAN, Haian; HAWAT, Sinan. The Islamic State and the Arab tribes in eastern Syria. In:

POIRSON, Timothy; OPRISKO, Robert. **Caliphates and islamic global politics**. Bristol: E-International Relations, 2014, p. 49-56.

FAYAD, Ma'ad. **ISIS in control of 60 percent of Syrian oil: sources**. London: Asharq al-Awsat, 11 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.aawsat.net/2014/07/article55334174/isis-in-control-of-60-percent-of-syrianoil-sources>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

FUJII, William. O Estado Islâmico e o xadrez geopolítico dos conflitos na Síria e no Iraque. In:

SEMANA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3, 2015, São Carlos. **Anais...** São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2015. Disponível em: <<http://www.semacip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/William-Fujii.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

HOURLANI, Albert. **A history of the Arab peoples**. London: Faber and Faber, 2005.

KAMEL, Ali. **Sobre o Islã: a afinidade entre muçulmanos, judeus e cristãos e as origens do terrorismo.** Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2007.

KEPEL, Gilles. **Jihad: the trial of political Islam.** Londres: Belknap Press, 2003.

KRASNER, Stephen D. **La soberanía perdurable.** Buenos Aires: Colombia Internacional, 2000.

LAKITSCH, Maximilian. Islamic State, the Arab spring, and the disenchantment with political Islam. In: POIRSON, Timothy; OPRISKO, Robert (Ed.). **Caliphates and Islamic global politics.** Bristol: E-International Relations, 2014, p. 6-15.

LIMA, Deyvison Rodrigues. O conceito do político em Carl Schmitt. **Argumentos: Revista de Filosofia**, Ano 3, n. 5, 2011.

NAPOLEONI, Loretta. **A fenix Islamista: o Estado Islâmico e a reconfiguração do Oriente Médio.** Tradução de Milton Chaves de Almeida. [S.l]: Bertrand Brasil, 2013.

NURUZZAMAN, Mohammed. The Islamic State and its viability. In: POIRSON, Timothy;

OPRISKO, Robert (Ed.). **Caliphates and Islamic global politics.** Bristol: E-International Relations, 2014.

O CALIFADO: artigo nº4 – dossiê especial. **Jornalix**, 27 nov. 2015. Disponível em: <<http://jornalix.pt/o-califado/>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES. **Brief History.** [S.l]:

OPEP, 2016. Disponível em: <[http://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/24.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm)>. Acesso em: 16 jun. 2016.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político/ teoria do partisan.** Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2009.

SCHMITT, Carl. **The theory of the partisan: a commentary/remark on the concept of the political.** Lansing: Michigan State University, 1962. Disponível em: <<http://users.clas.ufl.edu/burt/spaceshotsairheads/carlschmitttheoryofthepartisan.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SPARR, Adel Elsayed. Legal pluralism and Sharia: implementing islamic law in states and societies In: POIRSON, Timothy; OPRISKO, Robert (Ed.). **Caliphates and Islamic global politics.** Bristol: E-International Relations, 2014.

*Recebido em: 09/02/2017*

*Aprovado em: 17/04/2017*

# As intervenções russas no conflito entre Armênia e Azerbaijão

*The russian intervention at the conflict between Armenia and Azerbaijan*

Gabriel Farace\*

Maria Eduarda Campos\*\*

Marina Marcelos \*\*\*

Mirna Jade\*\*\*\*

Pedro Henrique Brito\*\*\*\*\*

## Resumo

Este estudo tratará sobre a região Nagorno-Karabakh (Cáucaso), que está situada na fronteira entre Armênia e Azerbaijão e é palco de conflitos desde a década de 80. O conflito no Nagorno Karabakh reacendeu após a dissolução da URSS. Em 1994 armênios e azeris pediram o cessar fogo. Nos últimos anos o conflito se reacendeu devido a divergência de interesses ligado à manutenção da influência da ex-URSS e os recentes alinhamentos da Ucrânia com os interesses Ocidentais. Sendo este um território geoestratégicamente privilegiado, por conta dos recursos energéticos e por estar localizado na Eurásia, Estados Unidos e União Europeia aspiram esses recursos e por outros tipos de influência política. Não obstante, a Rússia também quer manter seu controle sobre o conflito, travado por ex-repúblicas soviéticas. Os objetivos do trabalho serão analisar as manobras políticas da Rússia sob algumas de suas ex-repúblicas soviéticas e a influência que imprime sobre essas atualmente. Além disso, analisaremos as origens do conflito, fazendo uma analogia ilustrativa da crise ucraniana com o conflito pesquisado.

**Palavras-Chave:** Geoestratégia. Cáucaso. Rússia. Ocidente, influência.

## Abstract

This study will look into the Nagorno-Karabakh region (Caucasus), which is situated on the border between Armenia and Azerbaijan and has been the site of conflicts since the 80s. The Nagorno-Karabakh conflict reignited after the dissolution of the USSR. In 1994, Armenians and Azerbaijanis called for a cease-fire. The conflict restarted in the past years because of divergent interests about the influence caused by the USSR and the recent alignments of Ukraine with Western interests. This territory is geostrategically privileged, due to energy resources and being located in Eurasia, the United States and the European Union desire all these resources and other types of political influence. Nevertheless, Russia also wants to maintain its control over the conflict, fought by former Soviet republics. The objectives of the work will be to analyze the political maneuvering of Russia under some of the former Soviet republics and how this influence of the Russians inflicted recently. Besides that we're going to analyze the beginning of the conflict, making an illustrative analogy of the Ukrainian crisis with the conflict in research.

**Keywords:** Geostrategy, Caucasus, Russia, Occident, influence.

\* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: gabrielfarace@hotmail.com

\*\* Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: dudacgc@gmail.com

\*\*\* Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: mirna.jade@hotmail.com

\*\*\*\* Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: ninamarcelos@gmail.com

\*\*\*\*\* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: pedro\_brito@outlook.

## Introdução

O tema do artigo são as intervenções Russas no conflito entre Armênia e Azerbaijão. O problema de pesquisa é qual a relação entre a intervenção russa no conflito entre Armênia e Azerbaijão e a preservação do equilíbrio geoestratégico da região do Nagorno-Karabakh. Os objetivos são avaliar quais são as influências exercidas pela Rússia nas ex-repúblicas soviéticas e quais manobras políticas os russos vêm concebendo para evitar o conflito, descobrir se a crise ucraniana interfere no conflito e analisar como as posições divergentes influenciam no reacendimento do conflito que foi congelado em 1994 com o cessar-fogo.

Na primeira parte do artigo, trataremos no tópico contextualização o mapeamento geográfico do conflito, mostrando a localização de toda a província do Nagorno-Karabakh e os Estados envolvidos, também apresentaremos a origem do conflito. Na segunda parte discutiremos sobre as teorias que podem explicá-lo. Na terceira parte faremos uma apreensão do papel dos EUA, da União Europeia, da OSCE e principalmente da Rússia no conflito. Na quarta e última parte, nós iremos analisar as mudanças na política externa russa nos períodos distintos dos governos Gorbachev, Yeltsin e Putin, e também esquematizaremos a geopolítica na região do Cáucaso.

## Contextualização

É possível que algumas fontes façam referência a região do Cáucaso para abordar o conflito Nagorno-Karabakh uma vez que a Armênia e o Azerbaijão, junto aos outros países vistos no mapa acima, estão situados nesse setor. Essa é uma área que faz mediação com a Europa Oriental e a Ásia Ocidental, está localizada a oeste do Mar Negro e a leste do Mar Cáspio, além disso, possui um território montanhoso e também composto por planícies. Considerando a importância geopolítica das fronteiras com a Europa e a Ásia somadas aos recursos minerais e as diferenças étnicas, o Cáucaso tem sido palco de muitos conflitos desde o fim da URSS. O foco do estudo é a localidade da Transcaucásia, que remete a porção sul do Cáucaso: Armênia, Geórgia e Azerbaijão. Esse mapa concentra-se na Transcaucásia onde se encontra o lócus do conflito, denominada região Nagorno-Karabakh, a República do Azerbaijão, o enclave de Naquichevão delimitado pela Armênia, a República da Armênia e a sua área ocupada. Nagorno-Karabakh faz

fronteira com o Azerbaijão ao leste com a Armênia a oeste onde se encontra cercado pelas forças armênias. Além disso, sua capital é a cidade de Stepanakert (ANEXO A).

A República do Azerbaijão está tomada a oeste pela Armênia, ao sul pelo Irã, a leste pelo Mar Cáspio, ao norte pela Rússia e ao noroeste pela Geórgia e pela Turquia, ou seja, é um país transcontinental. É também um território montanhoso, onde se situa a maior parte da Cordilheira do Cáucaso. O enclave - território com diferenças de cunho político, social ou cultural que está localizado dentro de outro território - de Naquichevão é uma República autônoma do Azerbaijão, faz fronteira com ao sul com Irã, ao leste com a Armênia e ao noroeste com a Turquia. É uma área desértica e também possui relevo montanhoso, sua capital é a cidade de Baku. Já a República da Armênia fronteira á oeste pela Turquia, a leste pelo Azerbaijão, ao norte pela Geórgia e ao sul pelo Irã, não possui costa marítima em seu território montanhoso, “divide” com o Azerbaijão o enclave de Naquichevão e sua capital é a cidade de Yerevan. A província de Nagorno-Karabakh está localizada na região do Cáucaso. É um enclave situado no sudoeste do Azerbaijão. É uma região povoada por armênios, porem território de azerbaijano (OVAL.AZ, 2016).

Dada às informações do mapeamento geográfico podemos falar sobre a origem do conflito, que começou após queda do império russo durante a Primeira Guerra Mundial que permitiu que Armênia, Azerbaijão e Geórgia declarassem sua independência. Antes disso, os armênios e azeris viviam em paz (ALLES, 2011). O domínio sobre a área começa a partir da tomada de decisão em que Stalin colocou esta zona nas mãos dos azeris. A principio, o futuro líder soviético havia prometido a província para os armênios, entretanto, mudou de ideia porque esta decisão dificultaria sua relação com a Turquia, país este que a Rússia tentava submeter ao pensamento comunista (COELHO, 2016).

De acordo com Rubin e Pruit (1994), o conflito é uma divergência de interesses e crenças que não podem ser atendidas simultaneamente. O conflito surge quando Parte entende que suas aspirações são diferentes do Outro. Quanto mais rígidas são as aspirações, mais difícil será de chegar a um acordo. Ou seja, a dificuldade de se chegar a um acordo no conflito na região deve-se ao fato de que Parte (Azerbaijão) e Outro (armênios e povo do Nagorno-Karabakh) têm interesses e crenças diferentes, dado que a população

da província é de maioria cristã e quer a independência da região. Já os Azeris querem que o local continue sendo território do Azerbaijão. Isso faz acreditar que o conflito não possa ser resolvido por causa das crenças e dos interesses que são divergentes, dificultando a possibilidade de concessão.

Maior parte da população do Nagorno-Karabakh é cristã de origem armênia, diferente do povo azeri que são de muçulmanos xiitas. Logo após a dissolução da União Soviética o Parlamento da província ganhou força para instalar o processo de independência. De um lado haviam os azerbaijanos, lutando para reconquistar a área, de outro o povo do Nagorno-Karabakh, com o apoio dos armênios lutavam para se tornarem independentes (COELHO, 2016).

A questão religiosa do conflito, apesar de não ser a causa principal, aparece como um elemento contribuinte para a escalada deste conflito no Nagorno-Karabakh. Os armênios que ali viviam sofreram duras opressões durante o período em que a região estava sujeita ao domínio azeri. Toda uma cultura secular armênia existente no território sofreu bastantes privações, principalmente em relação à sua liberdade religiosa, pois os armênios católicos ortodoxos, apesar de ser maioria ali, passaram a ser subjugados e perseguidos pelos azeris (MENDONÇA, 2012).

A teoria do reconhecimento usa como ponto de partida tais divergências culturais, étnicas e religiosas com o objetivo de mostra o quão necessário é a aceitação da pluralidade. Os fundamentalistas sejam eles armênios ou azeris são aqueles que perpetuam a ideia de que sua religião é de certa forma única e que todas as outras religiões deveriam perder seu espaço. O pluralismo como uma corrente que prega o respeito ao multiculturalismo, seja ele em seus mais diversos aspectos, não entraria em acordo com o que se vê nessa ocasião, onde temos armênios reprimindo azerbaijanos e vice-versa. Esta corrente ainda ressalta a importância das demais religiões numa sociedade justamente para manutenção e preservação dessa aceitação de deveria existir entre os países conflitantes (FUHRMANN, 2013).

Contudo, conceito de pluralismo faz alusão ao fato de existir, em meio a uma sociedade, diversas religiões. Isto gera a necessidade de coexistência, do diálogo, de relações entre essas, diferente das relações existentes nos lugares em que há o prevalecimento de apenas uma religião, como vemos no cenário do entre armênios e



azerbaidjanos. Num plano interno, o pluralismo religioso aborda, para aqueles que creem, uma situação em que devem conviver com visões diferentes do mundo advindas dos espaços religiosos que convergem na sua própria fé (LAZARTE, 2012).

O direito de seguir ou não a nação separatista é assegurado por regiões autônomas que faziam parte da URSS, mas decidiram se desmembrar. Com isso, o Nagorno-Karabakh, com o apoio dos armênios decidiu por não seguir o Azerbaijão, querendo assim estabelecer uma nova república. Isso gerou uma violenta guerra que durou de fevereiro de 1988 até maio de 1994, quando a Rússia mediou à assinatura do cessar fogo a partir do Protocolo de Biskeque. Após a guerra, que matou milhares de pessoas, a Armênia conseguiu recuperar parte do território, garantindo a formação de uma nação independente, mas que não é reconhecida internacionalmente (CONSIGLIO, 2014).

Da mesma forma, todas as sociedades tem o direito de escolher entre começar uma guerra ou não. O conceito de guerra justa é uma guerra moralmente legítima no que diz respeito ao direito de iniciar uma guerra (*jus ad bellum*) e também no de entrar em uma guerra (*jus in bellum*). A teoria tradicional começa com Santo Agostinho, para ele três condições poderiam caracterizar uma guerra justa são elas “causa justa, intenção reta nas hostilidades (evitar fazer o mal e procurar fazer o bem) e declaração por autoridade competente” (BOEING, 2011).

Boeing (2011) conta que no século XVII, a guerra justa ganha dimensões no direito internacional a partir de Hugo Grotius. Grotius diz que a guerra é justificável quando defende a vida e o pudor. Portanto, dado as explicações da teoria de guerra justa, pode-se afirmar que o Azerbaijão considerava entrar em uma guerra com a província do Nagorno-Karabakh, justa, isso porque em que (TERRA, 2017) os azeris acreditam que apoiar a independência da província, não é uma ação que fomentará a paz. Ao se sentirem ameaçados, os Azerbaidjanos poderiam reconquistar a província com o uso da força para se chegar a paz e a ordem, devido a essas circunstâncias, nenhum outro ator poderia questionar essa atitude dos azeris.

Fernandes (2013) lembra que a República do Azerbaijão é uma das mais ricas da região do Cáucaso. O país é rico em petróleo e gás natural, isto faz com que a região do Cáucaso seja bastante disputada por causa disso.



## PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Para analisar a questão das influências dos atores internacionais no conflito do Nagorno-Karabakh e região do Cáucaso, tomemos como base a teoria do realismo ofensivo apresentada por John Mearsheimer (2001), como também a abordagem neorealista e construtivista para explicar de modo pertinente e associá-las aos alinhamentos e alianças presentes naquele cenário regional conflituoso.

Resumidamente, o realismo ofensivo de Mearsheimer (2001) baseia-se na noção de que as grandes potências sempre buscam meios de maximização do seu poder sobre seus concorrentes, deste modo, tendo a hegemonia como fim último. O motivo de existir essa competição fundamenta-se no pressuposto de que o sistema internacional apresenta uma estrutura anárquica. Para defender essa ideia, Mearsheimer estabelece alguns pressupostos, sendo estes: A já citada anarquia internacional, o poder militar, a opacidade dos Estados, a sobrevivência destes Estados e por último a racionalidades desses atores.

O primeiro pressuposto traduz-se na ideia de que acima dos Estados não há um governo capaz de assegurar a ordem usando meios coercitivos. Para explicar o conceito, a partir da definição de Waltz (2002) faz-se uma comparação entre o sistema internacional ao princípio ordenador dos Estados, onde de um lado temos a ausência do monopólio do uso legítimo da força, e de outro a existência deste (MEARSHEIMER, 2001).

No pressuposto do poder militar é explicitada a ideia de que inevitavelmente as grandes potências detêm uma capacidade militar ofensiva e desta forma mostram-se como possíveis ameaças umas às outras. Assim, o poder militar é uma condição *sine qua non* para que um Estado se configure como grande potência (MEARSHEIMER, 2001).

O terceiro pressuposto, a opacidade dos estados, afirma que as intenções do outro sempre são incertas, por isso, opacas. Desta forma, baseia-se no fato de que não há como saber de forma precisa quais são as reais intenções dos demais. De maneira mais profunda, isso significaria que um estado nunca poderia ter certeza se o outro utilizará seu poder ofensivo para agredi-lo (MEARSHEIMER, 2001).

No quarto pressuposto vemos como objetivo prioritário dos Estados a sua sobrevivência, já que esta é uma condição basilar

para se alcançar qualquer outro objetivo, assim, sobreviver é mais importante. Logo, assegurar a estabilidade política doméstica e a totalidade territorial é fundamental (MEARSHEIMER, 2001).

Finalmente, no quinto pressuposto é estabelecido que temos as grandes potências como atores racionais, fazendo o propósito estratégico como parte do seu comportamento e este seria conduzido conforme o ambiente externo e a conduta dos demais atores (MEARSHEIMER, 2001).

Para concluir, é dos recursos militares que provém o poder dos estados, seja direta ou indiretamente, diz Mearsheimer (2001). Por sua vez, os Estados estão a todo momento em busca da maximização da sua parte na distribuição do poder mundial sobre os demais adversários, sendo esta a mais efetiva estratégia para sua sobrevivência. A partir desse comportamento os estados buscam realizar seus interesses nas áreas que podem influenciar com seu poder, assim como também resulta na disputa por segurança, o que conduz as grandes potências a terem maior sensibilidade ao ganho de poder relativo de seus competidores.

Desta maneira Mearsheimer afirma que:

[...] conseqüentemente, Estados prestam muita atenção em como o poder é distribuído entre eles, e despendem especial esforço para maximizar sua fatia na distribuição global de poder. Especificamente, eles buscam oportunidades para alterar a balança de poder em seu favor, adquirindo incrementos adicionais de poder à custa de seus potenciais rivais (MERSHEIMER, 2001, p. 33-34).

É nesse contexto de balança de poder, de acordo a visão de Waltz (1979) e de uma forma mais geral nas abordagens neorrealistas, que as alianças surgem. Nessas alianças os Estados se unem de maneira a intensificar suas capacidades militares e disputar o poderio superior de um Estado hegemônico.

A teoria da balança de ameaças, apresentada por Walt (1987) com base em Waltz, percebe que, regularmente, no que diz respeito a poder as alianças não são equilibradas. Walt teoriza que os países firmam alianças na intenção de lidar com ameaças comuns e não apenas contrapor o poder hegemônico. Proximidade geográfica, capacidades ofensivas e agressividade de intenções são os elementos que caracterizam a ameaça expressa por um país.

Tais justificativas neorrealistas, que favorecem a atuação determinante da estrutura do sistema internacional sobre o processo de constituição de alianças, têm sido debatidas por abordagens

teóricas que tem base em fatores domésticos (SOUZA; MORAES, 2015). Barnett e Levy (1991) avaliam os motivos internos da constituição de alianças, dizendo que Estados enfrentam um dilema entre financiar o desenvolvimento de seus meios militares ou realizar outros gastos sociais. Assim, as alianças aparecem como resposta a esse impasse, possibilitando que Estados procurem a proteção de outros Estados maiores. Aqueles que o poder depende por meio de gastos sociais para preservação da estabilidade política, social e econômica tem tendência a buscar a formação de alianças. Desta maneira, incentivos estruturais e elementos que operam na esfera doméstica condicionam a decisão de se aliar com outros Estados. Contudo, a agregação de capacidades militares continua como a mais fatídica razão e incentivadora para a formação de alianças, como na perspectiva neorrealista (SOUZA; MORAES, 2015).

Qual a causa, então, de a Rússia, Estados Unidos, União Europeia se empenharem tanto para constituir e fomentar a coalizão e alinhamento dos os atores conflitantes na região do Cáucaso? Perspectivas teóricas construtivistas contribuem para a resposta desse questionamento. Com base nessas abordagens, as normas, valores compartilhados e identidades caracterizam quais comportamentos mais se encaixam, conduzindo as ações dos Estados até as ações que tangem a questões militares e de segurança. Deste modo, em contraposição com o neorrealismo e abordagens de política doméstica que dão preferência ao poder físico, especificamente o militar, a abordagem construtivista privilegia questões ideacionais.

Desta maneira, conclui-se que:

para os construtivistas, as alianças militares não resultam necessariamente da exigência de agregar poder militar e de uma lógica das consequências, mas sim de uma lógica do que é apropriado em dado contexto histórico e social (SOUZA; MORAES, 2015, p.772).

Com base nisso, a aliança entre Armênia e Rússia pode ser analisada por uma perspectiva em que a Armênia busca apoio e proteção de um potência num momento de conflito, enquanto a Rússia busca reforçar sua influência sobre aquele território, mas isso sempre de acordo ao contexto em que esta se encontra, pensando assim a apoiar Armênia, ainda que mantendo uma aliança econômica com o Azerbaijão e este uma relação indireta com os EUA e se alinhando ao ocidente a partir de suas relações, visto que a região do Cáucaso tem propensão a conflitos por conta a sua localização estratégica, e por sua multiplicidade de etnias e culturas que

vivem na região, também por ser alvo de interesse das potências globais que a cerca (WEBER, 2016).

## **Apreensão das ações**

As intervenções tanto da Rússia quanto de outros atores externos ao conflito influenciaram na configuração deste. Essas ações sempre baseadas na demanda de seus interesses que muitas vezes chegaram a divergir.

### *Estados Unidos da América*

Raimondo (2016) conta que desde a queda da União Soviética, os países ocidentais, principalmente os Estados Unidos possuem um interesse cercar a Rússia e aumentar sua influência no território das ex-repúblicas soviéticas. As razões são a geopolíticas e econômicas. Em 1994, o governo azeri fechou contrato com um consórcio de grandes empresas de petróleo do Ocidente. Além dos interesses econômicos na região, os EUA também é grande mediador da paz no local. Um dos exemplos é que no dia 30 de março o secretário de Estado John Kerry se encontrou com o presidente do Azerbaijão Ilham Aliyev para resolver o conflito na região do Nagorno Karabakh. (STATE, 2016). John Kerry também pediu “que os dois lados se sentem à mesa das negociações, sublinhando que ‘os Estados Unidos condenam fortemente as violações em larga escala do cessar-fogo’ que vigorava na região” (GOUVEIA, 2016).

Apesar de quererem resolver o conflito no Nagorno-Karabakh, os EUA não reconhecem a província como um Estado soberano. Nas eleições em setembro de 2015, o Departamento de Estado dos EUA soltou uma nota dizendo: “No contexto de uma solução global para o conflito, reconhecemos o papel da população de Nagorno-Karabakh para decidir o seu futuro. Mas será que os Estados Unidos não reconhecem Nagorno-Karabakh como um Estado soberano e independente e nós não aceitaremos os resultados das eleições em 13 de setembro, uma vez que afeta a situação legal da região” (ARMENIAETERNA, 2015).

Os Estados Unidos por meio de sua política externa abrangente e intervencionista tenta alcançar a região do Cáucaso na intenção de formar alianças militares, como na Turquia, e estar mais próximo a Rússia objetivando cercá-la com sua influência. Essas alianças chegaram a colocar Rússia e Estados Unidos

mais uma vez em posições de divergência, isso acontece em exemplo após a Revolução Rosa que ocorreu na Geórgia apoiada pelos EUA trazendo grande aproximação entre estes dois (MEARSHEIMER, 2014).

O anseio georgiano em se incorporar militarmente ao Ocidente prosseguiu avançando no passar dos anos seguintes. Depois da reeleição do presidente georgiano Saakashvili, em janeiro de 2008, membros da OTAN admitiram os progressos internos da Geórgia, que tem relevância no que diz respeito a sua adesão: ben-disseram o avanço conquistado em elaborar uma economia liberal e em efetuar eleições democráticas (NICHOL, 2008). Segundo a teoria que aqui se utiliza vê essa aliança da Geórgia e EUA como forma deste primeiro buscar proteção e apoio de um estado maior ampliando desta maneira suas capacidades militares para garantir a integridade do seu território, o que é um dos pressupostos do realismo ofensivo.

### *União Europeia*

A rica base energética do Cáucaso atrai não só os americanos, como também os Europeus. Atualmente a União Europeia busca avançar com políticas no entorno do Mar Negro para que estas salvaguardem seus interesses nas pautas energéticas, na resolução de conflitos como o do Nagorno-Karabakh, no equilíbrio político como também na sustentabilidade econômica e ambiental. O Azerbaijão também é um grande parceiro na construção de pontes sobre o Cáspio que ligam a União Europeia à Ásia Central. Devido à localização estratégica, a UE tem aumentado suas relações com o Azerbaijão. Frade (2013) explica que as políticas relacionadas à criação de oleodutos e gasodutos foram fundamentais para a segurança energética da Europa e, segundo Simão (2012) para garantir uma colaboração maior entre UE e os estados Euro-asiáticos.

A PEV (Política Europeia de Vizinhança) traz consigo um caráter, a partir de uma perspectiva do realismo ofensivo, expansionista e com fim de fazer-se presente no Cáucaso em busca de aumentar seu poder e influência ali afim de, como já citado, garantir sua segurança energética através de relações bilaterais com os países que ali estão, o que muitas vezes pode ser interpretado como efeito de uma estratégia do ocidente para maximização de seu poderio às custas dos interesses da Rússia (MEARSHEIMER, 2014)

## OSCE

A OSCE se comprometeu na mediação do conflito Nagorno-Karabakh criando o grupo Minsk para tentar uma resolução pacífica entre armênios e azeris, no mesmo ano do cessar-fogo (1994) tendo França, Estados Unidos e Rússia como membros de um conselho dirigente, ou seja, esses três estados possuem poder de veto nas decisões. (GARIBOV, 2016). OSCE é uma organização internacional que “nasce” de uma Conferência, a Conferência de Helsínquia que foi programada para se discutir a segurança na Europa, no qual 35 Estados participaram com a leitura de que após a eminência de muitos confrontos ideológicos e não ideológicos a adoção de uma política externa de cooperação poderia ser capaz de maximizar interesses comuns no continente. Isso é um exemplo prático de Cooperação nas Relações Internacionais (OSCE, 2016).

Porém, é apontado que a OSCE vem comentando falhas na missão por prezar pela neutralidade majoritariamente no tratamento do conflito. Entretanto é importante considerar que a organização não possui poderes supraestatais, logo não é qualquer curso de ação que será legitimado pelos países envolvidos no conflito (Armênia e Azerbaijão) e o próprio conselho de segurança, o que acarreta na escalada ou no congelamento da guerra (GARIBOV, 2016).

Herszenhorn (2015) conta que nos últimos anos é possível analisar uma eminente escalada, tendo em vista a divergência das aspirações dos dois Estados. Dado os últimos confrontos em Abril no na província, a OCSE voltou com as propostas de negociações ressaltando a importância do comprometimento de ambas as partes (GARIBOV, 2016)

Desde o surgimento do conflito, os russos tem sido chave do grupo de Minsk da OSCE. Este organismo internacional foi criado em 1994 para fornecer um caminho para a paz no conflito Nagorno-Karabakh. Junto da Rússia estão a França e os Estados Unidos. Em maio de 2016, o grupo declarou que os presidentes da Armênia e do Azerbaijão deveriam se encontrar para a retomada de negociações do conflito na região do Nagorno Karabakh (INDJAIAN, 2016).

No início, a Rússia apoiou plenamente o grupo Minsk. Mas em 1993 Rússia reativou seu esforço de mediação independente. Rússia desejava restabelecer seu domínio na região e excluir forasteiros, ou seja, a dos Estados Unidos e Turquia. Moscou gostaria de restabelecer o controle da antiga fronteira soviética [Azerbaijão] com Turquia e Irã, e de participar das riquezas petrolíferas do

Azerbaijão. Para realizar estes objetivos, a Rússia tem pressionado o Azerbaijão a aceitar a reentrada das tropas russas como guardas de fronteira. Por alavancagem, os russos têm utilizado uma ameaça implícita, mas dramática: Se Azerbaijão não cumprir, a Rússia vai reforçar o seu apoio para a Armênia com resultados militares desastrosos para os azeris (MARESCA, 1994, p. 1).

## *Rússia*

A Rússia tem um interesse estratégico na dissolução do conflito e tem desempenhado um papel pacificador. Apesar disso, Moscou tem usado o conflito para ganhar vantagens táticas sobre Armênia e Azerbaijão. Desta forma os russos manterão uma posição no Sul do Cáucaso. Durante a guerra na década de 90, a Rússia jogou pelos dois lados, até ajudar os armênios na ultima fase do conflito naquela época (WAAL, 2015).

As intenções da Rússia no Cáucaso são objetos relevantes para o estudo dessa dissipação das divergências nessa região (XAVIER, 2015). Isso porque, com sua política externa, a Rússia procura avançar o processo de recuperação da sua hegemonia na região do Cáucaso através de duas estratégias, estas sendo a maximização do poder e perturbação da presença dos EUA na região. Estratégias definidas pelo realismo ofensivo (CAMPOS, 2014).

O comportamento da Rússia nesse conflito é questionável, isso porque, o país tem ligações históricas com a Armênia, tanto por parte étnica quanto religiosa, e também vínculo com o Azerbaijão devido aos recursos energéticos do Cáspio que o Azerbaijão tem acesso. O país russo se colocava como neutro perante o conflito, mas na prática fornecia armas e equipamentos militares para os dois países que se encontravam em choque (RUIZ, 2014).

Apesar de se beneficiar com o conflito, tendo em vista a situação que se encontra no sudeste da Ucrânia, a Rússia não está interessada num descongelamento do conflito entre Armênia e Azerbaijão, pois pela relação que existe entre os russos e armênios teriam que por fim tomar partido e ficar ao lado da Armênia (FEDYASHIN, 2014), o que fragilizaria, na melhor das hipóteses, a sua relação diplomática com os azeris. Por conta dessa situação, a Rússia se vê em meio a necessidade de intervir como mediador, o que na opinião de muitos especialistas e estudiosos do caso, tem um motivo muito específico que é a ampliação da influência russa no Cáucaso, de maneira que impeça a ultimização de acordos de



associação comparáveis ao que a Ucrânia assinou juntamente com a União Europeia (BIZZOTTO, 2014). Todo esse processo de apaziguamento e preservação do status quo no Cáucaso, que tem sido atualmente desestabilizado por efeito das disputas entre armênios e azeris, certamente, propiciaria de forma célere o desenvolvimento do projeto de unificação impulsionada por Vladimir Putin. Está se tornando cada vez mais visível o propósito final do Kremlin: na intenção de recriar uma espécie de bloco do Leste que tenha o poder de neutralizar a influência tanto econômica quanto militar dos Estados Unidos e da União Europeia, endossando a criação de uma nova superpotência que consiga influenciar o equilíbrio global da geopolítica (MEARSHEIMER, 2014).

As relações entre Rússia e Armênia são muito fortes. Um grande exemplo desta parceria é que em 1995 a Rússia reforçou a sua aliança a partir de laços de segurança com a Armênia, através de uma assinatura que permite que os russos mantenham sua base militar no território Armênio até 2020. No entanto, os russos acreditam que ambas as relações com Armênia e Azerbaijão são muito importantes para a Rússia. Isso porque, caso haja uma aproximação dos russos e dos armênios, existe uma preocupação de que os azeris questionem se podem confiar ou não na Rússia. Portanto, ainda não há como saber se os esforços de manutenção da paz de Moscou em Nagorno-Karabakh irão resultar em uma solução duradoura para esta região (BLAGOV,2016).

Walker (2014) conta que Siegfried Wöber, membro do grupo para o Cáucaso do Conciliation Resources, ONG que atua na região disse:

como os próprios países, ninguém na comunidade internacional está interessado na volta da guerra. Mas, ao mesmo tempo, certos círculos em Baku (Azerbaijão), em Yerevan (Armênia) e também em Moscou parecem preferir um certo nível de instabilidade. [...] Dessa forma, Moscou mantém influência política de ambos lados, além de ganhar somas consideráveis com a venda de armas para os dois lados, enquanto oficialmente é um mediador (WAKER, 2014, p. 1).

Para Alexey Malashenko, essa pode ser uma boa oportunidade para que Putin prove suas habilidades diplomáticas “Se a Rússia conseguir avanços em direção à paz pode ajudar a restaurar sua reputação internacional” (WALKER, 2014). Habilidades diplomáticas essas que não tem moral na sociedade internacional.



Todo esse processo de apaziguamento e preservação do status quo no Cáucaso, que tem sido atualmente desestabilizado por efeito das disputas entre armênios e azeris, certamente, propiciaria de forma célere o desenvolvimento do projeto de unificação impulsionada por Vladimir Putin. Está se tornando cada vez mais visível o propósito final do Kremlin: na intenção de recriar uma espécie de bloco do Leste que tenha o poder de neutralizar a influência tanto econômica quanto militar dos Estados Unidos e da União Europeia, endossando a criação de uma nova superpotência que consiga influenciar o equilíbrio global da geopolítica (MEARSHEIMER, 2014).

## **Análise**

A análise aqui feita tem base na política externa russa e o cenário geopolítico da região do Cáucaso, elementos esses que são de suma importância para a compreensão dos acontecimentos nas últimas décadas.

### *Política Externa Russa*

O conflito no Nagorno Karabakh acontece em períodos distintos e paralelamente a política externa russa veio mudando de acordo com os seus líderes. A partir disso, a importância das ações dos últimos três governos russos foi importante para compreender o conflito na região.

### *Gorbachev (1985-1991)*

Quando Mikhail Gorbachev assumiu a liderança do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) foram propostas reformas que visavam manter a posição de grande potência soviética, dentre essas mudanças estão as políticas da Perestróika, que tinha o interesse de reestruturar a economia e a política do país e a Glanot, que junto da anterior visava dar mais transparência às ações do governo, além de mais liberdade à população.

De acordo com Jubran (2012) citado por Machado e Souza (2015) política externa, o governo reduziu as despesas militares, abriu o país para a economia mundial e passou a cooperar mais com o ocidente.

A aproximação do Ocidente significava que, segundo Machado e Souza (2015) era necessário acabar com a Guerra Fria, já que

a economia não ia bem e o Kremlin não era capaz de sustentar tal carga bélica (OKUNEVA, 2010 apud MACHADO; SOUZA, 2015). Com isso, houve uma melhora nas relações entre os americanos e soviéticos (STONE, 2006).

De acordo com Machado e Souza (2015), com o passar dos anos, a crise foi piorando e a situação do bloco soviético também. Gorbachev tentava assinar um novo tratado para evitar o rompimento da União, mas as repúblicas as rejeitaram e não firmaram o tratado.

Em relação ao conflito no Nagorno-Karabakh, para Mammadov (2012) Gorbachev foi muito influente na decisão dos armênios de lutar pela anexação da região, uma das evidências são que, um dos conselheiros econômicos do ex-presidente, o acadêmico Abel Aganbekyan, foi um dos principais ideólogos do separatismo armênio no Karabakh, além de que os conflitos entre armênios e azeris tornou-se ainda mais ativo após a tomada de poder de Gorbachev em 1985.

### *Yeltsin*

O governo de Yeltsin foi marcado por duas fases. A primeira, Yeltsin acelerou o plano de Gorbachev, que era a aproximação com os EUA (DONALDSON; NOGEE, 1998 apud MACHADO; SOUZA, 2015) e, com isso, entre 1991 e 1993 os russos procuravam uma parceria com os norte-americanos. Entre 1994 e 1996, o Kremlin procurou por uma estratégia mais autônoma. E entre 1996 e 1999 notou-se uma reorientação da política externa para outros polos de poder, como Ásia e América Latina (JUBRAN, 2012 apud MACHADO; SOUZA, 2015).

De acordo com Jubran (2012) citado por Machado e Souza (2015) a aproximação dos norte-americanos na primeira fase ocorreu, pois a elite russa confiava que os EUA iriam colaborar financeiramente visto que a Rússia passava de uma economia socialista para uma lógica de mercado capitalista. Na ausência do auxílio econômico, os russos notaram sua fraqueza internacional quanto à cooperação com o Ocidente. Com isso, segundo Machado e Souza (2015) as diretrizes russas acabaram mudando, pois o foco agora era reposicionar a Rússia no Sistema Internacional, principalmente no espaço regional (MACHADO; SOUZA, 2015). De acordo com Okuneva (2010), citado por Machado e Souza (2015):

não obstante, ainda que oficialmente as prioridades externas russas tenham mudado, a cooperação com o Ocidente não foi inter-

rompida. Concomitantemente, os Estados do exterior próximo, recém-independentes, preferiram distanciar-se da Rússia, visto o longo período de domínio moscovita perante essa região (OKUNEVA, 2012 apud MACHADO; SOUZA, 2010, p. 51).

Segundo Machado e Souza (2015) em 1996, Kosyrev deixa o cargo de chanceler e quem assume é Evgeni Primakov (SEGRILLO, 2000 apud MACHADO; SOUZA 2015). Para Okuneva (2010) e Tsygankov (2010), conforme citado por Machado e Souza (2015) a troca de chanceler alterou consideravelmente a política externa russa. O interesse russo, de acordo com Machado e Souza (2015) era a integração com instituições ocidentais e o restabelecimento da Rússia como grande potência, balanceando a hegemonia com os norte-americanos (TSYGANKOV, 2010 apud MACHADO; SOUZA, 2015). Para isso, segundo Machado e Souza (2015) o Kremlin expandiu suas relações com diversas regiões, sendo ela a Ásia, ex-repúblicas soviéticas, a América Latina e o Oriente Médio (SEGRILLO, 2010; JUBRAN, 2012 apud MACHADO; SOUZA, 2015), desenvolvendo mais suas relações com a China, Índia, Alemanha e França, e assim contribuindo na formação de alianças que se contrapunham aos EUA (LO, 2002 apud MACHADO; SOUZA, 2015).

Quanto ao conflito no Nagorno-Karabakh, a posição de Yeltsin era de mais imparcialidade. Em 1997, o presidente concordou em encontrar com os presidentes da Armênia e do Azerbaijão para discutir sobre uma possível resolução do conflito (ARMENIA/AZERBAIJAN: YELTSIN WANTS NAGORNO-KARABAKH SUMMINT).

### *Putin*

Segundo Godmirski (2008), conforme citado por Machado e Souza (2015), o governo de Putin marcou o início da recuperação da Rússia. O governo procurou redefinir suas metas e entender melhor o Sistema Internacional de forma menos liberal e mais realista. Com essas mudanças, houve, segundo Machado e Souza (2015) um progresso econômico e com isso foi possível consolidar o poder estatal, podendo focar numa política externa mais voltada para a melhoria interna. Machado e Souza completa que:

essa nova política externa pode ser melhor entendida a partir das considerações neorrealistas. Jeffrey Mankoff, em sua obra sobre política externa moscovita, evidencia o contraste do posicionamento da Rússia no Sistema Internacional no imediato período pós-soviético com a postura russa no início do novo milênio. Para

os teóricos neorrealistas o Sistema Internacional é anárquico, e o comportamento dos atores estatais é definido de acordo com a distribuição de capacidades de poder entre os agentes. De um Estado como a Rússia, que sofreu uma redução extrema de poder relativo nos anos 1990, seria esperada a contração de seus anseios geopolíticos, de forma que esses condissessem com sua nova posição de poder internacional. E foi claramente isso que aconteceu no período de Yeltsin; com menos poder internacional, a Rússia passou de superpotência para um ator com papel reduzido na cena global. Por outro lado, quando há a maximização do poder relativo de um Estado, esse tende a buscar mais espaço no cenário internacional (MANKOFF, 2009 apud MACHADO; SOUZA, 2015, p 53).

Machado e Souza (2015) completam que claramente, a política externa do governo Putin se distanciou da que foi praticada por Yeltsin, mas apesar disso, se observou que houve continuidade na cooperação dos EUA (MAZAT; SERRANO, 2011 apud MACHADO; SOUZA, 2015).

Os objetivos da política externa russa, segundo Machado e Souza (2015) eram a garantia da segurança e da soberania estatal, a manutenção da posição relevante da Rússia no Sistema Internacional, o desenvolvimento econômico e tecnológico do país, a promoção de políticas de paz e segurança e por fim o estabelecimento de boas relações com os estados vizinhos (WALLERSTEIN, 2007 apud MACHADO; SOUZA, 2015).

No seu governo, Putin sempre procurou mediar as negociações de paz entre Armênia e Azerbaijão. Ele continua fazendo isso após a estabilização do conflito. Em 2014, ele encontrou com ambos os presidentes da Armênia e do Azerbaijão para conversar sobre o Nagorno Karabakh, que ainda é palco de conflitos armados e existe uma possibilidade de reacendimento do conflito (KOLYANDR, 2014).

### *Geopolítica no Cáucaso*

O Cáucaso tem sua importância geopolítica, com já frisado, associada ao seu potencial energético e é tido como uma alternativa diversificada nesse recurso tanto para a Europa quanto para a Rússia. Muitas literaturas justificam a instabilidade da Ásia Central pela riqueza energética. Há uma competição entre as empresas, os atores regionais e os Estados sobre o controle das decisões dos recursos da região. Porém as relações de proximidade e as rivalidades do âmbito regional são melhores compreendidas se não forem restringidas apenas a questão energética (DUARTE, 2014).

A conquista do Cáucaso pela Rússia, as clivagens étnicas e a restituição da independência da Geórgia, Armênia e do Azerbaijão são marcos que fundamentam a geopolítica da Ásia Central, sendo importante destacar o caráter não autônomo vigente de outros Estados (DINIS, 2013).

O norte do Cáucaso é todo pertencente a Rússia e está politicamente dividido entre dez entidades. A questão da Chechênia é o conflito mais notório, quando esta declara a sua independência em 1991, Yeltsin responde com o envio de tropas russas dando início a sucessões de ofensivas que se estendem até o momento. Os separatistas desejam fundar estado teocrático islâmico. Porém a possibilidade de uma solução pacífica é remota, uma vez que após o atentado de 11 de Setembro a Rússia vem sendo pressionada a se manter no conflito (BBC BRASIL, 2016).

Além das fronteiras do norte, o sul também enfrenta grande instabilidade por seus conflitos. A Geórgia é o principal ator com duas regiões como parte do seu território, Ossétia do Sul e Abecásia. Desde que conquistou sua independência a Geórgia lida com as aspirações separatistas da Ossétia do Sul e da Abecásia. O governo russo oferece apoio militar a Ossétia do Sul e a Abecásia, uma vez que a Geórgia possui alinhamento com o ocidente, porém esse mesmo governo não reconhece a independência das regiões, temendo uma outra guerra com o país que o derrotou e conseguiu sua independência (DINIS, 2013).

Do ponto de vista do Ocidente, após o declínio da URSS, a UE pretendia contribuir para a estabilidade no Cáucaso com a finalidade de que as republicas independentes seguissem um modelo democrático ocidental. Entretanto os regimes islâmicos radicais passaram a ser a maior preocupação, principalmente após os ataques terroristas de 11 de Setembro. Essa preocupação somada ao posterior reconhecimento do potencial energético da região fez com que houvesse um maior envolvimento guiando políticas focadas nesse setor, por exemplo a participação dessas repúblicas nas OSCE (DUARTE, 2014).

## **Conclusão**

A partir da pesquisa, concluímos que mesmo após o fim da URSS, a Rússia vem tentando recuperar a hegemonia na região do Cáucaso, isso porque, após diversas tentativas de se aproximar do

Ocidente, nos primeiros anos após o fim da URSS, o Kremlin conseguiu melhorar suas relações, principalmente com os EUA, mas elas não foram suficientes para tirar a Rússia da crise e com isso, os russos partiram para uma nova estratégia que era a aproximação com a Ásia, a Oriente Médio, América Latina e com suas repúblicas vizinhas, com quem ela quer manter essa sua reserva de poder para influenciar no equilíbrio do cenário internacional. Os russos estão fazendo isto a partir de medidas que os aproximam da Armênia e do Azerbaijão, como por exemplo medidas que reforçam seus laços de segurança com a Armênia e mantendo suas relações econômicas muito fortes com o Azerbaijão.

No conflito, a Rússia também vem sendo uma mediadora da paz na região, isso a partir do Grupo Minsk, que vem tentando fazer com que os dois países se entendam. Mas, essas atitudes são de certa forma questionáveis, pois, mesmo se dizendo neutro, o país vem tentando se aproveitar do conflito aumentando sua zona de influencia.

Assim, quanto à posição da Rússia no conflito, podemos concluir que ela mudou bastante do governo de Gorbachev para o de Yeltsin e os interesses do último governo abordado se intensificou na era Putin.

Quanto à relação da crise ucraniana no conflito, durante a pesquisa, não foi encontrado um motivo plausível para que pudéssemos afirmar que esta crise é uma das protagonistas no descongelamento do conflito no Nagorno-Karabakh. Levando em conta o que foi considerado, concluímos que seriam necessárias mais pesquisas nesse campo para poder confirmar ou não se há relação da Ucrânia com o conflito.

Em vista os argumentos apresentados, chegamos a conclusão que União Europeia, os Estados Unidos e a Rússia vêm tentando juntos resolver o conflito, mas as intenções são diferentes. Os EUA tem grande interesse de cercar a Rússia a partir de relações diplomáticas e econômicas mais fortes com ex-repúblicas soviéticas, principalmente o Azerbaijão, que na década de 90 selou acordos econômicos com grandes empresas de petróleo do Ocidente. A intenção dos americanos é diminuir a zona de influencia dos russos nesta área. A União Europeia também tem interesses em cercar países em volta do Mar Negro, principalmente por motivos econômicos, pois toda a região é rica em recursos energéticos.

Além disso, podemos confirmar a hipótese que a Rússia exerce uma influencia sobre as ex-repúblicas soviéticas, mas que vem sen-

do abaladas devido a esses conflitos. Podemos confirmar também que a Rússia vem realizando manobras políticas para mediar o conflito, mas ao mesmo tempo se beneficiar com ele.

Portanto, é visível a busca tanto da Rússia, quanto dos EUA e da UE pela maximização de poder e influencia, tendo a hegemonia na região como fim último, ações essas que são baseadas no pressuposto da racionalidade desses atores que buscam por meios estratégicos realizar os seus interesses.

Em termos de conclusão, o conflito do Nagorno-Karabakh por apresentar a presença de atores geopolíticos e uma multifacetada rede de interesses por trás dele, pode ser considerado como um microcosmo da região em que se localiza. Desta forma, para impelir a sua agenda de política internacional, qualquer um desses atores podem interferir ali já que esta é uma região de extrema importância econômica devido ao petróleo.

## Referências

ALLES, Leonardo Miguel. **Uma questão caucasiana: nagorno-karabakh**. Revista Mundorama, 2011. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=8894>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

ARMENIA / **Azerbaijan**: yeltsin wants nagorno-karabakh summint. [S.l.]: Radio free Europe, Out. 1997. Disponível em: <<https://www.rferl.org/a/1086964.html>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

ARMENIAETERNA. EUA diz que não vai aceitar eleições em Nagorno-Karabakh. [S. l.], 2015. Disponível em: <<http://armeniaeterna.com.br/eua-diz-que-nao-vai-aceitar-eleicoes-em-nagorno-karabakh/>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

BARNETT, Michael; LEVY, Jack. **Domestic sources of alliances** and alignments: the case of Egypt, 1962-73 - Volume 45. 1991.

BBC BRASIL. **Entenda o conflito envolvendo Rússia e Geórgia na Ossétia do Sul**. Brasília, 8 ago. 2016. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/08/080808\\_entenda\\_ossetia\\_cg.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/08/080808_entenda_ossetia_cg.shtml)>. Acessado em: 21 maio 2017.

BIZZOTTO, Marcia. **Acordos entre UE e ex republicas soviéticas devem agravar crise com a Rússia**. 27 jun, 2014. Disponível em > [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/06/140627\\_acordo\\_ue\\_republicas\\_soviéticas\\_lgb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/06/140627_acordo_ue_republicas_soviéticas_lgb)< Acesso em: 30 mai, 2016.

BLAGOV, Sergei. **Russia rushes to mediate in Nagorno-Karabakh conflict**. *Asia Times*, 2016. Disponível em: <<http://atimes.com/2016/04/russia-rushes-to-mediate-in-nagorno-karabakh-conflict/>>. Acesso em: 30 mai. 2016.

BOEING, Ana Paula S. **A noção de guerra justa em face do direito à vida e da dignidade da pessoa humana**. Santa Catarina: OAB, 2011, Disponível



em: <<http://www.oab-sc.org.br/artigos/nocao-guerra-justa-em-face-do-direito-vida-e-dignidade-pessoa-humana/393>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

CAMPOS, Kellimeire. **Pensamentos internacionalistas**: o realismo ofensivo. Belém: Internacional Amazônia, 2014. Disponível em: <<http://internacionalamazonia.blogspot.com.br/2014/09/pensamentos-internacionalistas.html>>. Acesso em: 29 mai. 2016.

COELHO, Gonçalo Esteves. **Nagorno-Karabakh o eterno conflito entre Arménia e Azerbaijão**. [S.l.]: Ardinias24, 2016. Disponível em: <<http://www.ardinas.pt/index.php/2016/04/16/nagorno-karabakh-o-eterno-conflito-entre-armenia-e-azerbajao/>>. Acesso em: 29 maio 2016.

CONSIGLIO, Stefano. No, solo Ucraina: l'interesse della Russia nella Repubblica Del Nagorno-Karabakh. **International Business Times**, 2014. Disponível em: <<http://it.ibtimes.com/non-solo-ucraina-linteresse-della-russia-nella-repubblica-del-nagorno-karabakh-1355909>>. Acesso em: 29 maio 2016.

DINIS, Paulo Francisco Cunha. **A autonomia da Geórgia e a política externa Russa**: uma análise do cáucaso á luz da teoria da regionalização. 2013. 81 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Políticos de Área) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2013.

DUARTE, Paulo. **As ambições e estratégias das grandes potências na Ásia Central**: o realismo da Rússia e da União Europeia. 2014. Portal de Sumários e Periódicos da ESPM, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p.69-71, 2014.

FERNANDES, Márcia de Paiva. Diversificar para desenvolver: o objetivo econômico do Azerbaijão. **Conjuntura Internacional**, 2013. Disponível em: <<https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2013/04/19/diversificar-para-desenvolver-o-objetivo-economico-do-azerbajao/>>. Acesso em: 29 maio 2016.

FEDYASHIN, Andrei. **A quem interessa reativar a guerra de Nagorno-Karabakh**. Sputnik News, 2014. Disponível em: <[http://br.sputniknews.com/portuguese.ruvr.ru/news/2014\\_08\\_04/A-quem-interessa-reativar-a-guerra-de-Nagorno-Karabakh-8042/](http://br.sputniknews.com/portuguese.ruvr.ru/news/2014_08_04/A-quem-interessa-reativar-a-guerra-de-Nagorno-Karabakh-8042/)>. Acesso em: 29 de maio de 2016.

FRADE, Carmén. **Política energética da união europeia**: segurança e cooperação. 2013. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2013. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6480/3/TESE%20CARMEN.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2016.

FUHRMANN, Nadia. **Luta por reconhecimento**: reflexões sobre a teoria de Axel Honneth e as origens dos conflitos sociais, Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.38, p. 79-96, jan./jun. 2013. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/2586>>. Acesso em: 30 mai. 2016.

GARIBOV, Azad. **Why the OSCE keeps failing to make peace in Nagorno-Karabakh**. The National Interest, 2016. Disponível em: <<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/why-the-osce-keeps-failing-make-peace-nagorno-karabakh-1616>>. Acesso em: 3 de jun, 2016.

GOUVEIA, José Fialho. **Nagorno-Karabakh**: os mais graves conflitos desde 1994. DN, 2016. Disponível em:<<http://www.dn.pt/mundo/interior/nagorno>



-karabakh-os-mais-graves-conflitos-desde-1994-5108778.html/>. Acesso em: 30 mai. 2016.

HERSZENHORN, David, M. Clashes Intensify Between Armenia and Azerbaijan Over Disputed Land. Nova York, 2015. Disponível em: <[https://www.nytimes.com/2015/02/01/world/asia/clashes-intensify-between-armenia-and-azerbaijan-over-disputed-land.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2015/02/01/world/asia/clashes-intensify-between-armenia-and-azerbaijan-over-disputed-land.html?_r=0)> Acesso em: 18 mai. 2017.

INDJAIAN, Maria Carolina. **Importante declaração do grupo OSCE Minsk, que media o conflito entre Artsakh e Azerbaijão**. Portal Estação Armenia, 2016. Disponível em: <<http://estacaoarmenia.com.br/45645/importante-declaracao-do-grupo-osce-minsk-que-media-o-conflito-entre-artsakh-e-azerbaijao/>>. Acesso em: 30 mai. 2016.

KOLYANDR, Alexander. Putin hosts Armenian and Azerbaijani presidents for talks on Nagorno Karabakh. Foreign Policy News, Ago 2014. Disponível em: <<http://foreignpolicynews.org/2014/08/11/putin-hosts-armenian-azerbaijani-presidents-talks-nagorno-karabakh/>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

LAZARTE, Rolando. **Pluralismo religioso e diálogo inter-religioso**. Consciência.net, 2012. Disponível em: <<http://consciencia.net/pluralismo-religioso-e-dialogo-inter-religioso/>>. Acesso em: 29 mai. 2016.

MACHADO, Lauren; SOUZA, Bruno. **A política externa e atuação russa no Conselho de Segurança das Nações Unidas de 1991 a 2014**. Revista de Geopolítica, v. 6, n.1, p. 46 - 64, jan./jun. 2015.

MAMMADOV, Farhad. **The Gorbachev factor in the Karabakh conflict**. Visions of Azerbaijan, Fev. 2012. Disponível em: <<http://www.visions.az/en/news/359/bc242690/>>. Acesso em: 20 maio 2017.

MARESCA, John J. **Agony of Indifference in Nagorno Karabakh**. The Christian Science Monitor, p. 19, 27 June 1994. Disponível em: <<http://www.csmonitor.com/1994/0627/27191.html>>. Acesso em: 29 de maio 2016.

MEARSHEIMER, John. **An offensive realist's view of China and crimean crisis**. Tóquio: Tokyo Foundation Forum, 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=3ZV97GUdHzA>>. Acesso em: 20 maio 2017.

MEARSHEIMER, John J. **The causes and consequences of the Ukraine crisis**. Chicago: Universidade de Chicago, 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JrMiSQAGOS4>>. Acesso em: 31 maio 2017.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. Nova York: Norton and Company, 2001.

MEARSHEIMER, John J. **Why the Ukraine crisis is the west's fault: the liberal delusions that provoked Putin**. Foreign Affairs, Nova York, 2014. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-sfault>>. Acesso em: 20 maio 2017.

MENDONÇA, R. F. **“Democracia e desigualdade: as contribuições da teoria do reconhecimento”**, Revista Brasileira de Ciência Política, 2012. Disponível em: ><http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/7745/5978><. Acesso em: 28 de maio de 2016.

NICHOL, Jim. **Georgia [Republic] and NATO Enlargement: Issues and Implications**. Washington: CRS Report for Congress, 2008. Disponível em: < [research.policyarchive.org/20134.pdf](http://research.policyarchive.org/20134.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2017.

OSCE. **A Historia**. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/sist-europeu-dh/osce-historia.html>>. Acesso em: 03 de mai. 2016.

OVAL.AZ. **History of the Nagorno-Karabakh Region of the Republic of Azerbaijan**: the history of Karabakh is rooted in an antiquity, and it is one of the historic provinces of Azerbaijan, an important political, culturel, and spiritual center. [S. l.]: OVAL, 2017. Disponível em: <<http://oval.az/history-of-the-nagorno-karabakh-region-of-the-republic-of-azerbaijan/>> Acesso em: 28 jun. 2017.

RAIMONDO, Justin. **Nagorno-Karabakh: The April Fool's War**. Anti War, 2016 Disponível em: <<http://original.antiwar.com/justin/2016/04/03/nagorno-karabakh-april-fools-war/>>. Acesso em: 30 de mai, 2016.

RUBIN, Jeffrey; PRUIT, Dean G.; KIM, Sung Hee. **Social Conflitct**: escalation, stalemate and settlement. New York, McGraw-Hill, 1994 (2a edição).

RUIZ, Francisco J. **O papel da Rússia no conflito de Nagorno-Karabakh**, Gazeta Russa, 2014. Disponível em: <[http://gazetarussa.com.br/internacional/2014/03/26/o\\_papel\\_da\\_russia\\_no\\_conflito\\_de\\_nagorno-karabakh\\_24825](http://gazetarussa.com.br/internacional/2014/03/26/o_papel_da_russia_no_conflito_de_nagorno-karabakh_24825)>. Acesso em: 29 de mai de 2016.

STATE. Secretary Kerry's Meeting With Azerbaijani President Ilham Aliyev. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/03/255351.htm>>. Acesso em: 30 de maio, 2016.

SOUZA, André M.; MORAES, Rodrigo F. **Coalizões globais lideradas pelos Estados Unidos na Guerra ao Terror (2001-2011)**: para além do unilateralismo. Contexto Internacional, v. 37, n. 2, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v37n2/0102-8529-cint-37-02-00763.pdf>> Acesso em: 18 maio 2017.

STONE, David R. **A Military History of Russia: From Ivan the Terrible to the War in Chechnya**. Westport: Praeger Security International, 2006.

TERRA. **Azerbaijão diz que Armênia deve esperar libertação de Nagorno-Karabakh**. [S. l.]: Notícias, 2017. Disponível em: <<https://noticias.terra.com.br/mundo/asia/azerbaijao-diz-que-armenia-deve-esperar-libertacao-de-nagorno-karabakh,44fbf696cc9b6b541b4820c7427a9d77pv1zgfq7.html>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

WAAL, Thomas. **Losing control in the Caucasus. / Russia's involvement in a conflict between Armenia and Azerbaijan is likely to do more harm than good**. Politico, 2015, Disponível em: <<http://www.politico.eu/article/losing-control-in-the-caucasus-armenia-azerbaijan-russia-nagorno-karabakh/>>. Acesso em: 30 de mai, 2016.

WALT, Stephen M. **The origins of alliances**. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Nova York: Random House, 1979.

WALTZ, Kenneth. Teoria das Relações Internacionais. Trad. Port. Lisboa: Gradiva, 2002.

WALKER, Gabriela. **Armênia e Azerbaijão ensaiam retomada de conflito interrompido há décadas**. Correio Brasiliense, 2014. Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2014/08/17/interna\\_mundo,442729/armenia-e-azerbaijao-ensaia-retomada-de-conflito-interrompido-ha-decadas.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2014/08/17/interna_mundo,442729/armenia-e-azerbaijao-ensaia-retomada-de-conflito-interrompido-ha-decadas.shtml)>. Acesso em: 05 de jun, 2016.

WEBER, Lourenço. **Relação entre Armênia e Azerbaijão**: Parte 5. Núcleo de Estudos Multidisciplinar de Relações Internacionais, 02 ago. 2016. Disponível em: <<https://nemrisp.wordpress.com/2016/08/02/relacao-entre-armenia-e-azerbaijao-parte-5/>>. Acesso em: 20 maio 2017.

XAVIER, João R. G. Z. **A política externa da Rússia: O Referendo da Criméia e os efeitos na região do Nagorno-Karabakh**, 2015. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2016/02/1-Joao-Ricardo-Guilherme-Zimmer-Xavier1.pdf>>. Acesso em: 29 de mai. 2016.

*Recebido em: 06/09/2017*

*Aprovado em: 01/05/2017*

# A formação da estratégia de defesa brasileira

## *The formation of a brazilian strategy of defense*

Pedro Henrique Miranda Gomes\*  
Victoria Viana Souza Guimarães \*\*

### Resumo

O artigo a seguir busca realizar um apanhado histórico do processo de concepção e desenvolvimento de uma estratégia nacional de defesa. Como será visto, a América do Sul dispõe de atenção especial nos principais documentos aqui estudados. Com o aprofundamento das relações entre os países do subcontinente através de iniciativas visando a formação de um bloco econômico e político, a região passa a ser entendida como um “entorno estratégico”, de modo que a defesa do país passa a ser pensada para além de suas fronteiras nacionais. Em alguns momentos, com destaque para o período no qual Celso Amorim esteve à frente da diplomacia brasileira, chega-se a mencionar uma “comunidade sul-americana”, refletindo o desejo de consolidar uma ligação que transcende a esfera econômica e política. Aqui será analisado como se deu esse percurso e os interesses da chancelaria brasileira nesse processo.

**Palavras-Chave:** Estratégia Nacional de Defesa. Política Externa Brasileira. América do Sul.

### Abstract

The following article aims at performing a historical compilation of the process of creation and development of a strategy for national security. As will be seen, South America disposes of special attention in the main documents analyzed here. Following the deepening of the relations among the countries of the subcontinent through initiatives aimed at forming a trade and political bloc, the region starts being understood as a “strategic surrounding”, in a way that the national security formulation surpasses the national boundaries. In some moments, with a highlight for the period in which Celso Amorim was ahead of the Brazilian diplomacy, the term “south-american community” becomes part of its discourse, reflecting the hopes for consolidation of a bond that transcends the economical and political sphere. Here, we’ll analyze the evolution of this process and the interests linked to the Brazilian foreign policy ministry.

**Keywords:** Strategy of National Security. Brazilian Foreign Policy. South America.

\* Graduando em Relações Internacionais pela UFF. E-mail: pedro\_gomes@id.uff.br.

\*\* Graduanda em Relações Internacionais pela UFF. E-mail: victoriaguimaraes@id.uff.br.

## Introdução

A América do Sul, por representar seu contorno imediato, impõe naturalmente um papel diferenciado nos cálculos estratégicos do Brasil. Contudo, devido a motivos que serão abordados mais adiante, a interação com os demais países do subcontinente foi visivelmente intensificada (e posteriormente institucionalizada), tornando-se mais íntima, somente a partir da década de 80.

Desde então, iniciou-se um processo de reformulação da estratégia brasileira que se deu em duas fases: uma primeira de consolidação das instituições democráticas e fundação do ministério da defesa; e uma segunda de expansão da concepção de defesa para níveis regionais. Assim, através da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), busca-se trazer para a região a autonomia para discutir e criar soluções para questões inerentemente sul americanas, distanciando-se do âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que são originárias do projeto estadunidense para a região no pós-guerra.

O presente texto objetiva-se em analisar como se deu esse processo e como passa a ser entendido estratégia no Brasil, correlacionando documentos que refletem o posicionamento oficial do Estado com realizações concretas. Entre estas, abordaremos tanto resultados que sejam frutos de um esforço comum aos países sul americanos, como a UNASUL, quanto iniciativas brasileiras que reflitam a nova perspectiva do ponto de vista estratégico do país.

Na realização de tal análise, empregamos uma base teórica que se estende de perspectivas estruturais (WALTZ, 2002) à regional (Buzan). Dessa forma, entendemos que o processo de mudanças que aqui analisamos tem como um dos elementos originários o fim da guerra fria e a transição da disposição do sistema internacional (SI) da bipolaridade à multipolaridade.

Acerca da dinâmica de poder na região, adiantamos que a posição brasileira se mostra algo paradoxal, por vezes reforçando o desejo da constituição de uma “comunidade” sul americana, a partir do desenvolvimento comum da região; enquanto por outras deixa claro o objetivo brasileiro de instrumentalização do fortalecimento da região em prol das suas aspirações de poder no SI. Desta forma, o país desempenha a complexa tarefa de, em meio ao fortalecimento em matéria de defesa que refletem suas ambições de nível global,

manter a calma e a coesão dos vizinhos menores, evitando que se vejam ameaçados pelo vizinho maior.

Começamos, portanto, entendendo de que forma se desenvolvem as interações entre os países da região no período da Guerra Fria e quais são as mudanças estruturais derivadas do fim da mesma.

## Desenvolvimento

### *A Guerra Fria e os esforços de integração*

Um fenômeno se destaca ao se analisar a América do Sul sob a ótica das relações internacionais: a baixa frequência de guerras em meio a uma quantidade relativamente grande de fronteiras nacionais, sobretudo a partir do século XX. Dentre os diversos elementos que fornecem explicações para tal, entendemos que o fator estrutural merece destaque.

A ascensão dos Estados Unidos da América (EUA) como uma potência regional e posteriormente global, alcançando o status de superpotência, relaciona-se diretamente com a concepção de defesa no continente. Já no século XIX, os países sul americanos passam a gravitar na zona de influência norte-americana (notoriamente a partir da doutrina Monroe), configurando o movimento de *bandwagon* (WALTZ, 2002).

Se em meio à multipolaridade do início do século XX ainda era possível para os países sul americanos encontrar certa autonomia ao buscar aliados fora do continente<sup>1</sup>; ao final da Segunda Guerra, a nova estrutura bipolar que se formava limitou cada vez mais as possibilidades de ação dos países latino-americanos. Isso se reflete no projeto estadunidense para a região, que contava com a formação de instituições regionais que, na prática, funcionavam como uma estrutura de proposição e legitimação dos interesses estadunidenses no continente e uma arena para que os países latino-americanos pressionassem por demandas e para tentar ganhar alguma influência na política exterior norte-americana (BUZAN, 2003, p.308): nascem a OEA e o TIAR.

A criação de tais instituições se insere no projeto estadunidense da estruturação de uma “defesa hemisférica”, como foi definida

---

1. Um exemplo disso eram as relações mantidas por Brasil e Argentina com a Alemanha. A “equidistância pragmática” (MOURA, 1980) que Vargas mantinha entre EUA e o país europeu mostra como o Brasil obtinha retornos em autonomia do cenário multipolar.

nas conferências, na qual os EUA se responsabilizaria pela defesa do continente, enquanto aos demais países caberia a estabilidade interna, luta contra o comunismo e padronização das forças armadas segundo o modelo de Washington. A partir de então, a América do Sul (assim como o resto do continente) se insere definitivamente na órbita norte-americana.

Seguindo uma perspectiva estruturalista, esse movimento de inserção em uma zona de influência bem definida gera, como contrapartida a redução de possibilidade de conflito no interior dessa zona. Portanto, de forma análoga ao fenômeno descrito por Waltz (2002) no qual os países europeus, em meio à bipolaridade e alinhamento com uma potência maior, passam a cooperar entre si, o mesmo ocorre na América do Sul.

Em uma perspectiva nacional cuja interpretação do SI em meio à Guerra Fria se aproxima da de Waltz se encontra a teoria do “sistema interimperial” de Hélio Jaguaribe (1986). Nela, o autor entende a estrutura internacional dividida em 4 níveis hierárquicos (supremacia geral, supremacia regional, autonomia e dependência), entre os quais se forma um fluxo de capital, tecnologia e cultura que emana a partir dos níveis superiores, coordenando os níveis inferiores<sup>2</sup>, tendo como resultado uma crescente desigualdade e gerando dependência destes em relação a aqueles.

Nestas condições, seria imperativo que um país que se encontra longe das esferas superiores busque o seu fortalecimento através de desenvolvimento socioeconômico e tecnológico, que estaria conjugado com um avanço e busca pela autonomia da indústria de defesa nacional, como forma de evitar a própria desagregação<sup>3</sup>. No caso da América Latina, seria primordial o avanço da integração regional com vistas a fortalecer a região socioeconomicamente e fomentar a autonomia regional em matéria de defesa.

Entretanto, os esforços de integração foram prejudicados, segundo aponta Maria Regina Soares de Lima, pelo próprio modelo de desenvolvimento da região, de matriz cepalina, que se basea-

---

2. Essa coordenação, ainda que seja frequentemente realizada por maneiras “pacíficas”, a partir da influência cultural, econômica ou tecnológica dos níveis superiores sobre os inferiores, por vezes se dá através da interferência direta, mais “invasiva”, como no apoio militar estadunidense ao estabelecimento de ditaduras na América Latina para evitar a formação de governos “dissidentes”.

3. Como veremos adiante, essa teoria se alinha com a postura oficial brasileira em seus documentos acerca da defesa nacional, onde é reforçada a intenção de que o Brasil possa “dizer não” quando o tiver que fazer (BRASIL, 2012a)

va no modelo de industrialização por substituição de importações (ISI). Segundo Lima,

curiosamente a prescrição cepalina não levou em conta que um modelo de substituição de importações (SI) desestimularia os esforços exportadores destes países e, ainda mais, a criação de um espaço comum latino-americano tendo em vista a forte indução para a proteção industrial e comercial dentro de cada país da região (LIMA, 2016, p.22-23).

Outro motivo que atrasa a integração na região seria a necessidade do aprofundamento da confiança entre os Estados. Ainda que na prática guerras tenham sido coibidas na região devido ao fator estrutural, deve-se lembrar que em termos de pensamento de defesa, as forças armadas da região (que sempre se mostraram elementos de forte importância política) entendiam os países do entorno como principal fonte de perigo à soberania de seus respectivos países. Isso muda completamente a partir da Guerra das Malvinas, a qual Jaguaribe (1985) entende que representa a desarticulação do sistema interamericano de “defesa hemisférica”, uma vez que a potência responsável por essa defesa se alinhou com o Reino Unido contra a Argentina, um dos Estados mais importantes na América do Sul.

Os anos que antecederam o fim da Guerra Fria foram marcados pelo fim da ditadura nos países latino-americanos, assim como por confrontos armados na região. Alguns exemplos são a disputa territorial de fronteira entre Equador e Peru, em 1981, e a já mencionada guerra entre a Argentina e o Reino Unido, em 1982, pelas ilhas Malvinas. Além disso, uma crise econômica, no início da década de 80, marcada por altas taxas de inflação acometeu esses países, esta crise, considerada uma das piores já enfrentada pela América Latina, juntamente com os outros fatores mencionados contribuiu para que o processo de integração fosse deixado de lado (SOUZA, 2011).

Apesar de todos esses fatores que contribuíram de modo negativo para a integração, a aproximação que estava ocorrendo entre Argentina e Brasil<sup>4</sup>, que pôde ser aprofundada pelo apoio político estendido pelo Brasil à Argentina, durante o conflito das Malvinas e pela subsequente representação, pelo Brasil, dos interesses argen-

---

4. Como o Convênio de Amizade e Consulta, Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, que desagou na mencionada ABACC e a Declaração do Iguaçu.



tinis junto ao Reino Unido lançou as bases do desdobramento desse relacionamento bilateral. Tal relacionamento, segundo Jaguaribe, seria o eixo para que, a partir dele, a integração sul americana pudesse ser criada.

Aqui reconhecemos o elemento construtivista de nossa análise, ao elevar os padrões de amizade e inimizade entre as nações da região ao status de elemento independente no processo de integração regional. Se o discurso de união proferido pela chancelaria brasileira na década de 2000 tem como papel manter em baixa a desconfiança dos países vizinhos em relação ao Brasil, Eugênia Barthlmess, em sua retrospectiva das relações Brasil-Argentina<sup>5</sup>, nos lembra que o processo de consolidação de confiança se desenvolveu através de marcos históricos, como a Declaração do Iguazu, de 1985, que representaria a pedra angular sobre a qual foram erguidas as estruturas das demais iniciativas de integração na região, que viriam a ser o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL, criado em 1991), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL, criada em 2008), e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC, criada em 2010).

Um aspecto da integração que deve ser mantido em mente é a descrição feita por Buzan (2003) da região como dividida em dois sub-complexos de securitização: um no chamado “Cone Sul” (países que compunham, originalmente, o Mercosul) e um sub-complexo andino<sup>6</sup>. Este fenômeno é relevante na análise da região, uma vez que tem efeitos diretos tanto na localização de áreas de conflito mais latentes (como, por exemplo, as disputas entre Equador, Colômbia e Venezuela), assim como áreas de identidade política mais próximas, como os governos bolivarianos na Venezuela e Bolívia.

A atitude dos EUA, no período pós Guerra Fria, de ampliar as relações comerciais por intermédio de acordos regionais e bilaterais - como a criação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

---

5. Cabe salientar que Jaguaribe, já afirmava que quanto mais sólido e profundo fosse o eixo, Brasil-Argentina, maior autonomia política, econômica e militar em relação ao restante do mundo a integração como um todo teria.

6. Na teoria de complexos regionais de securitização de Buzan (2003), entre os elementos que podem representar as fronteiras entre os diferentes complexos ou sub-complexos figuram tanto questões históricas e culturais (religião, língua, etc.) quanto barreiras geográficas, como é o caso da Cordilheira dos Andes. Na seção inferior, ou “Cone Sul”, se encontram 3 dos Estados mais fortes da região (Brasil, Argentina e Chile) e seus “Estados-tampões”, Uruguai e Paraguai.

(NAFTA) junto com o Canadá e México - também contribuiu para que a percepção da identidade do Brasil ficasse mais ligada a uma área de influência diferente. Este começou a pensar no seu entorno estratégico representado pelo Atlântico Sul, com papel preponderante da América do Sul, ao invés da América Latina (SOUZA, 2011).

Esta mudança também tem origem na transição do SI da bipolaridade da Guerra Fria para um sistema “uni-multipolar” (HUNTINGTON, 1999), no qual a tentativa de afirmação de uma hegemonia por parte dos EUA, primeiramente de cunho multipolar - como se percebe na ação coletiva na 1ª Guerra do Golfo -, mas que progressivamente se transforma em um claro unilateralismo estadunidense, quando a potência age sem o aval da Organização das Nações Unidas (ONU) nas ocasiões das crises da Iugoslávia e (principalmente) invasões ao Afeganistão e Iraque. Esses eventos reforçam o temor dos países da região de ingerência externa originada da superpotência hemisférica, resultando no incremento das interações no subcontinente, que foram ainda facilitadas, por um lado, pela estabilidade econômica na região ligada ao aumento do preço das *commodities*, pelo redirecionamento da política externa estadunidense para o oriente<sup>7</sup> e, por outro, por uma identidade política regional formada a partir da eleição de líderes progressistas em diversos países da região.

Contudo, antes de nos determos mais a fundo na questão da integração regional, cabe um aprofundamento do que ocorreu no Brasil quando, próximo ao fim da Guerra Fria, teve-se o retorno da democracia. Desse modo, em seguida será analisado o processo de consolidação das instituições democráticas, a fundação do Ministério da Defesa (MD) e as críticas que a criação deste ministério gerou.

### *Criação do Ministério de Defesa*

O debate sobre a criação de um MD não se iniciou na década de 90, a Constituição brasileira de 1946 já citava a criação de um Ministério único. Todavia, naquele período foi somente criado a instituição do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), então denominado de Estado-Maior Geral.

---

7. Vale ressaltar que, durante a lógica bipolar da Guerra Fria, a América Latina ganhava destaque como zona de combate e perseguição do comunismo, concedendo-lhe, portanto, maior importância. Com o fim da bipolaridade, o papel estratégico da região é sensivelmente reduzido, a princípio devido à ascensão da China e da nova importância do tabuleiro de poder no leste asiático e, posteriormente, às atenções direcionadas ao Oriente Médio.

Outra iniciativa para criação deste Ministério se deu na década de 60, no período da ditadura militar, quando o General Castelo Branco estava à frente do governo. Castelo Branco defendia a tese da criação de um MD e chegou a assinar o Decreto-Lei 200, em fevereiro de 1967, que previa a promoção de estudos para elaborar o projeto de lei de criação do Ministério das Forças Armadas. Entretanto, tal proposta foi abandonada. O assunto voltou novamente à discussão, ao longo da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, mas também não deu em nada.

O processo de redemocratização, por um lado, foi seguido pelo temor de envolvimento dos militares no aparato estatal, o que atrasou a formação do MD<sup>8</sup>. Por outro, ao fato de que a redemocratização não representou uma interferência nítida da sociedade civil na política externa, dado o tradicional afastamento daquela, exacerbado pela crise econômica, que se tornava o cerne das preocupações.

Foi com Fernando Henrique Cardoso (FHC) que essa ideia voltou a ser debatida, a criação do MD foi uma das promessas de sua campanha eleitoral. O presidente eleito pretendia implementar esta promessa logo no primeiro mandato, entretanto isso não foi possível. Durante o período de 1995-1996, o EMFA, mais especificamente, o Ministro-Chefe do EMFA, General Benedito Onofre Leonel, ficou encarregado de fazer estudos sobre a criação do MD. Segundo Zaverucha, isto indicava que o MD teria uma percepção militar, apesar de ser formado como instância de poder civil (ZAVERUCHA, 2005).

De modo a dar continuidade aos estudos de criação do ministério, o presidente FHC criou o Grupo de Trabalho Interministerial que definiu as diretrizes para implantação do MD. A partir do segundo mandato, o presidente nomeou o senador Elcio Álvares Ministro Extraordinário da Defesa e este recebeu a incumbência de implantar o órgão. No dia 9 de junho de 1999, o Ministério da Defesa foi oficialmente criado, o EMFA extinto e os Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica transformados em Comandos.

A criação do ministério tinha como “preocupação principal [na redemocratização] estabelecer uma função constitucional que garantisse as Forças Armadas como um instrumento político e não um sujeito político autônomo” (SANT’ANNA, 2011, p.52). Desse

---

8. Este que seria formado para determinar qual seria o papel das forças armadas após um período de crise de identidade exacerbado pelo fim da guerra fria e ausência de contenciosos regionais.

modo, além de coordenar as ações das três forças, o MD exerceu um controle político sobre elas e permitiu uma maior coordenação entre a política externa/estratégia do país, com a sua força militar. Na América latina isto é muito significativo devido ao histórico de ter as forças armadas como um ator político importante e interventor, não subordinadas ao Estado. Assim, a formação do ministério fortalece o Estado brasileiro.

Apesar do MD ter sido criado com essa finalidade em mente, ele foi muito criticado em relação a sua autonomia frente às forças armadas. O Deputado Federal Benito Gama, da aliança governista e relator da PEC<sup>9</sup>, afirmou que o novo Ministro da Defesa civil seria o equivalente a “rainha da Inglaterra” - reina mas não governa (ZAVERUCHA, 2000, p. 52, apud ZAVERUCHA, 2005), pois na realidade os militares continuariam exercendo o poder.

Outra crítica, que reforça esse argumento da falta de autonomia do ministério recém criado, seria o fato do Ministro da Defesa ter limitadas atribuições como a de centralizar o orçamento das Forças Armadas, comprar armas e redigir a política de defesa do Brasil. Além disso, os comandantes das forças armadas, apesar de deixaram de ser politicamente ministros de Estado, mantiveram o *status* jurídico de Ministro<sup>10</sup> e também continuaram com a prerrogativa de, juntamente com o Ministro da Defesa, indicar ao Presidente da República os nomes para a promoção de oficiais-generais (ZAVERUCHA, 2005).

Entretanto, com o passar do tempo e com a mudança de governo, o MD passou por algumas transformações. A produção de documentos como o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) ajudaram a esclarecer melhor qual seria a Política de Defesa do Brasil. Desse modo, no próximo tópico esses documentos serão abordados com o intuito de demonstrar como o país passou a entender o que seria Defesa.

### *Documentos basilares*

Representando a consolidação de uma posição oficial do Estado brasileiro em matéria de defesa, a partir da década de 90 são

9. A PEC n. 498/97 que propôs a criação do Ministério da Defesa.

10. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal ficou encarregado de processar e julgar as infrações penais comuns e crimes de responsabilidade dos ministros de Estado e dos comandantes militares.

redigidos documentos que tornam mais transparente esse posicionamento, bem como aspirações e princípios gerais que coordenam as ações brasileiras tanto no âmbito doméstico quanto internacional. Esses documentos são as Políticas nacionais de Defesa (PND I e II), a END e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

A PND, produzida em 1996, foi o primeiro documento nesse sentido, montando as bases do posicionamento brasileiro de defesa. Buscava harmonizar as prioridades das forças armadas no país às vésperas da criação do Ministério da Defesa, em 1999. Além disso, inicia uma abordagem que dialoga com o embasamento teórico-estratégico de Hélio Jaguaribe (que será mantida e aprofundada nos documentos seguintes), na qual se busca conjugar estabilidade e integração regional com desenvolvimento socioeconômico como base orientadora do setor.

A PND II, de 2005<sup>11</sup>, além de aprofundar disposições já presentes em sua versão anterior, realiza algumas correções que cabem ser mencionadas. Primeiramente, consolida-se o entendimento de um entorno estratégico no Atlântico Sul, incorporando a África (saindo, portanto, do limite estratégico continental) e concedendo importância renovada à “Amazônia Azul”, ou seja, a área marítima sobre a qual o Brasil exerce direito jurídico (que viria a ser importante com o descobrimento do pré-sal). Ademais, revia a percepção das versão anterior do documento, que entendia que o mundo dispunha de uma configuração crescentemente multipolar. A nova versão, escrita pouco após a invasão do Iraque passa a dar foco à interpretação de um mundo unipolar.

Há, ainda, um diálogo entre as disposições do documento de 2005 e o pensamento de Jaguaribe no que concerne a necessidade de fortalecimento da indústria de defesa, tanto no setor privado quanto público, na busca de maior autonomia internacional. Deseja-se a “redução da dependência tecnológica e a superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis” (BRASIL, 2005).

“A questão tecnológica”, ainda “é reforçada nas orientações estratégicas que privilegiam a indústria de defesa tanto pela busca do domínio de tecnologias de uso dual, ou seja, civil e militar e como pela integração regional com base no MERCOSUL” (SANT’ANNA 2011, p. 61). Esse elemento será ainda aprofundado na END, onde

---

11. Originalmente aprovado sob o nome de Política de Defesa Nacional e alterado para Política de Defesa Nacional no documento de 2012.

o papel da indústria de defesa adquire papel fundamental no princípio de contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do país através do avanço tecnológico de alto nível que o setor permite.

A PND deixa evidente que “o planejamento da defesa inclui todas as regiões do Brasil e, em particular, as áreas vitais onde se encontram maior concentração de poder político e econômico” (BRASIL, 2012c p. 25). A Amazônia e o Atlântico Sul, são prioridades devido a sua riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima.

A análise do ambiente estratégico dá ênfase à instabilidade, à assimetria de poder e às novas ameaças à segurança dos Estados. Repudia o terrorismo e enfatiza a intensificação da cooperação internacional com os países do já referido entorno estratégico, assim como os de língua portuguesa como mecanismo de fortalecimento de autonomia (BRASIL, 2012b p.12).

De acordo com a PND,

a existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais – como o narcotráfico e a guerrilha – podem provocar o transbordamento de conflitos de outros países da América do Sul. A persistência desses focos de incertezas impõe que a defesa do Estado seja vista com prioridade, para preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência (BRASIL, 2012c, p. 22).

Nesse sentido, a afirmação do Brasil como potência regional, bem como a sua inserção crescente como ator relevante no cenário internacional é reforçada. Cabe salientar que a PND está de acordo com a Constituição Brasileira de 1988 e os 13 compromissos programáticos do atual Governo, em particular o 13º, que ressalta questões como a defesa da soberania nacional e a presença ativa e altiva do Brasil no mundo (COLIGAÇÃO, 2010p. 22-23 apud CORRÊA, 2014).

A END tem por objetivo guiar a reforma e a modernização das Forças Armadas brasileiras, além disso, também determina os meios para cumprir as metas traçadas na Política de Defesa. Além disso, determina “que esta Estratégia deveria estar vinculada com a estratégia nacional de desenvolvimento, ou seja, as duas andariam *pari passum* em uma relação de reforço e de estímulo simultâneo” (SANT’ANNA, 2011, p.62)

De acordo com a END, os três setores considerados estratégicos para o Brasil são o nuclear, coordenado pela Marinha do Brasil, o cibernético, coordenado Exército Brasileiro, e o espacial,

coordenado pela Força Aérea Brasileira. A definição desses setores tem como prioridade elevar a capacitação científica e tecnológica do país. Como ressalta (SANT'ANNA, 2011, p.68), a indústria de defesa adquire papel fundamental na estratégia nacional a partir deste documento

o fortalecimento da indústria de material de defesa é visto como fundamental, por ser este o canal de entrada no sistema produtivo brasileiro da tecnologia transferida, através de acordos de cooperação com outros Estados, e da desenvolvida nos programas de aparelhamento e modernização de equipamentos militares e nos programas de treinamento de pessoal que são propostos na própria END, principalmente, os três campos tecnológicos apontados como prioritários. (SANT'ANNA, 2011, p.68)

Essa abordagem condiz com iniciativas concretas e projetos realizados pelo país, sobretudo a partir da década de 2000. Entre elas, como veremos, constam o projeto de transferência de tecnologia para a construção de um submarino (de propulsão) nuclear e a compra dos caças Gripen NG.

Por fim, o LBDN visa proporcionar o amplo acesso à informação sobre o contexto da estratégia de defesa nacional, no horizonte de médio e longo prazo, assim como tornar possível o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor. O livro representa uma iniciativa das forças armadas de buscar uma maior transparência para com a sociedade e a comunidade internacional (CORRÊA, 2014).

No Brasil, em especial, por ser considerado um país pacífico e cuja sociedade, portanto, não vislumbra grandes ameaças, esse documento é de extrema importância, pois busca demonstrar à sociedade que defesa não diz respeito somente às forças armadas e ao governo, mas também aos seus cidadãos.

Em relação a comunidade internacional, o livro representa uma resposta a demanda internacional para evitar tensões, cabe salientar que diversos países já possuem documentos semelhantes. O Brasil necessita deixar claro, a comunidade, quem são seus parceiros estratégicos e aliados, qual a forma de tratamento destinada a eles e quais princípios regem suas relações internacionais. O LBDN, portanto, visa elucidar todos esses pontos (CORRÊA, 2014).

Portanto, entre os diversos tópicos e aspectos que circundam os documentos mencionados acima destacamos alguns elementos que consideramos centrais para a discussão proposta neste artigo:



- a consolidação de uma estratégia voltada para o Atlântico Sul, com destaque à importância dada à integração regional;
- diálogo com a tese de Hélio Jaguaribe, sobretudo no papel da indústria nacional de defesa como fomentadora de desenvolvimento tecnológico; e
- percepção dos perigos e constrangimentos impostos pelo SI, que reforçam a necessidade de integração regional.

Desse modo, percebe-se a existência de diversos projetos, que estão sendo desenvolvidos nos três ramos das Forças Armadas, que estão diretamente interligados com as diretrizes montadas pelos documentos abordados acima. Em seguida buscar-se-á destacar esses principais projetos.

### *América do Sul*

Na última década houve um crescimento com gastos militares na América do Sul, tal fato fez com que em 2006, o então presidente da Costa Rica, Oscar Arias Sanches, afirmasse que a região teria entrado em uma corrida armamentista. Todavia, o que se percebe é que as aquisições tem sido determinada primariamente pela necessidade de fazer um upgrade nas capacidades militares de modo mantê-las, atender as necessidades domésticas no quesito das ameaças à segurança, estimular a indústria doméstica, a participação em missões de paz, ou o aperfeiçoamento do relacionamento internacional ou regional do país (SIPRI, 2008, p.305, apud SIEBENEICHLER, 2009).

Neste sentido percebe-se uma atitude brasileira de buscar obter um maior envolvimento em missões de paz e propor uma maior interação entre os países da região através de iniciativas como a da criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano. Contudo, é preciso ter em mente o paradoxismo presente na análise do discurso gregário brasileiro (notoriamente em meio à gestão de Celso Amorim à frente da pauta de relações exteriores) e suas ambições de aumento de poder e relevância internacional. Deve-se contestar até que ponto a região não foi instrumentalizada pela política externa brasileira com vistas à projeção de sua influência.

Seguindo a postura de inserção mais assertiva no cenário internacional definida para a década de 2000 (que foi amplamente auxiliada pelo crescimento econômico da década), o Brasil passa a



incorrer em novas iniciativas em matéria de defesa tanto regional, quanto global. A participação como figura central na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), além de servir como propulsor da influência e visibilidade internacional do país,<sup>12</sup> deixar claro o papel pretendido pelo Brasil de manter a liderança e estabilidade na região.

Por outro lado, o país, ao incorrer em outro país da região, passa a lidar com a questão delicada de que a permanência, excessivamente longa, pode gerar uma desconfiança por parte dos países menores de pretensões hegemônicas por parte do Brasil. No sentido de contra-balancear esses temores, a diplomacia brasileira manteve um discurso gregário, de modo a fortalecer a identidade e a união sul americana. Isso fica visível no discurso de Celso Amorim:

por isso temos trabalhado juntos no Mercosul, por isso temos impulsionado também a Comunidade Sul-americana, porque ajudamos a criar com outras áreas que estão aqui, porque não temos capacidade de falar só. [...] Mas teremos muito mais forças se estivermos unidos. E se não pudermos estar unidos de maneira absoluta, porque não temos, por exemplo, uma tarifa externa comum [...] se não podemos estar totalmente unidos podemos estar coordenados, isso ajudaria, nos fortaleceria a todos (AMORIM, 2006).

O discurso gregário, que visa fortalecer a concepção de uma identidade regional sul americana é, ainda, fortalecido por fenômenos que datam da década de 2000. Lima (2016) aponta para o que a autora chama de “regionalismo pós-liberal”, em um processo de substituição dos paradigmas políticos e econômicos (notoriamente liberais) que vigoraram na América do Sul na década de 90. Esse conceito é caracterizado pela

- primazia da política nas relações entre os Estados e na integração regional (substituindo a primazia econômica anterior);
- a forte presença do Estado na economia; e
- avanço da importância dada à questão das vulnerabilidades sociais na região.

12. O que seria repetido posteriormente, tanto no comando da missão de paz no Congo pelo general Santos Cruz (em um marco de missões de paz da ONU, devido à sensível redução de restrições ao uso da força pelas tropas), bem como pela tentativa, ao lado da Turquia, de alcançar um acordo acerca do programa nuclear iraniano. Essas iniciativas brasileiras fazem parte da busca de formação de capital político do país, mostrando-se à altura de player global, capaz de ser integrante, por exemplo, do conselho de segurança permanente das nações unidas.

O “regionalismo pós-liberal” montou as bases para o fortalecimento de uma identidade sul-americana, ainda que rasa. Enquanto a política externa da potência hemisférica se direcionava para o leste (Oriente Médio e Ásia), a região ganhou certa autonomia (acompanhada do avanço econômico causado pela alta do preço das *commodities*) e passa a se posicionar em oposição à ação (frequentemente entendida como imperialista) dos EUA. O temor de um forte unilateralismo norte-americano, aliado ao fortalecimento da identidade mencionado acima, permitiu que a região acelerasse seu processo de integração e avançasse para o setor de defesa.

Desse esforço em 2004, a partir de iniciativa do ex-presidente Lula, é formada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que apresenta um espaço de articulação cultural, política e econômica das nações do sub-continente. Essa entidade monta as bases para a fundação da UNASUL, que por sua vez reflete a nova interpretação da defesa regional, agora oposta ao tradicional conceito de “defesa hemisférica”, alcançando, portanto, níveis sem precedentes de autonomia no sub-continente. Por iniciativa brasileira, no mesmo ano da fundação da UNASUL, é criado um órgão interno a ela voltado para os assuntos de defesa, o Conselho de defesa Sul-Americano (CDS)<sup>13</sup>.

A quarta reunião das delegações - dos países sul americanos - realizada no final de 2008 estabeleceu o documento constitutivo necessário para a criação do CDS, este foi aprovado no Brasil em dezembro de 2008. O documento caracterizou o Conselho como um órgão de consulta, cooperação e coordenação no âmbito da Defesa, que seria parte dos Conselhos da UNASUL (OLIVEIRA, 2013).

Dentre seus objetivos gerais pode-se ressaltar a instituição de uma Zona de Paz e Cooperação no subcontinente e a construção de uma identidade sul-americana de defesa. Já entre os objetivos específicos destaca-se o incentivo de trocas de informação e análise sobre a situação regional e internacional, a busca por posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa e a elaboração de uma visão compartilhada a respeito das tarefas de defesa (OLIVEIRA, 2013).

Cabe salientar que o CDS tem seus princípios fundados com base na Carta das Nações Unidas, na Carta da OEA e no Tratado

---

13. Cabe mencionar que, devido à ainda curta vida do CDS, ainda não está claro o papel que o conselho é capaz de exercer nos temas de defesa regional.

Constitutivo da UNASUL, não é baseado, portanto em uma aliança militar como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ou seja, não foi criado literalmente com o intuito de ser uma instituição anti-americana como o presidente da Venezuela Hugo Chávez chegou a imaginar - cabe recordar que este havia proposto, em 1999, a criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul, esta sim seria uma aliança militar “anti-imperialista” (OLIVEIRA, 2013).

O CDS realiza suas reuniões anualmente - podendo ser convocadas reuniões extraordinárias - enquanto que o setor executivo se reúne a cada seis meses para produzir o plano de ação anual. Entretanto, cabe frisar que as decisões, apenas são tomadas se houver consenso (OLIVEIRA, 2013).

Atualmente, o Conselho é formado por doze países sul-americanos, novos membros serão aceitos apenas após 5 anos de vigência do Tratado Constitutivo da UNASUL. Para serem admitidos estes Estados precisarão estar associado à instituição há pelo menos quatro anos, e devem fazer parte dos Estados que compõem o Caribe ou a América Latina, pois o CDS visa desenvolver uma parceria para firmar uma unidade com estas regiões (OLIVEIRA, 2013).

## Conclusão

A institucionalização das relações no continente, em grande medida por iniciativa brasileira, faz parte de um projeto maior de Brasília na projeção da sua influência, no qual deseja-se um papel de liderança que sirva como uma ponte entre os principais centros decisórios globais e a região, desempenhando o papel de responder pelos interesses desta. Por mais que a END afirme que “O Brasil ascenderá ao primeiro plano no cenário internacional sem buscar hegemonia” (BRASIL, 2012a p.41), interpretações como a de Corrêa (2014) no trecho seguinte, veem na política exterior brasileira, justamente esse caráter hegemônico (ao menos em intenção):

assim como os demais Estados, especialmente grandes potências, o Brasil busca poder e, se possível hegemonia. Mas esse não é um cenário realizável, ao menos por hora. [...] Uma saída para o Brasil, arduamente buscada na administração Lula, é a ampliação de poder através de organismos e outras instituições internacionais. (ROSI, 2012p. 65, apud CORRÊA, 2014p.35)

Essa interpretação se evidencia a partir das palavras do próprio ex-presidente: “A proposta nova, que nós poderemos apresentar, é

que o Brasil precisa propor aqui no continente um conselho de defesa sul-americano e que o Brasil esteja no Conselho de Segurança em nome desse conselho, em nome do continente.” (SILVA, 2008)

Corrêa completa:

no entanto, os modelos como essa projeção e liderança foram aliçados revelam uma alteração nos padrões tradicionais de influência internacional (que privilegia a imposição da vontade dos atores mais fortes sobre os mais fracos), fazendo emergir uma maior cooperação e interdependência entre os Estados, na busca por cooptar parceiros em vez de coagi-los, vindo a caracterizar a essência do smart power brasileiro (CORRÊA, 2014p.36).

Essa perspectiva está de acordo com o arcabouço teórico utilizado no presente texto. O fortalecimento do Brasil depende de um simultâneo fortalecimento da região constituinte do “entorno estratégico”, com destaque para o sub-continente sul americano, como foi bem avaliado pelos *policy makers* brasileiros nas décadas recentes (que, na formulação daquela que seria a estratégia de defesa brasileira, recuperaram conceitos e interpretações de teóricos nacionais, como Hélio Jaguaribe).

Essa integração, devido não apenas ao seu tamanho geográfico, mas também à importância econômica e tradição diplomática, tende a conceder a posição de liderança regional ao Brasil. Esse papel, contudo, é tratado de maneira delicada, devido a temores por parte dos Estados menores de aspirações hegemônicas do “irmão maior”. O smart power brasileiro, mencionado na citação acima, destacando o aspecto construtivista da nossa análise, auxilia na desconstrução desses temores, permitindo que, uma vez o balanço de interações de “amizade” e “inimizade” pesando a seu favor, o país possa facilitar a aceitação de sua liderança por parte dos seus vizinhos.

## Referências

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA. Santiago: MRE, 24 nov. 2006. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/content/article?id=7902:discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-iii-reuniao-de-chanceleres-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa-santiago-chile-24-11-2006>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

BARTHELMESS, Eugenia. As relações Brasil-Argentina no aniversário da Declaração do Iguazu. **Cadernos de Política Exterior**, ano 2 n.3, p. 27-43, primeiro semestre 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm)>. Acesso em: 28 de jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 2012a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF: MS, 2012b. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MS, 2012c. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

BUZAN, Barry; Regions and powers. the structure of international security. Londres: Cambridge University Press, 2003.

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

GARDINI, Gian Luca. **The origins of mercosur**: democracy and regionalism in south america. Palgrave Mcmillan, 2010.

HUNTINGTON, Samuel P. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, v.78, n.2, mar./abr. 1999. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

JAGUARIBE, Hélio. **Cenário Internacional**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara. 1986.

JAGUARIBE, Hélio. **Reflexões sobre o Atlântico Sul**: América Latina e Brasil ante a 169 desarticulação do sistema interamericano. Rio de Janeiro: Paz e Terra/IEPES, 1985.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R. S. **Política externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento**: cooperación sur-sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina, Buenos Aires: Clacso, 2016.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência**: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

OLIVEIRA, Mara Aparecida Freitas. **O Conselho de defesa Sul-Americano e a criação de uma comunidade regional de segurança**. 2013. 171 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, 2013.

SANT'ANNA, Carlos Alexandre Rezende de. **Pensamento estratégico brasileiro contemporâneo - reflexões sobre o atlântico sul**. 2011. 175 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, 2011.

SIEBENEICHLER, Pedro Biaggio. **O Brasil no cenário Sul-Americano de defesa e segurança no início do século XXI**. 2009. 64 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da Embrapa Monitoramento por Satélite**. Campinas, São Paulo: Biblioteca Presidência da República, 04 mar. 2008. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/04-03-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-inauguracao-da-embrapa-monitoramento-por-satelite/view>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

SOUZA, Antônio José Neves de. **A Integração da América do Sul e a segurança do Brasil**. 2011. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG, 2012.

WALTZ, Kenneth Neal. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

ZAVERUCHA, Jorge. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000200009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200009)>. Acesso em: 18 jan. 2017.

*Recebido em: 21/04/2017*

*Aprovado em: 22/05/2017*

# A reforma gerencial, contexto internacional e política externa

*Managerial administration, international system and foreign policy*

Paulo César Limongi\*

## Resumo

Esse presente artigo é uma tentativa de repensar o papel da política externa nos estudos das relações internacionais, entendendo a primeira como uma dentro um universo de políticas públicas inseridas em um plano administrativo maior. Almejando tal objetivo, busca-se compreender a influência do planejamento do estado brasileiro na condução da política externa, não se olvidando do impacto exercido pelo contexto internacional no qual tais reformas se encontram. Desse modo, conseguiu-se obter um olhar mais apurado dessa política pública, a partir de sua dimensão doméstica e internacional.

**Palavras-Chave:** Administração pública. Política externa. Contexto internacional. Reforma estatal

## Abstract

This text is an attempt to rethink the role of foreign policy in international relations theory, understanding the former as one inscribed in a universe of public policies contained in a wider administrative plan. Aiming this goal, we search to comprehend the influence of brazilian state planning in the conduction of the foreign policy, not forgetting the impact of the international system which these reforms are within. Thus, we could obtain a more cunning view on public politics, from its domestic and international dimension.

**Keywords:** Public management. Foreign policy. International system. State reforms.

\* Graduando em relações internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: paulocldelima@gmail.com

## Introdução

Retoma-se, através desse texto, o papel da política externa. Ao contrário do que se imaginam principalmente os realistas clássicos, a política externa é também um produto de disputas de forças domésticas. O objetivo desse texto é compreender, de forma mais profunda, a essência da política externa (a relação que essa apresenta com as forças internas e externas)<sup>1</sup>. Nesse sentido, interroga-se sobre qual a conexão entre a política externa e as demais políticas públicas (e até sobre a conexão entre essa e o Estado em si). E, de modo complementar, qual a relação desse conjunto de outras políticas (e o Estado) com as relações internacionais. Partindo de uma indicação metodológica, tal estudo é concebido a partir do exame dos principais instrumentos de planejamento estatal, realizando um recorte temporal que destaca os governos Fernando Henrique Cardos (1994-2002).

Encontra-se nos planos de gestão, planos plurianuais, livros de diagnósticos e outros planos tais como a reforma gerencial pensada por Fernando Henrique Cardos e Bresser-Pereira (1995), indicativos das principais políticas a serem adotadas durante o período. Um dos melhores exemplos encontrados para sustentar tais afirmações foram as políticas de privatizações ocorridas durante a primeira gestão do governo FHC. No plano de gestão que deu origem ao Estado Gerencial, é sinalizado que, durante o governo, o Estado será desligado da sua função empresarial, ou seja, desligado da função de produzir bens e serviços, focando principalmente no gerenciamento da produção que passará a ser realizada pelo setor privado (CARDOSO, 1995).

Considerando esses breves exemplos, pode-se claramente o impacto do planejamento estatal na condução da política externa. Assim, entende-se que a literatura atual sobre assunto, considerada de maneira pouco explorada a questão do planejamento estatal. Dessa forma, levanta-se a hipótese de que a política externa se inscreve no conjunto de políticas públicas pensadas e elaboradas a partir de um planejamento estatal (ou de um grupo de planos) feitos de modo diverso pelas gestões analisadas durante esse texto. Além do exame puramente empírico dos instrumentos de gestão dessas

---

1. Uma definição ainda mais precisa pode ser encontrada na seguinte frase, retirada do texto *Brazilian Foreign Policy and the Graduation Dilemma*: “We shall consider foreign policy to be the result of a choice between different, and often conflicting, ways of pursuing distinct interests” (MILANI, PINHEIRO, LIMA, p. 588).



administrações no que se refere principalmente à política econômica e a política externa, recorreu-se a um debate com defensores, críticos e comentaristas dos períodos em tese. Assim, obteve-se um olhar ampliado no que tange ao próprio planejamento estatal.

Portanto, almejando um segundo objetivo, levanta-se a hipótese de que a reforma estatal está diretamente ligada a configuração de forças internacionais. Para compreender melhor isso, recorre-se a ideia de Gill sobre a dialética entre Estados e capitais (GILL, 1993), por meio de um exame teórico mais detalhado do contexto internacional no qual estava as duas gestões do governo FHC estiveram inseridas.

## **A construção de um contexto internacional**

Tem-se como objetivo analisar o momento histórico internacional no qual as duas gestões estavam inseridas. Desse exame, em primeiro plano, entendem-se quais seriam as formas do capitalismo contemporâneo (do contexto internacional capitalista); e, após essa etapa, faz-se uma tentativa de compreender como o planejamento pode simbolizar uma inserção brasileira dentro dessa nova ordem (desse novo bloco histórico) ou como esses planos sinalizam uma derrocada desse sistema (de qualquer forma, os planos são parte de uma relação entre o nacional e o internacional).

Portanto, para compreender essa hipótese (dos planejamentos como parte da relação entre nacional e o internacional), recorre-se a uma apreciação da formação do status quo, a começar pelo entendimento de Leo Panitch e Sam Gindin (2004) sobre qual seria a diferença entre a internacionalização dos capitais em tempos atuais e em outros momentos no passado. Para tanto, os autores mobilizam uma teoria diferenciada sobre o desenvolvimento da globalização, percebendo no Estado uma figura central no que se refere à condução das relações de força dentro do capitalismo (PANITCH; GINDIN, 2004).

A diferença da ordem que teve seu início com a Pax americana é a capacidade da principal potência (EUA) de administrar o que se chama de império informal, ou seja, para além da força militar, o império americano soube aprimorar outros métodos de influência que permitiram maior coesão e integração das maiores potências por meio de uma maior penetração cultural e econômica nessas (PANITCH; GINDIN, 2004).

Para compreender como se deu esse processo, faz-se a uma retomada histórica até o final da segunda guerra mundial. Tal evento simbolizou o primeiro momento de construção de uma nova rede de articulações e instituições que, diferente de outros momentos, ditaram a reconstrução de diversos Estados (Alemanha, Japão, Inglaterra) e a inserção desses nessa nova configuração de forças. Essa inserção se deu através de vários modos diferentes (PANITCH; GINDIN, 2004), a figura 1 resume algum desses. Assim, pode-se vislumbrar como a Europa (após ser reinserida tanto economicamente como militarmente) passa a esfera de influência norte-americana, ou seja, passa a integrar o seu império informal.

Desse modo, os Estados reinseridos passaram a receber e acomodar a reprodução do capital internacional por meio da obediência de diversas receitas sobre planejamento econômico ditado pelas organizações internacionais. A internacionalização dos Estados (principalmente do Estado americano) trouxe maior segurança para reprodução desses capitais. Foi-se formado um consenso sobre a hegemonia dos capitais internacionais, mitigando ou desarticulando as classes dominantes domésticas sobre seu papel em defender interesses próprios (PANITCH; GINDIN, 2004). Panitich e Gindin enxergam nesse momento uma nova forma de administrar o império informal norte-americano que se caracterizou pelo desmantelamento das políticas pensadas durante a era do *new deal*, sustentadas através de modo de produção fordista (PANITCH; GINDIN, 2004).

Assim sendo, podemos enxergar os planejamentos do primeiro mandato do governo FHC como parte de uma tentativa de se reinserir como membro dessa lógica e do império informal norte-americano, adotando diretamente políticas recomendadas pelo FMI como visto anteriormente. Embora, esse entendimento esteja compreensível de modo que o Brasil tenta se reinserir dentro do bloco histórico internacional a partir de um planejamento que tem nas políticas pensadas pelo império informal norte americano uma de suas principais bases, é necessário pensar, mais profundamente, quais seriam as causas levaram a aplicação dessas e qual papel do Brasil como parte do império informal norte-americano.

Compreendendo assim o significado atribuído a esse grupo de países e como a principal potência concebe o papel deles dentro de seu império informal, pode-se conceber a nova inserção desses países a partir de uma nova ascensão dos Estados Unidos dentro do

Bloco Histórico Ocidental que teve como consequências últimas, no Brasil, a elaboração desses planos (AUGELLI; MURPHY, 2007). Isso se deu através do restabelecimento da relação ética entre as classes dominantes dos Estados Unidos e as classes dominantes entre Europa Ocidental, Japão e pelo constante uso da força dentro do terceiro mundo.

Esse Bloco Histórico surge no pós-1945 e reuniu as classes dominantes de Japão e Europa Ocidentais reinseridas dentro da supremacia norteamericana do mesmo modo com citado anteriormente. Porém, durante a década de 1970, essa supremacia sofreu fortes questionamentos devido às crises decorrentes da Guerra do Vietnã como a estagflação. Tal acontecimento causou um acelerado descontentamento das classes dominantes americanas com os demais países do Terceiro Mundo (AUGELLI; MURPHY, 2007).

Tal crise nas relações entre EUA e o Terceiro Mundo se aprofundou durante as crises do petróleo. Os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) acreditavam poder reivindicar suas próprias demandas em relação aos países do centro e até modificar a maneira que a economia internacional era administrada, usufruindo do controle no preço do petróleo (AUGELLI; MURPHY, 2007).

Não demorou até que os EUA, na restauração de sua supremacia, minassem qualquer alternativa de base econômica para esse bloco terceiro-mundista. O governo Reagan empreendeu forças políticas, militares (sendo a guerra do Golfo de 1980, um dos maiores exemplos) e psicológicas como base de agressividade verbal dos EUA (AUGELLI; MURPHY, 2007). As políticas econômicas dos EUA de subida na taxa de juros e protecionismo causaram uma queda nas exportações e um aumento da taxa de juros dentro desses países, levando assim a uma crise aguda de investimentos (AUGELLI; MURPHY, 2007).

Contudo, mesmo com a derrota dessa alternativa ao bloco ocidental, os EUA mantiveram um objetivo de reintegrar as economias terceiro-mundistas à imagem do *laissez-faire* (AUGELLI; MURPHY, 2007). Tal ideal passou pelo endossamento de várias instituições internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional, a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial. Era uma nova busca de consenso dentro do terceiro mundo, através de políticas de combate as várias formas que o keynesianismo obteve.

As reformas propostas pelo centro para reinserir esses países dentro desse bloco internacional não se prenderam apenas a refor-

mas econômicas. Era necessário trazer de volta o Terceiro Mundo pela substituição de elites dentro desses países, logo solapar gradualmente a legitimidade das ditas elites “populistas”. Novamente, as organizações internacionais tiveram um papel importante no declínio dessas elites, promovendo um debate sobre as “políticas” dentro desses países. Na leitura dessas organizações, as elites populistas causaram apenas continuidade do arcaísmo dentre desses países, engessando o processo de desenvolvimento econômico (AUGELLI; MURPHY, 2007).

É necessário, por outro lado, um aprofundamento dessa questão para o contexto brasileiro. As reformas estudadas ao longo desse capítulo e outras reformas em países latinos são fruto desse momento específico das relações internacionais onde os capitais estrangeiros estiveram fortalecidos em relação as diversas formas de Estado (COSTA, 2000). Tais reformas foram estimuladas por organizações internacionais como FMI e o Banco Mundial para que os Estados voltassem a crescer era necessário um equilíbrio nos orçamentos e estabilidade das moedas (COSTA, 2000).

Os diversos Estados da América Latina, devido às fortes crises de liquidez narradas anteriormente, não detinham a capacidade de continuar a ser um financiador de ciclos de crescimento econômico (COSTA, 2000). Portanto, tais reformas não só pareciam atrativas uma vez que eram lidas com a única saída para essa crise. Medidas como o fim do protecionismo foram implementadas sem maiores discussões no Terceiro Mundo enquanto mantidas pelos países do primeiro mundo em produtos agrícolas, por exemplo.

No Brasil, a crise foi de cunho fiscal, devido à perda de capacidade de tornar a poupança nacional positiva (COSTA, 2000). A partir disso, a crise brasileira e sua solução, desligar o Estado de suas funções de investimento (CARDOSO, 1995), não era como uma solução política para as coisas e sim uma solução técnica e administrativa. Ao Estado cabia apenas a função de “subsidiar” áreas como saúde, educação, cultura e pesquisa; se olvidando de ajustes na crescente desigualdade da época (COSTA, 2000).

A reforma implementada pelo Governo FHC desmonta o Estado, a partir do aprofundamento da estratégia privatizante, inaugurada por Collor de Mello. O governo FHC empreendeu um desmonte da máquina pública, com demissões de funcionários, a fragilização da economia nacional devido a abertura irrestrita das importações, o desmonte da seguridade social, através da supressão de direitos

previdenciários e a quebra dos princípios do SUS - Sistema Único de Saúde devido à criação das Organizações Sociais (COSTA, 2000, p. 74 e 75).

Portanto, após analisar os planos Diretor (1995) e Avança Brasil (1998) e suas propostas de políticas públicas, mais especificamente a política externa e política econômica, pode-se chegar à conclusão de que os modelos (planejamento) possuem forte influência em todas as políticas públicas e são produtos diretos de uma relação forte com o internacional. Ambos os planos reservavam ao Estado funções de tutelar serviços como educação e saúde e deixar a produção para o setor privado. Na visão desses planos, quando o Estado entra na área da produção, apenas causava uma poupança negativa, ou seja, crise fiscal. Era necessário para estabilidade, também, um controle maior sobre a política monetária que tentava estabelecer uma moeda estável e, no segundo mandato, ainda tentou defender essa moeda pela diminuição gradativa da inflação. Isso tudo atendia exatamente uma série de políticas entendidas como positivas e necessárias por diversas organizações internacionais e países (COSTA, 2000).

### *Gerenciamento, avanço e desenvolvimento*

Avaliam-se, seguindo as recomendações de Lessa, Couto e Farias (2009), os planos de diretrizes feitos no início de cada gestão de governo; sendo a política externa e a política econômica, parte desses planejamentos que tem continuidades e descontinuidades na ação do Estado (LESSA, COUTO, FARIAS, 2009). A ideia, em primeiro plano, é entender qual era visão de Estado que tinham os tomadores de decisão brasileiros da época, seus planos gerais tanto para política econômica quanto para política externa; e, em uma segunda etapa do texto, procede-se a uma análise crítica do período.

Desse modo, são dois os planos que serão discutidos durante esse trabalho: O primeiro deles é o Plano Diretor (1995) elaborado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso e sua equipe a incluir Bresser-Pereira, economista e ministro do Planejamento; o segundo plano que será analisado é o Avança Brasil (1998), planejamento elaborado por FHC com intuito de estabelecer as bases para sua segunda gestão. Ambos os Planos estão inseridos numa lógica maior do que as fronteiras brasileiras, sendo reflexos de uma conjuntura histórica específica de mobilização internacional sobre

consenso dentro do Terceiro Mundo (AUGELLI E MURPHY, 2007). Essa discussão será melhor esclarecida na última parte desse artigo.

Por ora, destacaremos os projetos feitos dentro do Plano Diretor. Adiantando apenas que tal plano está inscrito numa série de outras reformas do Estado que, segundo Costa (COSTA, 2000), possuem características semelhantes anteriormente citados, dentre elas: cortes nos benefícios sociais, programas de privatizações, políticas liberalizantes voltadas para o mercado, desregulamentação do mercado de trabalho com a modificação das leis trabalhistas e previdenciária.

Sobre a política para relações exteriores, tal Plano, diferente do de 1998, não apresenta expressamente um planejamento de política externa. Porém, isso não significa ausência de um projeto: ao analisarmos de maneira profunda o plano, discursos do próprio FHC e seu livro *Diários da Presidência* (2016), obteremos uma imagem mais clara de um projeto para a política externa.

### *O Estado gerenciador e seus projetos para política econômica e política exterior*

O Estado, segundo FHC, “desligou-se de suas funções básicas, optando por se focar na área de produção de bens. Na prática, isso não parece de todo mal; porém, a longo prazo, tem-se uma deterioração ampliada dos serviços públicos mais básicos: saúde e educação” (CARDOSO, 1995). A população sendo aquela que dependeria ainda mais desses serviços passa a sofrer enormemente com o descaso do Estado. Para além desse fato, o foco do Estado na criação de seus investimentos produtivos levou o país a uma vasta crise financeira, acarretando a superinflação do período.

Em outras palavras, a ideia é minar a participação do Estado no setor produtivo, que passaria a se concentrar em “administrar os resultados e descentralizar seu próprio poder para chegar ao cidadão” (CARDOSO, 1995). Assim, esse novo Estado seria intitulado de Gerencial, devido sua capacidade de gerenciar serviços dentro do território.

Ainda na área econômica, a interferência do Estado no mercado, de acordo com o plano, causou apenas artificialismos que se tornaram insustentáveis ao longo prazo (CARDOSO, 1995). Essa interferência somada a outras funções do Estado caracterizou uma “sobrecarga de demanda” (CARDOSO, 1995, p.10).As

reformas (principalmente o ajuste fiscal) dariam fôlego para que se pudesse implementar políticas públicas de qualidade, no que tange aos orçamentos públicos. “O programa de privatizações, de acordo com o ex-presidente, é a solução mais prática para desafogar a poupança forçada através de empresas estatais que causam, em muitos casos, déficits nas contas públicas” (CARDOSO, 1995, p.14).

Assim, o plano parece refletir um interesse específico sobre a política econômica. Os principais pontos de atuação do governo seriam: abertura aos mercados estrangeiros; diminuição do papel do Estado na economia com maior participação de agentes privados; reajuste das contas fiscais; políticas sociais amparadas pela estabilidade econômica; aplicação eficiente de políticas públicas.

Ainda falta refletir quais são as implicações que se desenrolaram com o Plano Diretor, no que tange a política externa do Brasil. É notório que nos escritos do plano, há uma clara ausência de projeto acerca desse assunto. Porém, ao nos aprofundarmos no tópico, podemos achar um plano coeso de política externa.

Fernando Henrique Cardoso inicia seu livro *Diários da Presidência* sobre quais seriam as diretrizes para a política externa. Tal concepção persegue todos os principais desafios do Brasil no plano internacional desde a difícil defesa do câmbio fixo perante a outros Estados e Organizações internacionais até os conflitos que país foi mediador dentro da América do Sul.

Conversas e negociações que demonstram um imenso esforço de repor o Brasil no cenário internacional. A ditadura, a inflação prolongada, a falta de nitidez e persistência na condução das políticas econômicas e outros fatores mais haviam influenciado na nossa capacidade de influir no plano mundial. As linhas gerais da nossa política externa foram preservadas: defesa da paz, do multilateralismo, o princípio da soberania nacional e da não ingerência na vida doméstica dos demais países (CARDOSO, Fernando Henrique, 2016, p.16).

### *O Plano Avança Brasil*

O segundo plano ultrapassa o limite da estabilidade econômica, e apela para o “desenvolvimento e justiça social” (CARDOSO, 2008, p.2). O imaginário de uma estabilidade econômica e, consequentemente, recuperação do poder aquisitivo dos trabalhadores dava suporte a uma nova etapa do governo que prioriza a criação de



emprego, fim da miséria, da fome e ainda redução da desigualdade social (CARDOSO, 2008). Sobre esse plano, os tomadores de decisão não possuíam pretensões hegemônicas, mas sim de ser “exemplo de sociedade pluralista, democrática, socialmente mais justa e mais igualitária” (CARDOSO, 2008, p.2).

Apesar de esse discurso oferecer a possibilidade de que a estabilidade foi alcançada de maneira plena, ainda é tarefa de o governo mantê-la diante das adversas situações de crises internacionais; desequilíbrios nas contas fiscais de outros níveis como estadual e municipal; e da própria instabilidade econômica (CARDOSO, 2008). As propostas para a política econômica que poderiam sanar essas dificuldades e ainda manter a estabilidade continuam essencialmente as mesmas da primeira gestão, dentre elas: acabar com déficits nas costas públicas, reforma no sistema tributário e ainda alastramento do programa de desenvolvimento via privatizações (CARDOSO, 2008).

A geração de emprego, uma nova variável considerada no planejamento da política econômica do Estado, é entendida, pelo governo, como solucionável via aumento dos investimentos estrangeiros e saneamento das contas públicas para eventuais investimentos domésticos. Reconhece-se que a geração empregos, a despeito do crescimento dos investimentos no país, ainda foi moderada em relação à demanda pelo mesmo. Por outro lado, um melhoramento generalizado na educação e na infraestrutura; um novo programa de privatizações; e o resgate da posição brasileira no sistema internacional seriam impulsionadores da criação de novos postos de trabalho (CARDOSO, 2008).

A estabilidade econômica, ainda segundo o plano, levou à redução da fome e da pobreza. Isso se deve, majoritariamente, pela redução da inflação e aumento poder de compra do salário mínimo dos mais pobres, incorporando de maneira eficiente uma parte considerável da população mais pobre ao mercado de consumo (CARDOSO, 2008). Para o avanço desse quadro, o novo plano elenca uma série de propostas, tais como: aumento dos gastos públicos em programas sociais, desenvolver uma política nacional de transferência de renda, e aumento do crédito (CARDOSO, 2008). A reforma da previdência, objeto perseguido pela política econômica, também entra como proposta de combate à fome, ao assegurar uma cobertura básica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para as famílias mais pobres (CARDOSO, 2008).



Substancialmente, no quesito da política econômica, esse plano não possui diferenças gritantes. Porém, o momento de se conseguir a estabilidade desejada dá lugar ao momento da sua manutenção seguido da redução da fome, pobreza e da criação dos novos postos de trabalho. Outra semelhança com o plano é sobre o seu entendimento acerca do aumento dos postos de trabalho que apenas pode ocorrer a partir de melhores índices da economia através—via abertura econômica, privatizações, saneamento das contas públicas.

Compreendendo de maneira mais densa esse desenho voltado fortemente para política econômica do país, não destacando de seu contexto histórico específico, passamos ao entendimento da política externa como meio para se alcançar tal fim. Assim como supracitado, diferente do plano Diretor (1995), o plano Avança Brasil (1998) conta com uma especificação direta de qual é o papel da política externa. A política externa desse período está articulada com tal projeto específico para economia e para o país, de duas maneiras: 1) como meio para se alcançar esse modelo da estabilidade econômica (e sua manutenção) via comércio; 2) ou como resultado da estabilidade, uma vez que “conquistado” a estabilidade a política externa pode ter novos temas e novas demandas (CARDOSO, 2008).

A conquista da estabilidade econômica proporcionada pelo Plano Real, o fortalecimento da democracia, a reforma do Estado e a presença de um governo responsável, atento às questões sociais, elevaram o prestígio internacional do Brasil, permitindo ao país implementar intensa ação diplomática em defesa dos interesses nacionais. Se o presidente Fernando Henrique for reeleito, a política externa brasileira continuará voltada para a realização de dois objetivos básicos, que nortearão a ação diplomática nas relações bilaterais e multilaterais: • criar condições externas crescentemente favoráveis ao desenvolvimento econômico e social do país; • tornar ainda mais significativa a presença do Brasil no debate dos grandes temas que dizem respeito à construção da ordem internacional pós-guerra fria (CARDOSO, 1998, p.20).

Assim, tem-se que a política externa contínua, essencialmente, a mesma do plano passado. A diferença notável para esse plano é o nível de importância dado a determinados parceiros, dentro os quais temos: MERCOSUL, América do Sul, União Europeia. Os Estados Unidos aparecem apenas marginalmente, mais especificamente quando se fala da ALCA. O MERCOSUL foi um programa bem sucedido, uma vez que contribuiu exatamente

para a função da política externa em tal planejamento: estabilidade econômica e projeção dos países no sistema internacional. Logo, a prioridade do Brasil ao MERCOSUL foi essencial para o desenvolvimento dessa ideia específica de desenvolvimento deveria ser consolidada e fortalecida – inclusive no plano institucional (CARDOSO, 2008).

A América Latina também aparece como priorizada durante esse programa. Países como Bolívia e Venezuela passam a fazer parte de uma agenda ainda maior de cooperação para o subcontinente. Isso gera as primeiras concepções de uma “organização do espaço econômico no Continente, marcado por um verdadeiro sentido de cooperação” (CARDOSO, 2008, p.21).

As relações com a Europa aparecem como desenvolvidas a tal ponto que não seriam necessárias grandes modificações, mas melhoria nas relações já existentes. O próprio elaborador do plano diz: “a qualidade das relações comerciais com a Europa, já alcançam níveis importantes, e continuaremos a desenvolver formas eficazes de diálogo político com as principais lideranças europeias” (CARDOSO, 2008, p.22).

Portanto, fica claro que as relações pensadas na política externa não possuem outra dimensão que não recuperação da confiança e da estabilidade econômica, sustentada por um plano ainda maior de manutenção da estabilidade econômica. Assim sendo, analisando ambos os planos, suas implicações para política econômica e política externa, passaremos a seguir à análise crítica dos mesmos.

## **Consenso internacional e ligação entre políticas externa e política econômica**

Nessa parte do capítulo, faremos uma apresentação autores favoráveis ou não as medidas adotadas a partir desses planos de gestão. Além disso, é necessário compreender o contexto internacional e sua ligação com as reformas adotadas tanto para política externa como para política econômica. Assim, reserva-se também, um espaço para discussão das consequências da adoção de tais políticas. Nota-se que os países latino-americanos sofreram uma grave crise durante os anos 80 e 90 do século XX. Vários países como Nicarágua (1989), Argentina (1990) e Brasil (1990) passaram por uma rápida escalada da inflação, chegando a patamares acima de 50% mensais (BRESSER

PEREIRA, 1991). Aos altos números de inflação são somados também um alto déficit público<sup>2</sup>. A figura a seguir demonstra um pouco da situação fiscal do governo, incluindo o período da gestão FHC.

Figura 1 – Déficit e poupança do governo

Anos	Carga tributária bruta	Outras receitas correntes líquidas	Transferências			Receita líquida	Consumo do governo			Poupança do governo	Investimento	Déficit do governo	
			Juros	Assistência e previdência	Subsídios		Salários e encargos	Bens e serviços	Total			Operacional	Primário
Média 47 - 55	14,87	3,27	0,70	3,71	0,12	13,61	5,82	5,40	11,22	2,39	3,31	-0,92	-0,22
Média 56 - 63	16,91	1,96	0,41	4,29	0,91	13,26	6,52	5,14	11,66	1,61	3,73	-2,12	-1,72
Média 64 - 69	21,78	-0,36	0,28	6,38	1,02	13,74	7,50	3,45	10,95	2,79	4,47	-1,68	-1,41
Média 70 - 79	25,36	-0,32	0,65	7,24	1,51	15,64	7,28	2,93	10,21	5,43	3,71	1,72	2,37
Média 80 - 89	24,68	0,28	281	8,20	2,11	12,02	7,66	3,71	11,36	0,66	2,68	-2,02	0,79
1990	27,94	8,28	1,31	9,22	0,75	24,94	12,91	6,38	19,29	5,65	3,73	1,92	3,23
1991	24,38	8,88	0,73	8,90	1,71	2192	11,27	6,63	17,90	4,02	2,59	1,43	2,16
1992	25,15	8,27	3,17	9,78	1,78	18,69	10,62	6,44	17,06	1,63	3,16	-1,53	1,64
1993	25,92	9,09	1,76	11,62	0,70	20,93	10,12	7,54	17,66	3,27	3,06	0,21	1,97
1994	28,87	7,93	2,27	11,71	0,35	22,47	10,73	7,13	17,86	4,61	3,20	1,41	3,68
Média 90 - 94	26,45	8,49	1,85	10,25	1,06	21,79	11,13	6,82	17,95	3,84	3,15	0,69	2,54

(+) Superávit

Fonte: de 1947 a 1969 – Estatísticas do século XX; de 1970 a 1979: SIMONSEN (1989); de 1980 em diante: IBGE, BCB: BRESSER-PEREIRA (1991)

Tal contexto de crise gerou, conforme nos mostra Bresser-Pereira, uma espécie de consenso sobre quais reformas deveriam ser postas em prática para solucionar essa crise. Como observado a partir desse gráfico, há um crescente déficit público (operacional) localizado na média da década de 1980-90. Isso gera um entendimento básico de que há um gasto extremamente alto do governo

2. Existem diferentes déficits públicos, a figura a seguir lida com dois. O primeiro deles é déficit primário, nessa categoria, tem-se que o resultado é arrecadação do governo menos as despesas com exceção do pagamento da dívida. O segundo, e um pouco mais realístico, é o déficit operacional, nessa categoria soma-se o pagamento da dívida e dos juros reais sob a dívida (juros que já contabilizam a inflação). Em outras palavras, pode-se pensar que o déficit operacional, em tempos de alta inflacionária, demonstra melhor a realidade fiscal do governo.

e uma dívida crescente. O consenso de Washington baseado em um texto de Johny Williamson (2002)<sup>3</sup> surge com algumas medidas para liquidar a dívida pública (vista como principal motor da estagnação e da inflação nos países latinos americanos). (Pode-se pensar, a partir desse viés, que os principais problemas da América Latina, no que tange a economia, seriam (BRESSERPEREIRA, 1991): a) populismo econômico que seria a incapacidade de conter o déficit público e de manter as demandas salariais sob controle; b) uma excessiva regulamentação e interferência estatal, seja por meio de empresas ou por meio de proteção a essas empresas (causando a inserção de moeda na economia, gerando inflação) (BRESSER PEREIRA, 1991). A partir desse diagnóstico, tem as seguintes medidas para solução dessa crise:

o consenso de Washington é constituído de 10 reformas: a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro (BRESSER PEREIRA, 1991, p. 04).

Adicionam-se além desses problemas, outros dois: a) a falta de credibilidade do governo; b) e a incapacidade do Estado gerar poupança. Em outras palavras, não basta ter um déficit público alto para manter o Estado em crise permanente, pois caso esses governos ainda possuíssem credibilidade perante organismos internacionais ou outros países, poderiam obter volumes de financiamento dessa dívida a partir de juros baixos. Outro caso seria se antes da

---

3. O texto de Williamson o qual esse texto se refere, pode ser encontrado em: <<https://www.wcl.american.edu/hracademy/documents/Williamson1990WhatWashingtonMeansbyPolicyReform.pdf>>. Baseia-se na disciplina fiscal e na transparência de contas públicas baseadas na inflação. “The budget deficit has traditionally been measured in nominal terms, as the excess of government expenditures over receipts. In 1982 Brazil argued with the IMF that this way of measuring the deficit is seriously misleading in a high-inflation country, where most of the nominal interest payments on government debt are really accelerated amortization of principal” (WILLIAMSON, 2002, p.3).

crise, a poupança fosse positiva, o déficit público seria mitigado a partir dessas reservas (BRESSER PEREIRA, 1991).

Portanto, a solução para essa crise parece residir tanto numa diminuição do Estado, do déficit público, somado a uma recuperação da credibilidade, da capacidade de poupar e da estabilização econômica. O governo FHC, a partir das reformas econômicas (que debateremos a seguir), esforçou-se para manter a estabilidade econômica e, com menos sucesso, diminuir o déficit público. No plano da política externa, assim como debatido anteriormente, ocorreu um grande esforço para recuperar a credibilidade perante outros países e investidores (tópico que também será discutido a seguir). Tem-se, assim, que o consenso de Washington conectou o Estado brasileiro (seu planejamento de políticas públicas) ao contexto internacional, gerando o formato do Estado Gerencial aqui estudado.

Para a estabilização econômica ocorrer, o governo FHC passa, resumidamente, por um processo de indexação da moeda nacional ao dólar. Isso, em prática, significa tornar uma unidade de valor da moeda nacional igual a uma unidade de valor da moeda norte-americana. Assim, a política monetária do período agiu em função da estabilização do câmbio. A taxa de juros, importante instrumento de política monetária, por exemplo, permanece elevada para atrair capital de curto-prazo capaz de elevar o valor da moeda nacional em relação ao dólar. Isso dá a essa política monetária aspectos de dependência, uma vez que não pode agir de forma livre devido a necessidade de se manter um câmbio fixo. A alta taxa de juros, por outro lado, causou um efeito negativo na política fiscal (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

A política do governo FHC, em sua primeira gestão, foi um esforço empreendido no sentido de eliminar déficits crônicos mediante aprovação de algumas medidas no Congresso. Alguns exemplos são: reforma da previdência e saneamento das contas públicas. Além dessas tentativas de aprovação de reformas também foram privatizadas empresas e serviços públicos (OLIVEIRA E TUROLLA, 2003). Apesar de obter resultados positivos na aprovação de tais medidas, a política fiscal<sup>4</sup> sofreu com a subida da taxa de juros. Tal

---

4. Adota-se a seguinte definição de política fiscal: política fiscal reflete o conjunto de medidas pelas quais o Governo arrecada receitas e realiza despesas de modo a cumprir três funções: a estabilização macroeconômica, a redistribuição da renda e a alocação de recursos. A função estabilizadora consiste na promoção do crescimento econômico sustentado, com baixo desemprego e estabilidade de preços. A função redistributiva visa assegurar a distribuição equitativa da renda. Por fim, a função alocativa consiste no fornecimento eficiente de bens e serviços públicos, compensando as falhas de mercado (TESOURO NACIONAL, 2017).

se deve ao fato de a alta na taxa de juros fez aumentar a dívida pública, causando um forte desequilíbrio na economia. Por isso, pode-se adotar o nome de desequilíbrio com estabilização para descrever o período (OLIVEIRA E TUROLLA, 2003, p.191).

Esse conjunto de fatores é crucial para o entendimento das medidas feitas pelo segundo período. Para os autores, ocorreu uma forte mudança no que tange às medidas tomadas pelo primeiro e pelo segundo governos (OLIVEIRA E TUROLLA, 2003, p. 197). Estas mudanças são: a) flutuação da taxa de câmbio em 1999, com baixa interferência através de venda ou compra de reservas ou de títulos indexados à taxa de câmbio; b) a política monetária obteve maior importância, com o advento do regime de metas de inflação; c) a política fiscal passou da interferência para eliminação de déficits e promoção de reformas em direção à perseguição de regimes de superávit primário fiscal via comparação da dívida com o Produto Interno Bruto (PIB). A figura a seguir reuni as mudanças do segundo governo em relação ao primeiro no que se refere à política econômica. Todavia, essas são medidas internas mobilizadas durante o governo FHC, havendo pouco espaço para o debate sobre as condições internacionais para o “sucesso” desse planejamento do Estado Gerencial(OLIVEIRA E TUROLLA, 2003).

Fabio Giambiagi (2012) faz uma relação das medidas internacionais, atrelando-as à conjuntura nacional. Desse modo, alguns fatores internacionais são tidos como essenciais para entender as ações tomadas durante o primeiro mandato (1995-1998). O principal motivador do sucesso do Plano Real foi a alta liquidez internacional (GIAMBIAGI, 2012). Mesmo em alguns momentos de baixa nessa liquidez internacional como, por exemplo, a crise no México (1995), algumas medidas, como o aumento da taxa de juros e as microdesvalorizações, fizeram com que o governo conseguisse programar o plano de estabilização econômica com sucesso.

O êxito na estabilização de preços, assim como mostra Oliveira e Turolla (2003), teve consequências drásticas, pelo menos no primeiro mandato, dentre elas: desequilíbrios externos e crise fiscal (GIAMBIAGI, 2012). A defesa da taxa de câmbio causou queda nas exportações e forte aumento nas importações; além disso, a conta-corrente sofreu com as altas taxas de juros. Giambiagi tenta compreender quais motivos levaram os tomadores de decisão dessa época a se permitirem tais desequilíbrios e fragilidades. O primeiro deles era o medo de que a inflação crescesse de maneira descontrolada assim como no México; outro motivo foi a

proximidade da reeleição de FHC, em 1998; por último, o papel da política externa em ampliar a credibilidade do governo e permitir a obtenção facilitada de divisas (capital estrangeiro) que poderia fortalecer o real (assim não haveria problemas em ter esse déficit como vimos anteriormente).

Figura 2 - Principais mudanças nas políticas econômicas no segundo mandato FHC (1999-2002)

	Situação no 1º mandato	Data efetiva da mudança	Mudanças no 2º mandato
Regime Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esforços de reforma estrutural e patrimonial do setor público, com a apresentação de propostas legislativas e privatização.</li> <li>• Introdução de medidas de controle das finanças dos governos estaduais e municipais, com efeito estrutural, mas resultados não-imediatos.</li> <li>• Controle primário insuficiente: aumento do déficit primário.</li> <li>• Aumento da despesa com juros devido à instabilidade financeira.</li> </ul>	28 de outubro de 1998 (anúncio do Programa de Estabilidade Fiscal).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste fiscal voltado para a geração de superávits primários, baseado em aumento de receitas e redução de despesas com maior ênfase nas primeiras.</li> <li>• Fadiga reformista, embora propostas importantes tenham sido implementadas (Lei de Responsabilidade Fiscal, fator previdenciário).</li> </ul>
Regime Monetário	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subordinado à âncora cambial.</li> <li>• Choques externos requereram contração monetária recorrente.</li> </ul>	12 de janeiro de 1999 (relaxamento da âncora cambial) e maio de 1999 (introdução do regime de metas de inflação).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meta de inflação, possibilitando resposta mais suave aos choques.</li> </ul>
Regime Cambial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Câmbio administrado.</li> <li>• Déficits crescentes em conta corrente.</li> </ul>	12 de janeiro de 1999 (abandono da defesa das bandas cambiais).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flutuação suja.</li> <li>• Reversão dos déficits em conta corrente.</li> </ul>

Fonte: OLIVEIRA; TUROLLA. Política econômica do segundo governo FHC, 2003.

A combinação entre uma política fiscal expansionista e altas taxas de juros, somado a modificação do contexto em 1999—ou seja, de baixa liquidez internacional— trouxe um inevitável fim à âncora cambial. Os tomadores de decisão contactaram o FMI no intuito de se conseguir manter o regime por mais tempo. Esse acordo, como mostra Giambiagi, trouxe importantes implicações para o

segundo mandato, apesar de ter fracassado na manutenção do regime (GIAMBIAGI, 2012). Dentre essas mudanças, a mais importante foi a modificação na política fiscal que, a partir desse momento, passa a perseguir contínuos superávits

o Fundo coordenou os esforços de apoio ao Brasil, mediante a organização de um pacote de ajuda externa, somando US\$42 bilhões. Desse, US\$18 bilhões seriam do FMI e o restante de outros organismos multilaterais e de diversos governos, entre eles os dos Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a Itália, a Alemanha, a França, o Japão e a Espanha. Esse primeiro acordo contemplava um importante aperto fiscal, com superávit primário passando de 0,0% do PIB em 1998 para 2,6% do PIB em 1999, e 2,8% e 3,0% do PIB em 2000 e 2001, respectivamente. É importante registrar que o acordo não contemplava mudanças na política cambial, que seria mantida inalterada (GIAMBIAGI, 2012, p.175).

Esse acordo teria fracassado, pois o mercado já não acreditava que o Brasil conseguiria sair da crise com a taxa de câmbio fixa; além desse fator primordial, o governo não conseguiu aprovar todas as reformas da previdência que achava necessário para combater os déficits (Ibidem, p.176). Em outras palavras, a política externa e as negociações diplomáticas do primeiro mandato do governo FHC não foram o suficiente para manter o câmbio fixo via aumento da credibilidade nacional. O segundo mandato conta com uma melhoria nesse quesito; porém, mesmo com as metas de inflação, o país continuou a enfrentar taxas de crescimento baixas, uma vez que não era permitida nenhuma política expansionista (GIAMBIAGI, 2012). As medidas do segundo mandato são alinhadas na seguinte ordem por Giambiagi):

i. Privatização; ii. Fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações; iii. Mudança no tratamento do capital estrangeiro; iv. Saneamento do sistema financeiro; v. Reforma (parcial) da Previdência Social; vi. Renegociação das dívidas estaduais; vii. Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); viii. Ajuste fiscal, a partir de 1999; ix. Criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública; x. Estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política Monetária (GIAMBIAGI, 2012, p.167, p.179).

Temos assim, ao contrário do que pensam Oliveira e Turolla, maior número de semelhanças do que diferenças. As privatizações constantes e as altas de juros presentes em ambos os mandatos; e, talvez o mais emblemático, a adoção de medidas “aconselhadas” pelo FMI como de suma importância para o desenvolvimento na-



cional. A forma com que agiu a política fiscal, rumo à conquista de superávits, tornou-se realmente adversa da política expansionista do primeiro mandato, porém o saneamento das contas com intuito de extinguir antigos déficits permaneceu similar ao do primeiro mandato.

Pode-se dizer que a política externa, então, possui um papel essencial no que se refere aos sucessos do primeiro mandato. A ampliar credibilidade e a construção de uma nova imagem de Brasil passaram a ser o papel primordial dessa política pública principalmente no primeiro mandato.

As prioridades de política externa daquele governo estavam subordinadas à estabilização e reformas de cunho liberal na economia. A política externa tinha o papel de restaurar a credibilidade econômica e política do país o que se traduziu na adesão do Brasil a vários regimes internacionais como de direitos humanos; controle de tecnologia de mísseis; Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares e, em 1998, o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TNP)(DUARTE; RUBENS, 2013, p.3).

Duarte Lima e Rubens demonstram para nós o processo de presidencialismo<sup>5</sup>, nos governos FHC e Lula. A diplomacia presidencialista consiste na maior presença do presidente no processo decisório da política externa e na aplicação das medidas decididas. Para esses autores, a influência direta de FHC na política externa, causa a criação de uma nova agenda e de um novo significado para parceiros ou determinadas ações. Assim, para esse governo, temos que: “dimensão da política externa aparece como estratégia de inserção competitiva e modernização produtiva. Imagem, restaurar a credibilidade e restaurar a imagem do país. Um desenvolvimento pela aceitação” (DUARTE; RUBENS, 2013, p.4).

Porém, podemos nos aprofundar ainda mais no significado dos termos e nas diferenças entre a concepção do papel da política externa nos dois mandatos. Para Tullo Vigevani, Marcelo Oliveira e Rodrigo Cintra (2003), ocorreu uma mudança significativa no cenário internacional que já não era aquele da Guerra Fria. Havia novos temas (direitos humanos e narcotráfico) e a maior papel das instituições na condução na agenda internacional (VIGEVANI; OLIVERIA; CINTRA, 2003). Esse momento leva o governo a crer

5. Usa-se a seguinte definição de presidencialismo: seria o sistema no qual o presidente-eleito pelo povo- detém o poder de chefe do governo e chefe do Estado (chefe que representa a nação) (PRETO, 2006, p.14). Ao aplicar essa lógica para a política externa, entende-se que o presidente seria parte fundamental na representação de sua nação.

que se isolar e evitar relações não seriam mais as soluções ideais para o desenvolvimento. A busca agora era pela consolidação de relações de comércio multilaterais baseados no cobiçado título de *global trader*<sup>6</sup>.

A ideia principal da autonomia pela participação era buscar a convergência com os demais atores internacionais através da participação, de forma crítica, na maior parte das discussões possíveis fazendo criar uma imagem que inspirasse credibilidade e, portanto, que desse ao Brasil uma nova posição no sistema internacional. Ademais, sempre que possível consolidar uma identidade brasileira adaptada, ainda de maneira crítica, a valores internacionais, evitando qualquer espécie de tensão com qualquer parceiro internacional.

Não significava colocar-se em posição subordinada, ao contrário, esse era o caminho a seguir para o fortalecimento da própria posição relativa no sistema internacional. Para FHC, outra característica importante de seu governo seria a coincidência entre os valores universalmente prevalentes e a identidade nacional. [...] Buscou-se a todo momento evitar tensões irremediáveis, seja com os Estados Unidos, seja com outros países (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p.37).

O objetivo, assim sendo, da política externa é promover um desenvolvimento a ser alcançado pela integração com os demais países (VIGEVANI; OLIVERIA; CINTRA, 2003). É adotar um comportamento *mainstream*, mas pensar nas “especificidades” que o Brasil teria na consolidação de seus próprios interesses. O Mercosul, não diferente do objetivos do plano Avança Brasil, representou um parceiro na luta por mais poder de barganha com os poderes maiores; e assim, como no Brasil, a consolidação da cláusula democrática demonstra uma vontade de forjar uma imagem específica do bloco e de seus parceiros (VIGEVANI; OLIVERIA; CINTRA, 2003).

A partir desse objetivo específico da política externa, a construção de uma imagem desejada por FHC é fundamental para o Brasil. Almejava-se um maior poder nacional (maior credibilidade) via consolidação de uma imagem de acordo com os moldes expressos pelos consenso de Washington (VIGEVANI; OLIVERIA; CINTRA, 2003). Todavia, tais pretensões em muitos casos não se concretizavam, isso acontece, por exemplo, na manutenção do regime de câmbio fixo. Os

---

6. Seria aquele que fosse capaz de comercializar em todas as partes do globo, atendendo uma agenda de relações exteriores universais. Sempre presente no que tange ao comércio multilateral (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p.37, p.34)

autores trabalhados até aqui nos demonstram um formidável exemplo em que essa vontade de reconstrução da imagem via consenso com as ideias da época não obteve o desempenho desejado.

A participação do Brasil em alguns grandes debates internacionais, como o da tentativa de regulamentar fluxos financeiros internacionais de capitais voláteis, que contribuem para o desencadeamento de crises financeiras, refletiu as dificuldades de incidir na construção de uma agenda ainda não desejada por atores relevantes e de maior poder” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p.37, p.40 e 41).

Portanto, se tivermos que desenhar um balanço desse período de acordo com a visão desses autores, concluímos que a diplomacia presidencial, a estabilidade econômica e a vontade de se integrar ao resto do mundo provocaram efeitos até positivos, uma vez que o Brasil ganhou espaço nas discussões internacionais. Todavia, como é comentado pelos autores abaixo, mesmo este desenvolvimento—equivalente ao crescimento econômico e acúmulo de capital— não conseguiu ser alcançado a partir da “adesão às normas e regimes.

A política externa brasileira durante o governo FHC contribuiu para posicionar o Brasil entre os países que aderem a valores considerados universais. Melhorou o conceito internacional em relação ao Estado brasileiro. Consolidou-se a conduta pacífica do país, respeitado por suas posições construtivas. No entanto, a debilidade na capacidade de promover o desenvolvimento e, portanto, a continuação de uma tendência histórica de encolhimento do peso do Brasil na economia mundial, contribuiu para enfraquecer seu poder em negociações internacionais relevantes(VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p.37, p. 58).

Partindo de uma visão ainda maior sobre os processos que estavam em andamento dentro do âmbito doméstico, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2014) entendem que a política externa do Brasil pode ser entendida de acordo com paradigmas<sup>7</sup>. São três os tipos básicos de paradigmas que dominam a política externa brasileira de 1930 até dias atuais (CERVO; BUENO, 2014).

O primeiro deles é o desenvolvimentista. Segundo os autores em tese, tal seria reforçador do aspecto nacional que se envolve na superação de dependências econômicas e na afirmação autonomia na segurança. O segundo que é nomeado é o Estado normal, este teria basicamente três características, seriam: a) subserviente, pois

---

7. Estes paradigmas seriam “linhas de força da ação externa que advém de correntes de pensamento”. (CERVO; BUENO, 2014, p.488)

se submete aos comandos do centro hegemônico do capitalismo; (b) o Estado destrutivo, pois aniquila o centro econômico do país e transfere a renda nacional ao exterior; (c) regressivo, uma vez que reserva apenas as funções da “infância” ao Estado<sup>8</sup>. O último desses paradigmas seria o Estado logístico concentrado em esforços da diplomacia nacional com intuito equilibrar os benefícios da interdependência através de uma percepção madura do mundo globalizado (CERVO; BUENO, 2014).

O governo FHC reuniu os três, durante diferentes momentos da gestão (CERVO; BUENO, 2014). O primeiro desses paradigmas apareceu nos esforços diplomáticos nacionais para denunciar a ausência de uma crítica à globalização e sobre a ausência de um projeto de diálogo Norte-Sul. Porém, em contraponto, o segundo foi mais presente nos diferentes fóruns— seja do Mercosul, seja durante a criação da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul Americana) (CERVO; BUENO, 2014).

A adoção, sem maiores críticas, do programa conhecido como Consenso de Washington causou efeitos danosos à política externa. Para Cervo e Bueno (CERVO; BUENO, 2014), a ideia era que não houve projeto de política externa, simplesmente fora adotado aquilo que era exigido pelo Consenso de Washington. Algumas medidas foram exaltadas durante o texto, dentre elas: as privatizações, responsáveis por destruir o parque industrial nacional, fazendo com que as maiores remessas de lucro fossem enviadas ao exterior; a rigidez fiscal e transparências das contas públicas como exigidas pela hegemonia do capitalismo; além disso, o Estado perdeu boa parte de suas obrigações originais.

Foi mostrado anteriormente que a ideia de que o Brasil não possuía um projeto de política externa específica parece não condizer com os discursos levantados pelos tomadores de decisão. Havia um discurso que era se redimir de uma imagem “de ditadura, a inflação prolongada, a falta de nitidez e persistência na condução das políticas econômicas” (CARDOSO, 2016, p.16).

Porém, mesmo havendo um projeto concreto de recuperação da credibilidade, tais autores levantam que algumas mudanças demonstram a maior “maturidade” que tiveram os tomadores de decisão ao encarar o contexto da globalização em relação ao primeiro

---

8. Acredita-se que com isso os autores queiram dizer que ao Estado fica reservado a função de tutela, de segurança, cabendo a administração da economia, por exemplo, ao mercado.

mandato, segundo os autores apontam (CERVO; BUENO, 2014): o controle das privatizações, balanceando certos benefícios da “interdependência”; o reforço da capacidade empresarial do país; aplicação da ciência e da tecnologia; luta pela abertura dos mercados; e luta pela proteção contra capitais especulativos. O Estado não seria mais aquele ente passivo, mas o operador e promovedor da sociedade civil no plano da política externa. Entendendo quais os mecanismos envolvem a ação da política externa, cabe agora entendermos ainda mais a visão que norteia esse trabalho até aqui.

Assim como nos foi sugerido, os autores Lessa, Couto e Farias (2009) se debruçam pelos diferentes planejamentos entre o governo FHC e o governo Lula. Diferente das visões apresentadas anteriormente, a política externa é entendida dentro de um planejamento maior a cerca de um modelo de Estado perseguido pelos tomadores de decisão em diferentes épocas (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009, p. 90). Seguindo essa orientação, soubemos investigar os planos Avança Brasil e Diretor para traçar quais seriam suas implicações e concepções acerca da política econômica e política monetária.

Para além dessa sugestão metodológica que é tão cara a esse trabalho, esse mesmo artigo *Política externa Planejada* nos mostra um frutífero debate teórico sobre o tema da política externa das duas gestões do governo FHC. Todavia, em momentos anteriores, os próprios autores demonstram suas visões ao analisarem os planejamentos; de modo similar ao Plano Diretor e à reforma do Estado gerencial, o plano Plurianual citava a abertura econômica, a construção de um estado moderno, mas nenhuma linha sequer sobre política externa (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009). Como supracitado, ao contrário do que pensava Amado Cervo e Clodoaldo Bueno tal fato não significa de maneira alguma uma negligência com a política externa, que, como vimos anteriormente, perseguiu objetivos que contemplavam a criação de um novo imaginário sobre o Brasil e, também, como instrumento para se obter—e manter— a estabilidade econômica

Três estratégias de ação convergiram para desenhar a estratégia de desenvolvimento que o país então adotava: construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; inserção competitiva e modernização produtiva (MPOG, 1996). Em nenhuma delas, no entanto, faz-se qualquer menção às linhas de ação de política externa a serem priorizadas no período ou como a atuação externa do país estaria a serviço de seu desenvolvimento. Todavia, isso não chegava a representar negligência

ou incoerência do PPA com a política externa depreendida no período (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009, p. 91).

Também não se pode concordar com o conceito de autonomia pela participação (LESSA; COUTO E FARIAS, 2009). Os autores propõem o termo desenvolvimento pela aceitação, uma vez que aceito os comandos da hegemonia podia-se pensar na atração de investimentos via recuperação da credibilidade. Logo, não se tinha, ou pouco se tinha o efeito da autonomia.

O desenvolvimento não saía do horizonte da política externa, mas uma política externa autônoma não era vista como necessária para o alcance dos objetivos pretendidos. Mais, portanto, que *autonomia pela participação*, o conceito apropriado pelo plano plurianual seria o de *desenvolvimento pela aceitação*, principalmente no tocante à inserção econômica internacional do país (FONSECA Jr, 1998). Praticar as reformas conforme receitado, esvaziar o papel central ocupado pelo Estado na economia e tratar de atrair, pelo bom comportamento, o investimento externo ansioso pela parceria entre baixo risco e alto lucro (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009, p.92).

Pelo fato de não se obter o desenvolvimento desejado, ou até mesmo muito abaixo da meta, baixo emprego e aumento da dependência (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009), essa estratégia de seguir a receita pensada pelo Consenso de Washington sofreu drásticas modificações para o segundo mandato. Assim como mostra a análise do plano Avança Brasil, os autores em tese citam o desenvolvimento sustentável e a geração de emprego como fatores a serem considerados no exame da política externa (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009). A política externa veio contemplar a política fiscal, uma vez que as exportações seriam importantíssimas para obtenção de superávits. “Dentre os 28 objetivos de governo, destacam-se, por fazerem referência explícita às relações internacionais do país, atingir 100 bilhões de dólares de exportação até 2002 e fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais” (LESSA, COUTO E FARIAS, 2009, p.95).

Discutiu-se nesta parte do capítulo algumas aplicações feitas na política econômica e na política externa a partir de debates entre comentaristas que eram favoráveis ou não a essas medidas. Pode-se analisar que o planejamento estatal passou por uma adoção de medidas consideradas essenciais para sanar problemas como a inflação, o crescente déficit público operacional e falta de credibilidade do governo brasileiro em relação ao estrangeiro. Seguindo essa lógi-

ca, a política externa e a política econômica estiveram conectadas, em ambas as gestões FHC.

Podemos perceber, portanto, que as reformas propostas a partir do consenso de Washington foram a base não apenas para a política econômica do período (diminuição do Estado, estabilização da moeda), mas uma vez que esses objetivos se tornaram prioritários, a política externa obteve um papel importante na criação de uma nova imagem capaz de ter plena credibilidade no cenário internacional (assim conseguindo apoio para aprovação de reformas via financiamento, por exemplo). Vimos também que nem sempre esses objetivos foram alcançados, a nova imagem não foi suficiente para manter o regime de câmbio fixo. Por último, pode-se observar a política externa passou também ao papel de conseguir superávits desejados para bom funcionamento da economia. A política externa e a política econômica encontram-se conectadas através de um planejamento estatal amplo que, no caso da gestão FHC, ocorreu através de uma busca por aplicações de determinadas reformas vistas como primordiais.

## Conclusão

No caso do governo FHC, em seu primeiro mandato, a política externa foi pensada principalmente para dar credibilidade ao novo Estado Gerencial. Em outras palavras, tentou-se desvincular o Brasil de seu antigo imaginário (totalitarismo, falta nitidez, falta de diálogo). Passando por desafios ligados as demais políticas públicas. Para um exemplo claro desse, a política externa defendeu, a defesa do câmbio fixo, importante para o sucesso da política econômica pensada por esses tomadores de decisão do período (CARDOSO, 2016, p. 352). No segundo plano, *Avança Brasil*, a política externa continua sua linha de proteção e apoio à política econômica, almejando atingir maiores volumes comerciais, principalmente com os parceiros sulamericanos.

Além de tentar demonstrar a conexão entre a política externa e as demais políticas, esse trabalho também objetivou compreender qual o papel do contexto internacional na formação do planejamento estatal. Para isso, retomou-se o contexto histórico da época de FHC. A partir desse momento, pode-se perceber que o contexto era de pressão para reformas dentro dos países do terceiro mundo (tanto uma pressão econômica quanto política) que não conside-



rava as necessidades e diferenças. Portanto, de acordo com Costa (2000), a reforma do Estado gerencial é uma dentro de uma série de reformas estatais com semelhanças ao adotarem, na sua maioria, políticas econômicas entendidas como necessárias e recomendadas pelas principais organizações internacionais (diminuição do Estado, alta na taxa de juros).

Portanto, concluímos que a política externa tem uma dimensão nacional tal como uma dimensão internacional. O Estado é diretamente afetado e reconstituído não apenas por forças internas, mas também, devido à configuração de forças externas.

## Referências

AUGELLI, Enrico; MURPHY, Craig N.. Gramsci e as relações internacionais: uma perspectiva geral com exemplos da política recente dos Estados Unidos no Terceiro Mundo. In: GILL, Stephen. **Gramsci, Materialismo Histórico e as Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Ufrj, 2007. Cap. 5. p. 201-221.

BOITO JR., Armando. **As Bases Políticas do Neodesenvolvimentismo**. In: FÓRUM ECONOMICO DA FGV, 9. São Paulo, 2012. *Paper...* São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v.1, p.1-15, 2012.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. **Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, Sept. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000300004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso: 21 Jun 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Crise na América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 21, n. 1, p.3-23, 1991. em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7726/TD%20274%20%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 Jul. 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da Presidência**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano Diretor do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

CARDOSO, FH. *Avança, Brasil: proposta de governo* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 172 p. ISBN: 978-85-99662-68-7. Available from SciELO Books.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior**. Brasília: Unb, 2014.

COSTA, Lucia Corte da. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 11, n. 1, p.49-79, maio 2000.

GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Campus, 2011.



GILL, Stephen et al (Org.). **Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

GILL, S; LAW, D. Global hegemony and the structural power of capital. In: GILL, S. **Gramsci, historical materialism and international relations**. Cambridge: Cambridge University, 1993.

GRAMSCI, A. Breves notas sobre a política de Maquiavel. In: **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a, p. 11-110, Caderno 13, vol. 3.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. **Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso à Lula (1995-2008)**. In: Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, jun. de 2009. V. 52, n. 1 p. 89-109. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292009000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100005). Acesso em: 20 de dezembro de 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de; DUARTE, Rubens de S.. **Diplomacia Presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula**. Jun., 2013. Observatório Político Sul-americano, Rio de Janeiro, v. 8, n. 9, p.1-24.

MARTINS, Humberto. Uma **Teoria da Fragmentação De Políticas Públicas: Desenvolvimento e Aplicação na Análise De Três Casos de Políticas de Gestão Pública**. 2003. 254 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública, FGV, Rio de Janeiro, 2003.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLA, Frederico. Política **econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas**. Tempo soc., São Paulo, Nov. 2003. V. 15, n. 2, p. 195-217, Nov. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 21 Jun. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200008>

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. Global capitalism and American empire. Socialist Register, Toronto, dez. 2004. V. 40, n. 1, p.1-41

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, Dec. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 de Fev. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.

WILLIAMSON, John. What Washington means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John. **Latin American Adjustment: How much has happened?** Washington: Institute For International Economics, 1990. Cap. 2, p. 10.

*Recebido em: 03/04/2017*

*Aprovado em: 30/04/2017*

# Guerra das Malvinas: uma análise da política externa Argentina à luz do realismo neoclássico

*Malvinas war: an analysis of Argentina external policy in the light of neoclassical realism*

Thayssa Carolinne Marques Wendling\*

## Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar como o papel das variáveis domésticas da Argentina foram determinantes para sua política externa durante a Guerra das Malvinas. A teoria usada será a realista neoclássica, pois esta oferece uma visão mais específica acerca do contexto doméstico da Argentina, uma vez que esta teoria aborda os fatores internos dos Estados que afetam o âmbito externo. Diante disso, será possível perceber a relação existente entre o nível interno e externo na Argentina.

**Palavras-Chave:** Guerra das Malvinas. Argentina. Inglaterra. Realismo Neoclássico. Política Interna. Política Externa.

## Abstract

This article aims to analyze how the role of the domestic variables of Argentina were determinant for its foreign policy during the Falklands War. The theory used will be the neoclassical realist, since this one offers a more specific vision about the domestic context of Argentina, since this theory approaches the internal factors of the states that affect the external scope. Given this, it will be possible to perceive the relationship between the internal and external level in Argentina.

**Keywords:** Malvinas War. Argentina. England. Neoclassical Realism. Internal Policy. Policy.

\* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: thay93@outlook.com.br

## Introdução

O presente artigo propõe analisar a importância das variáveis domésticas para as tomadas de decisões dos governantes argentinos antes e durante a Guerra das Malvinas, conflito que aconteceu entre Argentina e Grã-Bretanha no ano de 1982.

No ano de 1976, a Argentina sofreu um golpe militar que derubou o governo peronista e instituiu a ditadura no país. Em 1982, Galtieri vê na invasão às Ilhas Malvinas uma possibilidade de preservação da ditadura, além do próprio prestígio e credibilidade diante o cenário internacional, iniciando o conflito com a Inglaterra.

Desta forma, para analisar as decisões tomadas durante este período, o artigo será subdividido em três partes, onde na primeira o realismo neoclássico será abordado, para explicar o processo de formação da política externa do governo argentino. A segunda subdivisão será voltada para a história do descobrimento do arquipélago, bem como o golpe militar de 1976, a ditadura argentina, e um breve histórico da Guerra das Malvinas. Por fim, será apresentada a análise proposta neste artigo.

## O realismo neoclássico

O realismo neoclássico é uma das teorias usadas para explicar a política no sistema internacional, e as interações entre os Estados, analisando as variáveis internas e externas destas. De acordo com Rose, as “opções de política externa são feitas por líderes políticos reais e elites, e por isso é a sua percepção de poder relativo que importa não simplesmente quantidades relativas de recursos físicos e força”<sup>1</sup> (ROSE, 1998, p 147, tradução nossa). Porém, esses líderes nem sempre possuem total acesso ao poder material para usufruir como bem entendem, por isso, as políticas externas dos países em curto e médio prazo, às vezes não conseguem seguir as tendências do poder material (ROSE, 1998). Este poder relativo do Estado é visto como uma variável independente. Mas, como as questões internas influenciam em tal poder, e também nas ações do Estado no sistema internacional, a variável interveniente, nesse caso, é o tomador de decisão, já que este tende a ter percepções que irão influenciar tanto na política externa quanto na interna. Além

1. “Foreign policy choices are made by actual political leaders and elites, and so it is their perceptions of relative power that matter, not simply relative quantities of physical resources or forces in being”. (ROSE, 1998, p 147)

disso, este indivíduo também possui melhor conhecimento sobre o nível de poder de seu país, e assim, pode mensurar como suas ações impactarão os outros agentes (VERANO, 2014).

Outro fator que deve ser levado em consideração neste caso é a população do país, uma vez que esta influencia diretamente na disposição de recursos naturais, o que nos leva a comparar tanto a força quanto a estrutura de um Estado à sua população (ROSE, 1998). Segundo Rose (1998), “pressões sistêmicas e incentivos podem moldar os contornos gerais e a direção da política externa sem serem fortes ou suficientemente precisas para determinar os detalhes específicos do comportamento do Estado”<sup>2</sup>. É de extrema importância analisar como as pressões sistêmicas são entendidas pelos governos, já que os líderes de Estado podem ser influenciados tanto pelo âmbito internacional quanto pelo doméstico. (ROSE, 1998, p 147).

O âmbito doméstico, em algumas vezes, pode influenciar mais nas ações dos atores do que o âmbito internacional, e os custos para se chegar a um equilíbrio no sistema internacional e os prováveis riscos políticos podem ser muito elevados (SCHWELLER, 2004). Tais fatores podem ser considerados estratégias do Estado que explicam como as causas estruturais interagem com as causas unitárias produzindo assim, resultados no nível sistêmico. Além disso, através da combinação de quatro variáveis determinadas por Schweller (2004), torna-se possível medir a coerência de um Estado. As variáveis são: vulnerabilidade de um regime ou governo, coesão da elite, consenso da elite e coesão social (SCHWELLER, 2004).

De acordo com Juneau (2009),

o Realismo neoclássico propõe uma cadeia causal clara, com três passos: a variável independente (posição relativa do país na distribuição internacional de poder); a variável interveniente (“correia de transmissão” de nível doméstico, mediante a qual as pressões sistêmicas são filtradas); e a variável dependente, ou o resultado da política externa. A variável independente é a posição relativa do Estado no sistema internacional, como é com o realismo estrutural. Realistas neoclássicos, no entanto, estão à esquerda esperando pela assunção dos Estados como atores unitários, em que as pres-

---

2. “Systemic pressures and incentives may shape the broad contours and general direction of foreign policy without being strong or precise enough to determine the specific details of state behavior”. (ROSE, 1998, p 147).

sões sistêmicas são os principais determinantes dos resultados (JUNEAU, 2009, p 5, tradução nossa).<sup>3</sup>

Além disso, o nacionalismo pode representar perigo em um determinado Estado, já que o sentimento nacionalista por parte da população pode atrapalhar na percepção do nível estrutural e produzir pressões nas tomadas de decisão dos governantes. (RATHBUN, 2008).

As instituições nacionais também representam grande relevância para os neoclássicos, e a mais importante com relação ao poder do Estado são as instituições político militares, considerando que, “arranjos institucionais afetam a capacidade dos tomadores de decisão centrais para extrair ou mobilizar recursos da sociedade doméstica”<sup>4</sup> (TALIAFERRO, 2007, p. 155, tradução nossa).

A partir daí, é possível perceber que o nível doméstico filtra as pressões da estrutura, ou seja, do nível sistêmico, o que pode ocasionar em ganhos, caso esta leitura seja feita de forma correta, ou em perdas, caso seja feita de forma equivocada ou até mesmo precipitada. Por isso, os neoclássicos afirmam que as respostas de política externa de um país podem ser motivadas mais pelo ambiente doméstico do que pelo nível sistêmico (SCHWELLER, 2004).

## As Ilhas Malvinas, o golpe militar e o conflito

O arquipélago das Ilhas Malvinas, conhecido pelos britânicos como Falklands Islands, está localizado no Atlântico Sul, e é composto por aproximadamente 800 ilhas, sendo duas principais: Geórgia do Sul e Sandwich do Sul. As ilhas estão a cerca de 600 quilômetros da Argentina, e em torno de 12.800 quilômetros do Reino Unido (CASAS, 2010).

Existem duas versões mais conhecidas sobre o descobrimento. A primeira afirma que as ilhas foram avistadas em 1520 pelo espanhol Fernão de Magalhães. A segunda versão trata-se de que

3. “Neoclassical realism proposes a clear causal chain, with three ‘steps’: the independent variable (the country’s relative position in the international distribution of power), the intervening variable (the domestic-level ‘transmission belt’, through which systemic pressures are filtered), and the dependent variable, or the foreign policy outcome. The independent variable is the state’s relative position in the international system, as it is with structural realism. Neoclassical realists, however, are left wanting by the assumption that states are unitary actors, whereby systemic pressures are the principal determinants of outcomes”. (JUNEAU, 2009, p 5)

4. “Institutional arrangements affect the ability of central decision-makers to extract or mobilize resources from domestic society”. (TALIAFERRO, 2007, p. 155)

em 1592 o inglês John Davis descobriu as ilhas durante sua expedição, ou seja, são versões que favorecem argentinos e ingleses (VALÉRIO et al, 2013). O primeiro desembarque nas ilhas é datado de 27 de janeiro de 1690, após a chegada de John Strong, capitão inglês, que batizou de “Canal de Falkland” o canal entre as duas ilhas principais, e, mais tarde, o nome passou a ser usado para se referir a estas duas ilhas (FALKLANDS, 2016). Quanto ao nome usado pelos argentinos, em uma de suas diversas expedições ao arquipélago, os navegantes franceses renomearam as ilhas como *Iles Malounies* para homenagear o Porto de Saint Malo na França. Por isso o nome Malvinas para os argentinos (VALÉRIO et al, 2013).

Mais tarde, a Espanha reivindicou sua soberania, negando-se a aceitar a ocupação francesa, afirmando que as ilhas pertenciam à Espanha conforme a plataforma continental americana<sup>5</sup>. Um ano depois, a Espanha, após algumas negociações, consegue comprar a parte do arquipélago que pertencia aos franceses, e a base de Port Louis foi repassada para o Capitão Geral de Buenos Aires, assim, o nome da base foi alterado para Puerto de La Soledad (VALÉRIO et al, 2013).

A primeira reivindicação argentina junto a um órgão mundial foi durante o início do período de sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1946, e sete anos depois a Argentina deixa de reconhecer oficialmente o arquipélago como Falklands Islands (CÁNEPA, 2003). Diante de várias tentativas mal sucedidas, a Organização dos Estados Americanos (OEA) se mostrou favorável à Argentina na busca pela soberania das ilhas, mas, de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), o Reino Unido decretou uma Zona Econômica Exclusiva, ou seja, tornou “200 milhas ao redor das ilhas também propriedade da Grã-Bretanha, destacando também que as ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do sul estão inseridas sob o controle britânico no Atlântico Sul” (CAMARGO, 2014, p 74). No entanto, tal ação não foi considerada legítima pela legislação internacional, uma vez que, em uma área em disputa, não são permitidas atuações unilaterais (CAMARGO, 2014).

Na década de 1970, a economia da Argentina encontrava-se em crise, devido à alta inflação que acarretou na desvalorização do

---

5. Bulas *Inter Coetera* e *Dudum Siquidem*, outorgadas no ano de 1493 pelo Papa Alexandre VI no qual dava à Espanha a posse das terras americanas, árticas e antárticas, que estivessem localizadas a 100 léguas a oeste de Cabo Verde. Porém, isso mudou com o Tratado de Tordesilhas, em 1494, quando a demarcação passou a ser de 370 léguas.

peso, além da depreciação dos preços dos alimentos e da alta do petróleo em âmbito internacional (NOVARO; PALERMO, 2007, p. 23). O governo estava sujeito, a qualquer momento, a interromper todos os pagamentos, uma vez que as reservas internacionais encontravam-se exauridas.

Enquanto isso, paralela à crise econômica, ocorria também uma crise política onde, registravam-se diversos assassinatos de cunho político e vários episódios de explosões de bombas contra indivíduos do governo peronista (NOVARO; PALERMO, 2007, p. 24). Desta forma, em 24 de março de 1976, um golpe contra o governo instalou a ditadura militar na Argentina, regime chamado de Processo de Reorganização Nacional. Assim, a Junta Militar assumiu o controle do país, que passou a ser regido pelos comandantes das três armas: general Jorge Rafael Videla, almirante Emilio Eduardo Massero e pelo brigadeiro Orlando Ramón Agosti (CISNEROS; ESCUDÉ, 2000).

O general Videla invadiu a Casa Rosada, sede do governo, e juntamente com outros militares prendeu a então presidente Maria Estela Martínez de Perón. A partir daí, sucederam-se diversas mortes, atos violentos e sequestros contra todos aqueles que se mostravam a favor do governo peronista (PASSOS, 1986). O novo governo possuía como objetivo reorganizar o país, modificando suas instituições políticas, e estruturas econômicas. De acordo com Escudé e Cisneros (2000),

entre os objetivos básicos se mencionavam a soberania políticas, a moral cristã, a tradição nacional, a dignidade de ser argentino, a segurança nacional, a erradicação da subversão e suas causas, e a inserção internacional do país no “mundo ocidental e cristão” (CISNEROS; ESCUDÉ, cap 68, 2000, tradução nossa).<sup>6</sup>

Entretanto, para conquistar a população, os generais se colocavam como sensatos e pacíficos, apesar de serem claramente inflexíveis. Estes rejeitavam qualquer indício de apoio ao governo peronista, com punições severas, mas diziam ser a favor da moralidade e do cumprimento as leis. Com o tempo, o número de pessoas desaparecidas aumentou consideravelmente, e aqueles que foram presos pelos militares eram mantidos sob ordem do Poder Executivo Nacional (NOVARO; PALERMO, 2007).

6. Entre los objetivos básicos se mencionaban la soberanía política, la moral cristiana, la tradición nacional, la dignidad de ser argentino, la seguridad nacional, la erradicación de la subversión y de sus causas, y la inserción internacional del país en el “mundo occidental cristiano”. (CISNEROS; ESCUDÉ, cap 68, 2000)

Os militares então deram início a seu governo, sem resistência por parte da população. Porém, as dificuldades se tornaram evidentes já nos primeiros meses. O esquema institucional era composto por uma concentração de poder nas mãos dos governantes, e marcado por certo desmembramento interno, tornando o poder Executivo inábil para algumas questões. A militarização no país tornou viável uma extrema separação entre as Forças Armadas e os atores sociais, situação nunca vista na história da Argentina, mesmo com intervenções anteriores (NOVARO; PALERMO, 2007).

Apesar das diversas tentativas de se mostrar um governo forte, a Junta Militar passou a enfrentar problemas internos, com o surgimento de suas facções dentro das Forças Armadas. O grupo chamado de *palomas* era chefiado pelo general Videla e pelo também general Roberto Eduardo Viola. Este grupo era mais liberal, e se mostrava favorável a negociações inacabadas com alguns países vizinhos. Por outro lado, a facção denominada *halcones*, e comandada pelo general Carlos Guillermo Suárez Mason e Luciano Benjamín Menéndez, era vista como autoritária, preferindo um Estado intervencionista e sendo totalmente contra à ideia de negociações na política externa do país (CISNEROS; ESCUDÉ, 2000).

No início da ditadura a Junta Militar decidiu seguir por um caminho diplomático para tentar resolver a questão das Malvinas, e a Inglaterra optou pela mesma alternativa e “decidiram abrir o diálogo com uma agenda mais ampla que poderia incluir futuras negociações constitucionais”<sup>7</sup> (CISNEROS; ESCUDÉ, 2000, tradução nossa). Contudo, o governo argentino exigia a soberania das Ilhas, contrariando a vontade dos britânicos e dos cidadãos das Malvinas, o que dificultava o acordo entre as partes. Em 1976 o governo da Argentina expressou formalmente um pedido de transferência da soberania das Ilhas que fosse feita de forma progressiva, enquanto os britânicos propunham uma cooperação entre os dois países relacionada à pesca e exploração de hidrocarbonetos. A Grã-Bretanha procurava manter o controle da situação para não precisar recorrer a medidas mais drásticas e caras, como por exemplo, a construção de uma fortaleza nas Malvinas (CISNEROS; ESCUDÉ, 2000).

Em 1981, uma equipe do Fundo Monetário Internacional<sup>8</sup> (FMI) visitou o país para verificar sua situação econômica. Então,

7. [...] decidieron abrir el diálogo com una agenda más amplia que podría incluir futuras negociaciones constitucionales. (CISNEROS; ESCUDÉ, 2000)

8. International Monetary Fund.



foi emitido um relatório que advertia o governo que se o crescimento monetário e o déficit fiscal não fossem controlados, a economia correria sérios riscos, alerta que foi reforçado pelo diretor geral do FMI alguns dias depois. Em janeiro de 1982, a equipe retornou à capital do país, e ficaram satisfeitos com as propostas de Alemann<sup>9</sup>, apesar de não confiarem na situação da ditadura, e se surpreenderam com a belicosidade contra os ingleses com o início do conflito (FMI, 2001).

O general Leopoldo Fortunato Galtieri chega à Presidência da Argentina em 22 de dezembro de 1981. É necessário salientar que a ascensão de Galtieri se deu a partir da relação deste com o governo norte-americano. Ao assumir a presidência, Galtieri prometia ser o papel principal na ligação da Argentina com as questões mundiais, colaborando com os Estados Unidos. Em troca da colaboração, “o general obtivera total apoio norte-americano para chegar à Presidência. Recebeu a promessa de uma forte injeção de investimentos para recompor a economia Argentina, especialmente na área energética” (CABRAL et al, 1983, p.110).

Segundo Cabral (1983),

de acordo com uma fonte próxima ao general Galtieri, a disputa das Malvinas foi um assunto detalhadamente tratado. A recuperação das ilhas, reivindicação histórica capaz de galvanizar a opinião pública, deve ter assumido para Galtieri a perigosa forma de “maçã da tentação”. Retomar as ilhas seria uma façanha que o tornaria realmente majestoso (CABRAL et al, 1983, p 110).

Desta forma, o governo argentino planejava a invasão às ilhas contando com os Estados Unidos como aliado (CABRAL et al, 1983). Os argentinos acreditavam que os ingleses não tinham muito interesse pelas ilhas, cuja manutenção era muito cara, e o governo militar não esperava que uma mulher demonstrasse belicosidade, no caso, Margaret Thatcher, primeira-ministra do Reino Unido na época. Assim, deu-se início ao conflito no dia 2 de abril de 1982, quando três mil soldados argentinos chegaram às ilhas e dominaram, depois de alguma resistência, os homens do governo britânico que ali estavam, enquanto outros nove mil soldados argentinos tomavam os principais portos (VALÉRIO et al, 2013). Ao contrário do que pensavam os argentinos, o Reino Unido contra-atacou prontamente, e em 5 de abril a frota de três mil soldados parte em direção as Ilhas Malvinas. Pouco tempo depois, também

9. Roberto Teodoro Alemanna, Ministro da Economia.

contrariando a esperança do governo argentino, “os EUA assumem sua preferência, condena a invasão e disponibiliza para o Reino Unido sua base na Ilha Ascensão localizada a meio caminho das Ilhas Falklands” (VALÉRIO et al, 2013, p. 195). Caso Galtieri não retirasse suas tropas, o governo norte-americano aplicaria severas “sanções econômicas internacionais contra a Argentina e responderiam a qualquer demanda de material militar feita pelo Reino Unido” (VALÉRIO et al, 2013, p 195).

A intenção de Galtieri era conquistar a confiança da população argentina, e para isso, o governo explorou o sentimento nacionalista que é tão forte no país. Com o início da guerra, Galtieri passou a receber manifestações de apoio, e contando com “uma forte retórica e palavras de efeito, conseguia iniciar o processo de anestesiar, com o nacionalismo, com os brios nacionais, qualquer interferência em seus planos internos ou externos” (CABRAL et al, 1983, p. 69). Nesse caso, vale ressaltar que o grupo era composto por indivíduos que comemoravam junto aos militares, mas que anteriormente eram inimigos declarados da ditadura (CABRAL et al, 1983).

No que tange a parte militar do conflito, a Argentina produziu um plano estratégico e operacional sigiloso com duas ideias principais que de acordo com Marchese (2012), “a primeira delas era que a operação deveria ser conjunta, e a segunda, que deveria ser na medida do possível sem interferir no cotidiano dos habitantes das Ilhas” (MARCHESE, 2012, p 86). A primeira premissa refere-se à necessidade de união na ação das Forças Armadas, sem individualismo das três armas como vinha acontecendo.

O conflito chegou ao fim no dia 14 de junho de 1982, quando o general Menéndez ordenou a rendição de aproximadamente doze mil soldados argentinos. Com a vitória, Thatcher conquistou sua reeleição no Reino Unido, permanecendo no poder por mais oito anos, e Galtieri foi retirado de seu cargo, deteriorando a situação da ditadura, que não conseguia mais se manter, devido à falta de apoio nacional e internacional, além dos problemas internos (VALÉRIO et al, 2013).

## **Uma análise da política externa argentina à luz do realismo neoclássico**

Segundo Onea (2012), uma importante estratégia de cunho político usada pelos Estados para aumentar sua autoridade sobre outros países é a expansão territorial. Outro ponto a ser analisado

é a utilização do poderio militar que pode não ser uma tentativa de expansão. A disputa pelo território das Ilhas Malvinas, como visto, vêm sendo travada desde o século XVI, e, mesmo com a pressão argentina, a Inglaterra nunca se desfez de seu domínio sobre as ilhas, o que pode ser entendido como uma estratégia do governo em manter sua presença no Atlântico Sul, assim, as duas partes não estavam dispostas a abdicar da posse legítima do arquipélago. Observando o conflito entre os dois países, é possível afirmar que a belicosidade foi, nesse caso, com objetivo expansionista pelas duas partes, uma vez que ambos visavam, principalmente, a soberania do arquipélago. Com a vitória, Galtieri almejava salvar o regime militar, na tentativa de fazer com que todos os problemas anteriores fossem esquecidos, e acima de tudo desejava reconquistar as ilhas para se consagrar com a população do país.

Rose (1998) afirma que as ações dos Estados são executadas de forma a sistematizar sua política externa e manter a sobrevivência no cenário internacional, já que a anarquia gera incertezas. Durante o governo peronista, a Argentina enfrentou um período de alta inflação e instabilidade nas áreas sociais e de segurança nacional, mas, após o golpe militar de 1976, mergulhou em um aprofundamento da crise econômica e política, que fez com que a Comunidade Europeia<sup>10</sup> isolasse o país, proibindo todas as exportações dos países membros para a Argentina, deteriorando ainda mais a economia do país. É importante salientar que, de acordo com Neto (2006),

as sanções europeias, especialmente o embargo sobre a venda e a entrega de material bélico, afetaram consideravelmente a capacidade de combate da Argentina, pois a maior parte dos equipamentos das Forças Armadas argentinas era fornecida por empresas europeias (NETO, 2006, p. 135).

Além disso, o país violava os direitos humanos, afastando-se ainda mais dos membros da Comunidade Europeia. Levando em consideração que os governantes almejam cada vez mais influência externa para conseguir regular tal influência de acordo com os interesses do país, Galtieri, viu na invasão das Malvinas uma oportunidade de retomar as rédeas da ditadura. Além disso, quanto mais ambições determinado país possuir, maiores serão suas ações para alcança-las. Antes do conflito, o desejo de poder e notoriedade da Argentina eram excessivos, e Thatcher, necessitava se reeleger para

---

10. Na época a Comunidade Europeia era composta por: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido e Grécia.

dar continuidade em seu governo, o que torna possível entender parte das motivações internas das partes.

A competitividade interna, de acordo com Rose (1998), deve ser analisada já que o processo de socialização intervém na formação de grupos políticos nacionais. A ditadura obteve o apoio de alguns grupos políticos, o que ajudou a alavancar o regime, pois estes acreditavam que os militares reformulariam as questões econômicas e políticas, modificando o ambiente hostil do país. Videla, o primeiro presidente do governo militar em 1976, desde o início do golpe visava o apoio para a reforma que viria junto à ditadura. Desta forma, obteve o suporte de federalistas como Francisco Manrique<sup>11</sup> e democrata-progressistas como Alberto Natale<sup>12</sup>. Além disso, o governo também recebeu apoio dos coordenadores que representavam o Movimento de Integração e Desenvolvimento (MID), por Leopoldo Bravo, senador de San Juan, além de outros políticos provinciais, inclusive alguns setores da direita peronista, do Partido Intransigente (PI) e do partido Democrata Cristão (DC). Apesar dos partidos políticos terem sido suspensos com a instalação da ditadura no país, aqueles políticos que representavam forças consideradas legais para os militares continuaram em seus cargos. Ademais, houve também os que apoiavam o regime esperando tirar proveito da situação, como a Força Federalista Popular (Fufepo) e o Partido Democrata Progressista (PDP). No caso da Inglaterra, as ações de Thatcher eram bem recebidas pela opinião pública britânica, e inclusive, contava com o apoio dos partidos da oposição. Ainda segundo o autor, a população tem grande peso nas decisões dos governantes, interferindo na estrutura do país, e Juneau (2009) reitera essa informação, afirmando que a população interfere diretamente no poderio do Estado, o que pode fazer com que este aumente ou diminua suas ações no sistema internacional. O golpe militar de 1976 foi executado de forma violenta, com mortes e desaparecimentos, criando um ambiente hostil para os argentinos. Os militares tentavam conquistar a população de várias maneiras, mostrando-se como um governo dúbio que perseguia e punia os opositores do governo enquanto prometiam um novo país baseado em disciplina e luta contra a violência. Na medida em que a real situação foi se tornando mais clara para os cidadãos, estes passaram a manifestar contra o governo, exigindo seu fim. Laraburu (2014)

11. Político, oficial naval e jornalista argentino.

12. Político e Delegado Municipal de Rosário durante a ditadura.

também afirma que governos democráticos necessitam do apoio da população e de partidos políticos para tomar decisões para que seu poderio político não seja abalado, o que se encaixa no caso da Inglaterra, que possuía um governo democrático, mas não da Argentina um país regido por uma ditadura militar.

A partir deste fato, é possível analisar a relevância que o nacionalismo possui política interna e externa, já que, conforme Rathbun (2008), o sentimento nacionalista pode dificultar na percepção do governante e pressioná-lo a tomar decisões que podem acabar sendo equivocadas. Como o nacionalismo é difícil de ser controlado, por se tratar de um sentimento individual, este pode ter a guerra como consequência, como no acontecimento argentino onde a população insatisfeita com o governo, pressionou os líderes a tomarem uma atitude que gerou o conflito. Nesse caso, é importante lembrar que o contra-ataque britânico foi feito com o apoio da população do país. O autor afirma que o governo precisa iludir os indivíduos, passando por cima de suas ideologias para angariar apoio no caso de confrontos inevitáveis. Isso pode ser claramente reconhecido na tentativa de Galtieri em cativar a confiança dos argentinos mascarando a real situação nas Malvinas, que era favorável para o lado britânico. A estratégia do Presidente surtiu efeito durante toda a guerra, abusando do sentimento nacionalista dos cidadãos que se deleitavam com a possibilidade de finalmente possuir o arquipélago desejado há tanto tempo, acreditando que venceriam a Inglaterra facilmente.

Para Schweller (2004), os Estados buscam alianças para manter sua sobrevivência no cenário internacional, e é comum que um determinado país constitua uma união com outro mais forte para tirar proveito do que essa situação pode oferecer. O governo militar recebeu praticamente nenhum apoio de seus vizinhos, ainda que estes também possuíssem presidentes ditadores em seu governo. Exemplo disso é o Chile que não cooperou devido aos desentendimentos com a Argentina anteriores, os quais se deram a partir do interesse dos dois países pelas ilhas do Canal de Beagle, que são estratégicas tanto para os dois Estados. O acordo sobre a delimitação do Canal foi assinado em 1811, porém este continha erros ortográficos que geraram diversas discussões acerca da soberania de certas áreas. Caso o Chile obtivesse a posse do Canal, a Argentina sairia em desvantagem, pois almejavam possuir o controle do mar entre o oceano Atlântico e Pacífico. Entretanto, o impasse foi decidido

através da arbitragem internacional, na qual a Rainha da Inglaterra fez a mediação, concluindo que o Chile teria a posse das ilhas, além do acesso a Ushuaia, no sul da Argentina. O governo argentino, não aceitou a decisão e no fim de 1978 fez uma tentativa de tomada do Canal, mas sem sucesso. Outras investidas foram evitadas graças à intervenção do Papa João Paulo II, que propôs a soberania das ilhas para o Chile, porém, sem o direito à área do oceano Atlântico. Contudo, novamente a Argentina não aceitou, mantendo uma relação instável com o Chile (TEIXEIRA; ANSELMO, 2011). Isso nos mostra que antes mesmo da Guerra das Malvinas o governo argentino já mostrava sua belicosidade, na tentativa de obter poder, manter sua própria segurança e se manter no cenário internacional a todo custo. Neto (2006) reitera essa informação, afirmando que “[...] nesse período, nota-se a Argentina como um país com disposição para recorrer às armas para resolver suas pendências com os outros países [...]” (NETO, 2006, p. 76). O Brasil se declarou neutro e contra o uso da força. Entretanto, de forma discreta, cooperou com os argentinos algumas vezes, como quando não autorizou que os ingleses usassem o território brasileiro como base. Outro problema para os militares durante a guerra foi o caso da França, que fornecia mísseis para a Argentina, mas ao decidir cooperar com a Inglaterra, passava todas as informações dos itens vendidos aos argentinos para os ingleses, possibilitando que estes interceptassem e desviassem os mísseis (CASAS, 2010).

Entretanto, o maior erro do governo argentino na guerra em questão foi contar com a ajuda estadunidense. A Argentina esperava o apoio dos Estados Unidos durante a guerra, levando em consideração a relação que mantinham anteriormente, essencial para a ascensão de Galtieri ao poder. Todavia, a situação foi totalmente contrária ao esperado, pois, os norte-americanos não só viraram as costas para o país latino-americano como também passaram a oferecer apoio à Grã-Bretanha com o fornecimento de armas e autorizando que o exército britânico tomasse como base a Ilha Ascensão, próxima as Malvinas. Aqui é preciso que recordemos que antes da invasão argentina às ilhas, o governo dos Estados Unidos se declarou neutro acerca da soberania do arquipélago.

Ademais, existem outras questões importantes a serem consideradas nesse caso. Primeiramente, tanto Argentina quanto Estados Unidos são membros do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), constituído em 1947, no qual deixava claro no

Artigo 3º que em caso de conflitos, os países americanos se comprometiam a auxiliar uns aos outros. Por essa razão, é possível perceber que Galtieri considerava o Tratado, mas as regras foram descumpridas pelos Estados Unidos. Porém, além disso, os Estados Unidos também é membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que assim como o TIAR, determina a defesa coletiva em caso de ataques efetuados por quaisquer Estados externos à Organização. Sendo assim, os Estados Unidos alegaram apoiar a Inglaterra, pois o governo argentino deu início aos ataques. Contudo, pode-se notar que os norte-americanos agiram estrategicamente de forma a apoiar o lado mais forte do conflito temendo ser afetado futuramente. Entretanto, é necessário lembrar que a Inglaterra foi aliada dos Estados Unidos durante a Guerra Fria, e por isso, Galtieri se equivocou ao pensar que a OEA seria mais significativa para os norte-americanos do que a OTAN.

Jeffrey Taliaferro (2007) afirma que as instituições nacionais desempenham um papel de grande importância em relação ao poderio do Estado, principalmente as instituições político-militares. As instituições tem a capacidade de afetar nas decisões dos governantes e fazem com que estes extraiam ou mobilizem recursos da população. Podemos perceber claramente a influência de instituições político-militares na Argentina durante a ditadura, uma vez que esta era controlada pelas Forças Armadas. A Junta Militar levou o país a uma crise político-econômica profunda, na tentativa de reformular as questões internas e externas do país de acordo com o Processo de Reorganização Nacional. Com a forte repressão contra a população, o governo foi perdendo o apoio dos argentinos, fato que contribuiu para a decisão de Galtieri em atacar as Malvinas visando principalmente manter a ditadura militar no país. Porém, as próprias Forças Armadas foram se desestabilizando com o tempo devido a conflitos internos e disputas entre si, como por exemplo, a competição por poder entre Exército e Marinha, a partir das duas facções, o que contribuiu para um governo ainda mais sensível e vulnerável. Tal fato mostra o quão desestabilizado encontrava-se o país, uma vez que as três forças eram, no momento, base de sustentação do governo.

Mas, no caso da Argentina, não só as instituições nacionais afetaram o país, mas também as instituições internacionais exerceram grande influência nas tomadas de decisões de Galtieri. A instituição que desempenhou a conduta mais significativa foi a



ONU, que acompanha o desenrolar das negociações desde o ano de 1960. Desde então a Organização seguiu de perto as tentativas de negociações buscando uma resolução de forma diplomática. Uma das Resoluções foi emitida durante o conflito, a qual exigia o cessar fogo, que foi ignorada. Outra importante instituição foi o FMI, que pressionou a Argentina a criar um planejamento econômico com o alerta de que o país correria riscos de colapso em sua economia caso a recomendação não fosse acatada. Segundo a própria instituição, após o golpe de 1976, “o elo argentino estava prestes a quebrar” (FMI, 2001, p. 327), com altas quedas na produção interna e uma inflação de 175% ao ano. Em 1978, houveram melhorias devido a algumas medidas tomadas pelo governo, como restringir gastos e reduzir as tarifas de importação, porém essas medidas não foram suficientes para estabilizar o país, e dois anos depois a economia voltou ao seu déficit anterior, com produção estagnada e investimento de capital cada vez menor, fazendo com que a Argentina se tornasse extremamente dependente de empréstimos de bancos internacionais (FMI, 2001). O Ministro da Economia de 1982 tomou decisões almejando alcançar tal melhoria, o que agradou a instituição. Porém, tal situação se transformou a partir do início do conflito, que foi visto como inesperado por parte do FMI. Além disso, durante a guerra os bancos estrangeiros mostravam-se resistentes a apoiar a Argentina em uma solução para a dívida externa, e em junho de 1982, após o fim do conflito, a dívida chegava a US\$ 2 bilhões, sem esperanças de retomar boas relações bancárias em curto prazo. Outro problema para o governo militar se deu a partir da intervenção da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que produziu um efeito negativo para os planos da ditadura, pois, após sua constatação de violação aos direitos humanos, a Comunidade Europeia passou a censurar todas as importações procedentes da Argentina. Contudo, o governo latino-americano recebeu o apoio da OEA, que era favorável à posse das ilhas pela Argentina, e também de parte dos países membros do TIAR, já que Estados Unidos, Colômbia, Chile e Trinidad-Tobago se abstiveram.

As instituições internacionais aqui podem ser analisadas como pressões sistêmicas que produzem impactos nos âmbitos interno e externo. Rose (1998) faz essa afirmação, alegando ainda que a anarquia é difícil de ser interpretada, pois os governantes possuem dificuldades em entender as ações dos Estados. Assim, Galtieri interpretou de forma equivocada o contexto estratégico do



sistema internacional ao se dispor a atacar o território britânico, pois não deu devida importância à proporção que este ato alcançaria. Além disso, o presidente não acreditava que as tropas inimigas se deslocariam por mais de doze mil quilômetros para proteger seu território. Portanto, de acordo com Juneau (2009), as pressões sistêmicas podem incentivar ou desencorajar as ações dos Estados e por isso os líderes devem ser interpretados para analisar a política de determinado país.

Por isso, podemos dizer que, segundo Schweller (2004), as preferências dos atores políticos e sociais influenciam diretamente nas tomadas de decisões. Entretanto, nesse caso, somente as preferências políticas foram levadas em consideração e Galtieri fez um cálculo de custos e riscos equivocado, uma vez que ignorou diversos fatores, como já analisamos, fazendo com que as consequências fossem altas demais para a Argentina. Já o governo britânico foi correto na análise de custos e riscos, pois contou com o status de segunda maior potência militar da época, além do apoio de diversos Estados.

O autor identifica quatro pontos para as tomadas de decisões que podem ser relacionados com a situação. O primeiro diz respeito à preferência e percepção do ambiente externo pelas elites, onde percebemos que Thatcher desejava manter seu governo que se encontrava em crise e por isso contra-atacou na tentativa de ganhar credibilidade em seu país. No caso argentino a percepção foi a partir das preferências políticas, na tentativa de mudar a situação doméstica. O segundo está relacionado à quais preferências e percepções das elites são importantes na formulação de políticas, o que comparando com o governo de Galtieri nos faz perceber que este desejava se tornar um herói em seu país e, desta forma seria possível produzir a manutenção do governo ditatorial. Com a escolha da belicosidade, a Argentina ficou susceptível a diversos riscos como isolamento no sistema internacional e embargos econômicos, o que não afetaria tanto no cenário doméstico, uma vez que o país já sofria com isso há algum tempo. Esse fator pode ser descrito como os riscos políticos internos associados a algumas escolhas de política externa, o terceiro ponto identificado pelo autor. O último ponto analisa quais as variáveis mais prováveis a tirar os riscos das elites nacionais, que no caso aconteceu devido ao apoio da população durante o conflito, que gerava credibilidade e confiança no governo, e desta forma não mantinha por perto o risco do fim da ditadura.

Visto que estabelecemos esses níveis na política da Argentina, podemos dizer que o nível unitário interage com o estrutural produzindo resultados sistêmicos, e através desses quatro pontos é possível medir a coerência do Estado de acordo com outras quatro variáveis descritas também por Schweller (2004), em que analisamos primeiramente a vulnerabilidade de um regime ou governo, que no contexto do conflito pesquisado tanto o regime ditatorial da Argentina quanto o governo conservador da Inglaterra estavam extremamente vulneráveis. No caso da nação latino-americana, a Junta Militar percebeu o quão frágil a ditadura se encontrava e decidiu invadir o arquipélago como forma de fortalecimento, o que resultou no contrário. As outras variáveis são: coesão social e da elite, e também o consenso da elite. Como a população não era a favor do governo estabelecido, a coesão social era contrária à coesão das elites, e esta por sua vez mesmo que desestabilizada almejava o mesmo objetivo de vencer o conflito e manter o governo como consequência. As questões das elites citadas influenciaram diretamente no equilíbrio do país, enquanto a população e a vulnerabilidade do regime afetaram na forma com que a Argentina agiu para tentar alcançar este equilíbrio. Como não houve consenso entre essas questões, a Argentina partiu para a belicosidade que Galtieri julgou ser viável para o contexto interno e externo em que o país se encontrava.

É possível dizer que a crise na ditadura e a pressão da população fizeram com que Galtieri interpretasse de forma incorreta ou até mesmo precipitada as pressões estruturais do sistema internacional, que ocasionou em perdas no ponto de vista dos militares, mas por outro lado em ganhos para a população, já que no ano seguinte ao fim do conflito a democracia foi instaurada na Argentina. Com isso podemos afirmar, de acordo com Scweller (2004), que a política externa de um país pode ser motivada mais pelo ambiente doméstico do que pelo nível sistêmico.

Então, a partir da análise feita percebemos que para o realismo neoclássico existem três variáveis que irão intervir na política do Estado como um todo: a variável independente, a interveniente e a dependente. Baracuhy (2006) explica que a política externa dos Estados pode ser explicada através das posições de poder deste no sistema internacional, o que nos mostra que a variável independente na Argentina era a posição que este país ocupava, sofrendo sanções e crises na sua política externa e também interna, conside-

rando que na época do conflito, os regimes ditatoriais da América Latina vinham perdendo força e credibilidade. Além disso, a falta de créditos para empréstimos internacionais e a falta de acordos comerciais para importações e exportações levava o país a uma crise cada vez maior, e ainda os militares defendiam a ideia de uma inserção internacional ordenada aos interesses das potências do ocidente, ao contrário do governo anterior, que era contra ao alinhamento com os países envolvidos na Guerra Fria.

Já a variável interveniente é definida pelas percepções das elites que influenciam nas questões internas e conseqüentemente afetam nas externas. Verano (2014) complementa esta afirmação dizendo que esta variável pode ser representada principalmente pelo tomador de decisões do país, uma vez que as percepções deste tem importância essencial para o Estado. Foi possível perceber que tanto as escolhas de Galtieri quanto de Thatcher foram determinantes para o futuro de seus respectivos países, tornando possível também a percepção de que a política externa das duas partes foi direcionada de acordo com as necessidades internas de cada país, que nos permite entender o quanto as questões internas podem influenciar na política externa. O ponto crucial dessa variável é a percepção de apoio que Galtieri possuía, pois este contava com a ajuda de outros países durante o conflito, e quando isso não aconteceu, a Argentina se encontrou desamparada frente a um grandioso poderio militar. Outro cálculo feito de forma equivocada foi que, apesar das ilhas se localizarem claramente mais próximas da Argentina do que da Inglaterra, esse não foi um fator que favoreceu os primeiros, já que as bases militares argentinas não possuíam preparo adequado para um conflito de tamanha grandeza, e a Junta Militar também não esperava que a Inglaterra revidasse enviando suas tropas ao Atlântico Sul. Ademais, outra questão importante para a identificação desta variável é que as tomadas de decisões de Galtieri eram moldadas pelas fortes pressões sofridas internamente, que no caso da população foi contida com ameaças e uso da força. É necessário lembrar que o regime agia sem o consentimento populacional, visto que não era um governo democrático.

A variável dependente é a natureza de política externa do Estado, as estratégias que as elites utilizam para alcançar a posição desejada no sistema internacional. Os governantes optaram por entrar em conflito, o que gerou graves conseqüências para uma das partes. O governo militar tomou a decisão de invadir as Ilhas

com a pretensão de legitimar a ditadura que mostrava grande esgotamento devido à constante crise econômica, política e social. O objetivo do governo então era ganhar prestígio interno, através do sentimento de união nacional por algo desejado há tanto tempo pelos argentinos, deixando para trás os problemas domésticos, na tentativa de finalmente unir os militares à população, o que foi alcançado em um primeiro momento, mas desfeito com a derrota na guerra. Se as elites argentinas não tivessem decidido pela belicosidade, talvez a ditadura resistisse por algum tempo a mais.

Um dos principais objetivos da teoria é mostrar que existem decorrências quando se deixa que as questões internas influenciem demasiadamente na política externa. Além disso, há grandes chances de se obter resultados ruins ao ignorar as restrições sistêmicas, pois o sistema internacional gera punições para aqueles que agem desta forma.

## Considerações finais

Primeiramente é necessário esclarecer que esta pesquisa foi feita de forma a analisar como as variáveis domésticas da Argentina influenciaram na política externa deste país antes e durante o conflito, e conseqüentemente o que fez com que o tomador de decisões optasse pela belicosidade. Contudo, o conflito aconteceu no ano de 1982, como já vimos, mas a teoria realista neoclássica nasceu somente na década de 1990, ou seja, não seria possível afirmar que os governantes poderiam recorrer às premissas da teoria para fazer uma prospecção de cenários para talvez evitar a guerra.

Podemos concluir que as variáveis domésticas da Argentina, tanto as independentes quanto as intervenientes e dependentes, desempenharam um papel essencial na decisão de Galtieri em entrar em conflito com os britânicos na tentativa de conquistar a soberania das Malvinas, e conseqüentemente a manutenção do governo ditatorial pelo prestígio com a população do país. Tal influência pôde ser percebida também na Inglaterra, já que Thatcher viu no conflito uma possibilidade de reeleger seu governo, e foi apoiada pela população e também pela oposição em seu contra-ataque. As variáveis internas da Argentina pressionaram o líder de Estado a tomar a decisão belicosa com a esperança de adquirir prestígio e credibilidade calculando de forma equivocada os custos e riscos desse ato e ignorando as pressões sistêmicas. Entretanto, no caso

das instituições, foi possível perceber que as internacionais interviram mais do que as nacionais, ao contrário do que afirmam os realistas neoclássicos. Além disso, considerando todos os fatores analisados, podemos afirmar que mais do que a soberania das Ilhas Malvinas, os dois países envolvidos buscavam satisfazer seus interesses políticos para manutenção de seus respectivos governos.

## Referências

CABRAL, Antonio; MARTINEZ, Hugo; WILSON, Marcos; GODOY, Roberto. **Guerra santa nas Malvinas**: história de uma derrota. São Paulo, 1983.

CAMARGO, Felipe Rodrigues de. **A disputa pela soberania das ilhas Falklands/Malvinas**. Revista de Geopolítica, v. 5, n° 2, p 67 – 78, julho a dezembro de 2014.

CÁNEPA, Francisco Pertierra. **Análisis del proceso Malvinas**: perspectiva histórica, poder y política. Universidad del CEMA, 2003.

CASAS, Pedro. **Malvinas**: retorna a tensão entre Argentina e Reino Unido. Revista Conjuntura Internacional, junho de 2010.

CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. **História general de las relaciones exteriores de la República Argentina**. Argentina, 2000. Disponível em <<http://www.argentina-rree.com/historia.htm>>. Acesso em: 14 de maio de 2017

FALKLANDS ISLANDS GOVERNMENT. Disponível em <<http://www.falklands.gov.fk/>>. Acesso em: 21 de agosto de 2016.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, **The crisis erupt**. Outubro de 2001. Disponível em <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2001/ch08.pdf>>. Acesso em: 22 de outubro de 2016.

JUNEAU, Thomas. **Power, perceptions, identity and factional politics**. A neoclassical realist analysis of Iranian foreign policy, 2001-2007. Ottawa, Ontario. Maio de 2009.

LARABURU, Paulo. A contribuição do realismo neoclássico para a compreensão do comportamento decisório de Obama na crise da Síria. Mundorama, **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, fevereiro de 2014. Disponível em <<http://www.mundorama.net/?p=13672>>. Acesso em: 17 de outubro de 2016.

MARCHESE, Miguel Angel. A guerra das Malvinas: o planejamento argentino e o emprego da frota do mar sob o ponto de vista da estratégia operacional. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.18, n° 1, p. 79-112, janeiro a junho de 2012.

NETO, Tomaz Espósito. **A política externa brasileira frente ao conflito das Falklands/Malvinas**. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

NOVARO, Marcus. PALERMO; Vicente. **A ditadura militar argentina 1976 – 1983**: do golpe de Estado à restauração democrática. São Paulo, 2007.

ONEA, Tudor. **Putting the 'Classical' in Neoclassical Realism:** neoclassical realist theories and US expansion in the post-Cold War. *International Relations*, p. 139-164, 2012.

PASSOS, José Meirelles. **A noite dos generais:** os bastidores do terror militar na Argentina. Editora Brasiliense, 1986.

RATHBUN, Brian. **A rose by any other name:** neoclassical realism the logical and necessary extension of structural realism. *Security Studies*, v.17, p. 294-321, junho de 2008.

ROSE, Gideon. **Neoclassical realism and theories of foreign policy.** *World politics*, v. 51, nº 1, p. 144-172, outubro de 1998.

SCHWELLER, Randall L. **Unanswered threats:** a neoclassical realist theory of underbalancing. *International Security*, v.29, nº 2, p. 159 – 201, 2004.

TALIAFERRO, Jeffrey W. **State building for future wars:** neoclassical realism and the resource-extractive estate. *Global Review*, p. 128 – 165, 2007.

TEIXEIRA, Vinicius Modolo; ANSELMO, Rita de Cássia Martins de Souza. América do Sul: o papel dos conflitos na perspectiva de integração do continente. **Horizonte Científico**, v.5, nº 2, dezembro de 2011. Disponível em <file:///C:/Users/822840/Downloads/4372-50677-1-PB.pdf>. Acesso em 17 de novembro de 2016.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri; HENTZ, Luiz Antonio Soares. **Islas Malvinas versus Falklands Islands:** O arquipélago da discórdia. *Revista de informação legislativa*. Ano 50, v. 198, abril a junho de 2013, p 189 - 209.

VERANO, Pedro Henrique. **A intervenção francesa no Prata e seus (não) impactos nos círculos formadores do pensamento de política externa no Brasil Império.** 3º Seminário de Pós-Graduação da Associação Brasileira de Relações Internacionais, agosto de 2014.

*Recebido em: 09/03/2017*

*Aprovado em: 07/04/2017*

# Aproximação entre os países dos BRICS: uma análise comparativa da relação entre Brasil e Rússia

*Approach among BRICS countries: a comparative analysis of the relation between Brazil and Russia*

Ariovaldo Alves Cruz de Figueiredo\*

## Resumo

Este estudo tem como intuito abordar, por meio de fontes oficiais e artigos científicos da área de política internacional, os aspectos das relações internacionais no que concerne o grupo de cooperação informal formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, conhecido, por meio de definição criada por Jim O'Neil, como BRICS. O surgimento dos BRICS em 2001 veio para caracterizar países com economias emergentes no cenário internacional com semelhanças econômicas e possuidores de dinâmicas semelhantes. O enfoque dado aqui é sobre a superação do conceito inicial dos BRICS e sua abrangência atual, além das relações entre os países que o compõem, ressaltando a construção da política externa da Rússia no período pós-soviético e como essa conecta pontos de interesse com a política externa adotada pelo Brasil nesse cenário de integração surgido entre os cinco países.

**Palavras-Chave:** Brasil. Influência regional. Potência. Regiões. Rússia.

## Abstract

This research suggests aspects of international relations through official sources and scientific articles in the foreign policy area on the informal cooperation group composed by Brazil, Russia, India, China and South Africa, known through definition created by Jim O'Neil, as BRICS. The emergence of the BRICS in 2001 came to characterize countries with an emerging economy in the international arena with economic similarities and similar dynamic owners. The approach taken here is in relation to overcoming the initial concept of BRICS and its current scope. Therefore, in this sense, the research analyzes the relations between these countries, emphasizing the construction of Russia's foreign policy in the post-Soviet period and how it has been connected to Brazilian foreign policy interests in this arisen integration scenario among the five BRICS countries.

**Keywords:** Regulatory Impact Analysis. International Trade. Lobby. Governmental Relations.

\* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: figueiredoarivaldo@gmail.com.

## Introdução

Em uma análise pós-Guerra Fria, o cenário encontrado é de uma bipolaridade enfraquecida, surgindo uma superpotência global representada pelos Estados Unidos da América tanto em termos econômicos e políticos, como também em tamanho de potencial bélico. Por conseguinte, há a descida de categoria em grau de influência no âmbito internacional por parte da Rússia. A influência russa, que era exercida globalmente, torna-se mais regionalizada – com uma incapacidade de obter retorno ao papel de potência global em um período curto ou médio de tempo – sendo esse Estado uma potência regional<sup>1</sup> ou, em outra denominação, uma grande potência<sup>2</sup> (BUZAN; WÆVER, 2003).

As mudanças advindas do fim da bipolaridade afetaram diretamente as agendas internacionais, implicando em reordenamentos necessários por parte dos países asiáticos e ocidentais em relação às suas políticas e estratégias, ainda mais devido à perda de alianças como Pacto de Varsóvia, tratados bilaterais e de cooperação mútua, estruturas com antigos aliados e o Conselho de Ajuda Mútua Econômica (JULIÃO, 2009; ZHEBIT, 2003).

O papel russo é uma constante dúvida no que diz respeito ao seu pertencimento ao bloco dos BRICS, visto o grau de influência que o país continua tendo nos assuntos internacionais, bem como o histórico de superpotência – algo jamais presenciado por China, Brasil, África do Sul ou Índia no sistema internacional. Os argumentos muitas vezes utilizados (e a serem tratados no decorrer deste trabalho) são o do surgimento de uma articulação capaz de mudar a atual estrutura do sistema internacional; além dos possíveis interesses da Rússia em relação ao demais países por trás do acrônimo e como essa relação mais próxima poderia trazer benefícios particulares a seu Estado (PANOVA, 2015).

---

1. Para Barry Buzan e Ole Wæver (2003, p. 491), potência regional é “um ator que conta com a estrutura de polaridade de um complexo de segurança regional”, ou seja, é o poder surgido em determinado limite territorial em que há liderança e grau de influência da potência sobre os demais Estados.

2. Em *Regions and Powers: The Structure of International Security* (2003, p. 35), Buzan e Wæver definem grande potência – sob a ótica dos potenciais militares, econômicos e políticos – a possibilidade de emersão dessa potência a uma superpotência no curto ou médio prazo, algo que é mais dificultoso para potências regionais, por não possuírem os níveis de capacidade muito desenvolvidos. A Rússia se insere em ambas denominações pelo fato de ser central no Complexo de Segurança Regional Pós-Soviético delimitado pelos autores e também é uma grande potência por ter sido uma superpotência anteriormente.



Sobre essa ótica, torna-se importante ressaltar as mudanças em relação ao conceito inicial dos BRICS, baseado apenas na temática econômica e seus desdobramentos. Diante disso, análise a ser feita em relação ao Estado russo repousa nos debates de política internacional: em como as mudanças ocorridas na política externa no período seguinte ao desmantelamento da União Soviética; a relativa perda da influência global da Rússia no período pós-soviético ao tornar-se uma potência regional (ou também denominada grande potência); a conceituação e caracterização do que seriam as potências regionais e o porquê da Rússia inserir nesse patamar, assim como as relações russas, seja na região em que está inserida ou em diferentes graus de cooperação, terminam por ressonar nos BRICS e no Brasil, nesse cenário. Para mais, há a proposta de engendrar semelhanças e diferenças entre as políticas da Rússia e do Brasil em determinados assuntos debatidos no âmbito do BRICS.

## Desenvolvimento

Partindo de uma observação do desenvolvimento das atividades no panorama internacional em relação à queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a construção da Rússia, como também do arranjo hegemônico dos Estados Unidos, o sistema internacional sofreu alterações significativas desde o fim da Guerra Fria. Por meio de uma análise teórica, há a situação de multipolaridade<sup>3</sup>, advinda de vários polos de poder, representados pelas potências regionais e suas áreas de influência, como também por uma unimultipolaridade<sup>4</sup>, aonde se tem uma potência que se destaca em determinado – como no caso dos Estados Unidos no caráter militar –, porém existem outros Estados que se destacam em outros setores de maneira competitiva ou similar – caso econômico chinês em comparação à União Europeia e o Japão (BANDEIRA, 2009).

No caso russo, há uma constante dúvida sobre qual papel poderia ser assumido por esse Estado e qual o papel pretenderia fixar no arranjo contemporâneo mundial. Poderia continuar ele sendo um contrapeso para a hegemonia estadunidense mesmo

3. Para teóricos como o neorrealista Kenneth Waltz (1979), o mundo multipolar é aquele formado por mais de uma grande potência.

4. Para Heloíza Feltrin Bandeira (2009), pode-se entender unimultipolaridade como o fato de “haver uma potência que se sobressai em alguns setores importantes, como o militar no caso dos EUA, vários outros centros de poder devem ser considerados para que se tenha uma aproximação mais verossímil da configuração do sistema internacional”.

após o enfraquecimento resultante do fim da União Soviética? Ou estariam os russos mais preocupados em estabelecer uma influência fortificada na região em que estão inseridos, buscando apoio em potências emergentes e regionais para formar um bloco baseado na multipolaridade?

Mesmo sem a influência mundial tida anteriormente, a Rússia continua sendo “importante no jogo político internacional” (BANDEIRA, 2009). A importância do Estado russo no cenário internacional pode ser dar, por meio dos termos militares, devido ao histórico russo em guerras mundiais de maneira incontestável e participativa e todo o aparato tecnológico relacionado a essa categoria; como também pelo seu posicionamento territorial que o favorece geopoliticamente à sua proximidade a diversos pontos da Ásia e da Europa; suas riquezas nacionais (petróleo e gás, minerais) e de seu assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) que implica no rumo de decisões importantes no âmbito da organização internacional citada (JULIÃO, 2009).

Sobre a sua participação pós-soviética no Ocidente, o vetor ocidental da política externa da Rússia repousa nas alianças e cooperações ocidentais para garantir de maneira segura suas posições no cenário internacional, trazendo reforço para os pilares econômico, estratégicos e financeiros incorporados naquela região. Essa concepção está fortemente associada com o relacionamento russo com a Europa Ocidental, como com o antigo rival da Guerra Fria, os Estados Unidos (ZHEBIT, 2003).

Em meados dos anos 2000, devido a acontecimentos geopolíticos como a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o Leste, o incentivo ao entusiasmo geoestratégico ocidental na região ucraniana e do Cáucaso e a intervenção por parte da OTAN na Iugoslávia, mesmo sem a autorização advinda do Conselho de Segurança acenam para uma possível fraqueza da Rússia perante as vontades dos cooperados ocidentais. Esse comedimento por parte russa ao que diz respeito à atividade ocidental – por ausência de alternativas – era justificado pela debilidade econômica, o Estado enfraquecido, a forte presença do Ocidente em suas finanças, fazendo com que a atuação autônoma do Estado tornasse cada vez mais dificultosa (ZHEBIT, 2003).

[...] as relações com os Estados Unidos ou com a União Europeia devem ser vistas através do prisma de parceria estratégica com o Ocidente, que significaria a identificação dos interesses nacionais

russos com os interesses e valores comuns da comunidade estratégica ocidental, principalmente a Otan, e que, apesar das divergências circunstanciais, continuam sendo compartilhados. (ZHEBIT, 2003, p. 159).

Sobre a relação Rússia e Estados Unidos, até no governo Clinton, os dois Estados obtinham uma relação positiva. Essa relação positiva pode ser observada também no governo Bush e Putin após os ataques terroristas de 2001. Com a Guerra do Afeganistão, iniciada em 2001 e sendo o primeiro passo dado à guerra ao terrorismo, Putin conseguiu trazer a Rússia para um posto de grande aliança com os Estados Unidos no combate ao terrorismo, tendo uma posição ativa nessa campanha internacional, indo de encontro com as estratégias russas contrárias às “ameaças do fundamentalismo islâmico para sua segurança interna e integridade territorial”, sendo de suma importância para a coalizão internacional nessa agenda (ZHEBIT, 2003).

Mudanças e instabilidades políticas ocorridas no plano da política externa russa podem ser observadas por meio das alterações sofridas em sua doutrina militar, já que esse documento representa, no caso da Rússia, as decisões governamentais que terão peso fundamental com o aspecto da inserção militar, característica essa de grande valor para a ingerência da Rússia no cenário internacional. Em 2000, no primeiro mandato de Putin, a doutrina militar permitiria ao Estado russo a iniciação de um ataque nuclear, podendo esse ser o primeiro a promover um lançamento nuclear, isso, segundo Freire (2011), há a superação da política externa em fase de moldes idealistas encontrados no decorrer do que foi escrito em 1993, deixando de lado a palavra “risco” e substituindo-a pelo termo anteriormente utilizado: “ameaças”. Sendo assim, essa alteração sofrida nesse ano assinala a resposta à expansão da OTAN – adesão da República Tcheca, Hungria e Polônia (ZHEBIT, 2003).

No ano de 2010, com mais uma alteração na doutrina militar, agora na presidência de Medvedev, a Rússia prioriza as vias diplomáticas, do Direito e políticas para a resolução de conflitos, defendendo seus interesses nacionais. Em relação à doutrina de 2000, permanecem as bases dessa. Novamente, a OTAN entra como influência de estruturação do documento, desta vez como sendo o principal perigo de guerra no âmbito externo. Para mais, alertam para possíveis sistemas antimísseis que possam ser estabelecidos, ferindo o equilíbrio de forças e agitando a calmaria mundial, além

da OTAN, o terrorismo internacional e as reivindicações de território vindas de maneiras contrárias à Rússia são tidos como um perigo. O planejamento de rearmamento russo, iniciado em meados de 2011, justificava-se a partir da garantia da segurança nacional do país a qualquer ameaça em potencial que surgisse. Os Estados Unidos, frente a essas declarações, inicialmente, valeram-se da soberania do Estado russo de poder se proteger, porém, como no caso da Crimeia, foram enviados armamentos estadunidenses, em 2015, para conter a Rússia na região dos Estados Bálticos (Lituânia, Estônia e Letônia, três repúblicas anteriormente integrantes da URSS – hoje membros da União Europeia e OTAN) (BANDEIRA, 2009; PETROVSKIY, 2010; QUADROS, 2010).

A decadência da trajetória de parceria entre os Estados Unidos e a Rússia, fortificado durante a década de 1990, é grandiosamente enfraquecido em 2014 com a reformulação da doutrina militar mais uma vez, estando a Rússia voltada contra os Estados Unidos e a OTAN, estando baseada em uma resposta à influência da atual superpotência na região ucraniana e, por conseguinte, na crise que se prolonga. Juntamente com a instituição em território europeu do sistema de defesa antimísseis estadunidense, retornam como ameaças principais à segurança nacional do país (FERNÁNDEZ, 2014).

O Estado russo não é possuidor de problemas de segurança em seu âmbito doméstico na mesma intensidade do que no âmbito regional e internacional, mesmo assim, torna-se importante para o entendimento da dinâmica regional a qual está inserido. Os problemas domésticos tidos são o de conexão entre o caráter regional e internacional da Rússia em suas ações – problemática da identidade estatal, gerando dificuldade no reconhecimento nacional e ausência de papel internacional amplamente – e a relação entre nacional e estatal, tal como suas diferenciações<sup>5</sup>. Ademais, o complexo regional de segurança ao qual a Rússia está inserida ainda

---

5. Para Buzan e Wæver (2003), “a Rússia não tem problemas de segurança interna na mesma medida, mas seu nível doméstico é, no entanto, importante para entender a segurança da região. Numa região centrada, os fatores que impulsionam a política externa do poder regional dominante são obviamente de especial importância”. Por estar centrada em uma região que em sua formação houve alguns conflitos, a Federação Russa, desde a dissolução da União Soviética, passa por frequentes conflitos externos regionais que influenciam na questão de segurança russa e, por conseguinte, no Complexo de Segurança Regional Pós-Soviético, tais como a Primeira Guerra na Chechênia (1994); a Guerra da Abecásia (1998); a Invasão do Daguestão (1999); a Segunda Guerra na Chechênia (2000); a Guerra Civil na Inguchétia (2007); a Guerra Russo-Georgiana (2008); a Insurgência no Cáucaso Norte (2009); e a Crise da Crimeia (2014).

é centrado em uma grande potência que um dia fora uma superpotência; sendo essa região cuja influência da superpotência hegemônica atual desempenha função menor se comparada com outras regiões – mesmo com a problemática do petróleo e após os ataques de 11 de setembro de 2001 (guerra ao terrorismo) centrado no Cáucaso e na Ásia Central (BUZAN; WÆVER, 2003).

Com a dissolução do Estado soviético, é possível analisar uma assimetria e desequilíbrio associativo das regiões que o cumpram ao manterem relações. A região do complexo de segurança russo pós-soviético é representada por meio de dois pilares estruturadores:

- a) uma constante modificação nos graus de estabelecimento dos relacionamentos com os Estados europeus e;
- b) as oscilações arraigadas na historicamente no Império russo (BUZAN; WÆVER, 2003). A defesa e busca por um firmamento próprio por meio do *soft power*; alargamento de sua determinação, principalmente na região dos Balcãs e do Cáucaso; política de rearmamento e fortalecimento de laços externos – preocupação com as regiões fronteiriças – cresce de maneira a criar um dualismo em que ora podem estar mais próximos do Ocidente ora em posição de não-alinhamento. Além disso, vale a sua busca por uma identidade russa em relação aos países anteriormente pertencentes à União Soviética, aos países da União Europeia e estreitamento de relações com os Estados asiáticos (BANDEIRA, 2009; RADVANYI, 2014).

Segundo Buzan; Wæver (2003), “o desenhar e redesenhar soviético de fronteiras soviéticas está na raiz de muitos conflitos no contemporâneo espaço pós-soviético”. Alguns Estados independentes no sistema internacional contemporâneo – como a Ucrânia, os Estados da região dos Balcãs, a Geórgia e a Armênia – representam “deslocamentos de marés” da política centrada praticada pela Rússia. Nesse sentido, uma constante em relação a esses países é em relação à nacionalidade. Após um longo período de construção de um nacionalismo soviético, com o fim da URSS, essa característica foi importante para esses Estados na construção de movimentos voltados ao cenário nacional e da própria constituição de seus Estados nacionais (BUZAN; WÆVER, 2003).

Desde o surgimento do plano de política de rearmamento, que expõe os seus interesses regionais, a Rússia possui, mais uma vez,

a OTAN como um entrave à soberania estatal. Em uma perspectiva em relação à crise na Crimeia, o secretário-geral da OTAN, Jens Stoltenberg, declarou em janeiro de 2015 que o Estado russo estaria violando as áreas fronteiriças dos Estados vizinhos, inclusive da Ucrânia, violando assim o Direito Internacional (BANDEIRA, 2009; SECRETÁRIO-GERAL..., 2015).

A Rússia envolve-se em conflitos regionais aonde há a presença marcante das armas, principalmente em suas relações com países que já foram repúblicas soviéticas e que buscaram aproximação com a União Europeia e com a OTAN. Episódio como o da “guerra do gás”, ocorrida em 2009 envolvendo a Ucrânia, ocasionou a pior crise energética europeia já vista e exemplificou a recorrência do governo russo a sanções econômicas e alfandegárias aos que fossem contra às decisões tomadas. Com essas ações, cria-se uma tensão política entre os países atingidos pelas sanções russas e os países do ocidente que mantém relações com esses (o governo ucraniano, no caso analisado) (BANDEIRA, 2009; RADVANYI, 2014).

Além do caso do gás na Ucrânia, há a tensão em relação à Geórgia surgida em 2008, com o bombardeio promovido na Ossétia do Sul. Após receberem uma ofensiva georgiana, o exército russo tomou o controle do oeste da Geórgia e reconheceu a independência da Ossétia do Sul e da Abecásia, duas regiões separatistas. Isso ocasionou o rompimento do acordo de 1991 estabelecido em relação à Comunidade dos Estados Independentes (CEI) (RADVANYI, 2014).

Com a aproximação da Ucrânia e da Geórgia e, por conseguinte, a proposta desses dois Estados fazerem parte da OTAN em 2008 e negociação com Kiev para participarem, em 2013, da União Europeia, representa uma estratégia política tanto dos Estados Unidos como dos países europeus para elidir a influência e os interesses existentes por parte da Rússia em suas fronteiras, reavivando a fraqueza dessa em traçar e maximizar relações profícuas no espaço pós-soviético e com os ex-Estados integrantes da URSS (RADVANYI, 2014).

Como contrapeso às ações da Rússia, surge, em 1996, a co-operação militar entre Geórgia, Ucrânia, Uzbequistão (participação iniciada apenas em 1999), Azerbaijão e Moldávia (acrônimo: GUUAM), na tentativa de um balanceamento da região, freando o caráter expansionista russo. As similaridades dos cinco países vão além da ansia por resistência, completando a coesão do grupo em temáticas como energia, integridade territorial e problemas pare-

cidos enfrentados por serem ex-repúblicas soviéticas. Essa formação é uma alternativa à CEI – uma disputa ocidental (Estados Unidos) existente com a Rússia por busca energética (gás e petróleo) e, conseqüentemente, o transporte desses na região. Porém, como todo grupo formado por diferentes Estados, GUUAM esbarra em dificuldades devido a interesses e necessidades nacionais diversos. Segundo Valasek (2000), os objetivos de GUUAM é buscar a institucionalização do grupo, caminhando para um ponto final divergente do que a Rússia se encontra atualmente: “cooperação militar dentro GUUAM serve como um trampolim para o objetivo final de estabelecer laços institucionais para poder realmente ingressar na OTAN”. Além disso, GUAAM recebe suporte da política estadunidense que deve se preocupar para não entrar em um empasse com a política russa nesse balanceamento e influência regional promovido pelos Estados integrados (VALASEK, 2000).

Conforme citado anteriormente, na presidência de Putin (primeiro mandato oficial, iniciado no ano de 2000), o foco da política de segurança russo foi baseado no combate ao terrorismo internacional. Por conseguinte, em 2001, durante o Fórum de Xangai, surge a Organização de Cooperação de Xangai Shanghai Cooperation Organization (SCO) com a presença da China, Tadjiquistão, Cazaquistão, Quirquístão, Uzbequistão e a própria Rússia. Com relação direta por meio dessa organização, a Rússia, além de se aproximar da Ásia Central com ações conjuntas, promoveu o separatismo, extremismo religioso, terrorismo e tráfico de drogas internacional de maneira correlacionada, valendo-se disso para atingir o fundamentalismo extremo como culpado da maioria dessas mazelas globais (BUZAN; WÆVER, 2003). Atualmente, a SCO lida com o Afeganistão (Ásia Central), Índia (Ásia Meridional), Irã (Oriente Médio), Mongólia (Ásia Central) e Paquistão (Sul da Ásia) como Estados observadores e possuem como parceiros de diálogos a Bielorrússia CEI, Turquia (Oriente Médio) e Sri Lanka (SHANGAI COOPERATION ORGANIZATION, 2015a).

Em uma análise de influência regional russa, com presença de variados polos de poder no sistema internacional, é notada a presença de Moscou em fóruns multilaterais, principalmente àqueles relacionados ao bloco dos países emergentes formadores dos BRICS. Em relação às outras potências regionais, conforme afirmado por Taís Sandrim Julião (2009, p. 9), “a Rússia ainda seria um ator relevante com ares de potência como a China, e não um país emergente como o Brasil, cujo perfil militar é relativamente baixo”.



A Rússia acredita no mundo multipolar, como já anunciou em reunião dos BRICS, e quer mostrar que voltou para a disputa de áreas de influência regionais, mesmo que possua políticas de caráter internacional. Numa era de unimultipolaridade, mesmo com os EUA encabeçando as principais ações políticas internacionais, a Rússia vem se mostrando um centro de poder e contestação (BANDEIRA, 2009, p. 36).

Antes de qualquer análise mais específica em relação aos desdobramentos dos BRICS, é necessário entender a organização particular desse grupo de países emergentes. É um fato a existência de lacunas em relação a uniformidade, padronização e formalização dos BRICS nos estudos das relações internacionais. Porém, o processo de globalização foi facilitador da integração entre Brasil, África do Sul, China, Rússia e Índia, estando esses Estados inseridos em um novo contexto de interação, a criarem cenários espaciais particulares no sistema global, com a introdução de uma nova interface para a compreensão do regionalismo mundial (MEENA, 2013).

Meena (2013) irá tratar em seus estudos a capacidade de o sistema internacional reforçar o conhecimento clássico sobre fronteiras e, conseqüentemente, espaços, tornando cada vez mais difícil introduzir uma nova perspectiva sobre as divisões territoriais dos países. Assim, diante deste problema, o autor descreve a definição de espaço por meio de uma interpretação menos limitada e tenta ligá-lo aos BRICS, escrevendo sobre a organização espacial através dos casos individuais dos países. Os países formadores dos BRICS “foram capazes de forjar um grupo baseado em certas características comuns” (MEENA, 2013, p. 578), a possibilitar a constituição de um grau de relacionamento entre os envolvidos em âmbito geopolítico e uma identificação entre esses por meio das semelhanças.

Na teoria, a atividade social será responsável pela definição do seu espaço próprio característico (HARVEY, 2005). Isto é, essas similaridades tornam os cinco países membros do grupo parecidos entre si em determinadas atividades e assuntos, auxiliando na constituição de seu próprio espaço, já que com isso notam-se diferentes dos demais – no caso, dos países do Ocidente. Embora exista essa diferença do que é considerado Ocidente, não chega a ser uma luta contra esse, apenas uma nova compensação aos poderes ali encontrados: “certamente um discurso de alerta ao Ocidente e de busca de vias alternativas” (BAUMANN, 2015, p. 24). Ademais, o posicionamento global dos BRICS é facilmente notado ao ver que a localização da Rússia, do Brasil, China, Índia e África do Sul tem



baixo grau de concentração, estando localizados em diversos pontos do planeta e na maioria dos continentes (América, Europa, África e Ásia) (MEENA, 2013).

Para além dos interesses centrais de influência regional de cada Estado em relação ao BRICS, a capacidade de formarem alianças para assuntos além dos econômicos passa a se tornar mais evidente de que “a estatística de número de artigos das Declarações aprovadas nas Cúpulas ilustra, o número de assuntos tratados no âmbito dos BRICS vem aumentando gradualmente ao longo do tempo”<sup>6</sup> (BAUMANN, 2015, p. 28). A temática de segurança, por exemplo, é capaz de propiciar consequências geopolíticas globais e, desde muito cedo no bloco, são assinaladas discussões acerca desse assunto. A Rússia trouxe à tona o tema, já no primeiro encontro dos BRICS, uma Assembleia Geral ocorrida em 2008, com a presença dos ministros de relações exteriores. Posteriormente, por incentivo do Estado russo, no ano de 2009 em Moscou, foi realizada uma reunião com a presença de todos os representantes dos Estados com pauta voltada à segurança (MEENA, 2013; PANOVA, 2015).

A importância dos BRICS é assinalada dentro da política internacional notada a necessidade de entendimento da nova tendência encontrada no sistema internacional advinda da reforma mundial: a força das potências regionais. Além dos estudos já citados vindos de Buzan e Wæver (2003), nota-se que “poderes regionais são críticos, se não centrais, para entender a política internacional” (CLINE et al., 2011, p. 133 apud PANOVA, 2015, p. 55).

Direcionando os estudos para o propósito da pesquisa, por meio do prisma da política externa russa, o BRICS surge como uma possibilidade da Rússia alargar sua influência regional e, consequentemente, global. Esse argumento surge ao passo que, mesmo havendo uma dispersão territorial entre os membros do grupo, a capacidade desses países em exercerem influência individualmente, ao ser concentrada em interesses mútuos, é capaz de asseverar o

---

6. Temos as seguintes Declarações dos Líderes e Planos de Ação, segundo o Ministério das Relações Exteriores (2017): Declaração originada na I Cúpula (2009), realizada em Ecaterimburgo, Rússia; Declaração original da II Cúpula (2010), realizada em Brasília, Brasil; Declaração e Plano de Ação de Sanya, emanada da III Cúpula (2011), realizada em Sanya, China; Declaração e Plano de Ação de Nova Delhi, criada na IV Cúpula (2012), em Nova Delhi, Índia; Declaração e Plano de Ação de eThekwiní promovida durante a V Cúpula (2013), em Durban, África do Sul; Declaração e Plano de Ação de Fortaleza, advinda da VI Cúpula (2014) em Fortaleza, Brasil; Declaração de Ufá e Plano de Ação de Ufá, realizados na VII Cúpula (2015), em Ufá, Rússia; e, por fim, a Declaração de Goa surgida da VIII Cúpula (2016), em Goa, Índia.

posicionamento unificado na comunidade internacional. Com isso, ao ter seu reconhecimento por meio da liderança regional, como potência, a Rússia torna-se capaz de volver dos BRICS uma oportunidade de tonificação do objetivo de ampliar e refazer-se uma potência de abrangente influência no sistema internacional.

A discussão que surge em relação ao pertencimento da Rússia é justamente se essa seria uma potência emergente. Países emergentes, segundo definição encontrada em Macfarlane (2006), se caracterizam pela ânsia de posicionamento global, influência regional e a capacidade de contestar a potência hegemônica – atualmente a hegemonia estadunidense –, demonstrando também um desconforto com a estruturação formalizada do sistema internacional. A “emergência” da Rússia poderia não estar no mesmo momento das demais potências do bloco, visto o histórico desse Estado, porém suas características que fazem com que ele incorpore o grupo do BRICS não podem ser interpoladas (PANOVA, 2015).

A Rússia não pode ser considerada uma potência emergente, segundo Buzan e Wæver (2003), pelo fato de não ser uma potência que está fortalecendo seu poder paulatinamente, em uma constante transformação de seu Estado, buscando firmação nas atividades da política internacional. Para mais, esses autores afirmam que a Rússia é uma grande potência nos dias de hoje pelo fato de, no passado, ter sido uma superpotência e ter tido seu declínio com o fim da bipolaridade, força crescente da hegemonia dos Estados Unidos e a dissolução da União Soviética, tendo esse último fato acarretado sérios problemas, como dificuldades políticas e econômicas. “A Rússia é mais propriamente vista como um Estado que recentemente experienciou um perigo substancial e tentando parar de sangrar” (MACFARLANE, 2006, p. 43).

Nesse sentido, a justificativa da política externa russa no contexto de integração seria o de maximizar interesses nacionais, organizando forças capazes de serem um contraponto na balança de poder mundial dominada pelos Estados Unidos. A história da Rússia também se torna fundamental, percebida a participação da União Soviética no período de Guerra Fria. Ao ser findada, a URSS levou o novo Estado surgido ali a problemas militares, econômicos e políticos sérios que enfraqueceram toda a sua estrutura estatal, havendo a necessidade de integração com demais países para fortalecer-se – esse fato sendo de grande influência para sua participação em negociações internacionais, principalmente em relação com

o Ocidente, e sua adesão aos BRICS. Nos dias de hoje, a Rússia é o país com maior participação no bloco do BRICS e também o com maior força: além dos problemas enfrentados atualmente na política brasileira, a China passa pelo risco de ter alterações negativas na sua taxa de crescimento e a Índia possui um histórico de pressões para ser retirada do bloco (MACFARLANE, 2006; PANOVA, 2015).

Por meio de uma “diplomacia em rede” (ROBERTS, 2010), a abrangência de relações promovida pelos BRICS permite, pouco a pouco, a suavização das dificuldades de trato que separavam países do Norte e do Sul, bem como os do Oriente e do Ocidente, acabando por envolver a Rússia e sua política externa nesses embates. A Rússia busca construir relações mais fortes no sentido Norte-Sul e, pelo advento do grupo, também promover atividades de integração, estabilidade e segurança, tais como, respectivamente: a promoção de relações mundiais policêntricas, fortificação de relações com organizações internacionais – tais como a ONU, Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), OCS, entre outras –, da mesma maneira que o fortalecimento dos BRICS por meio de cooperações em organizações de caráter mundial ou regional e o enrobustecimento das relações de outros países em desenvolvimento com o bloco; controle dos conflitos, estabilidade e segurança das regiões em que estão inseridos, como também global; e por fim, unirem os cinco países na busca de garantir a segurança internacional, combatendo o terrorismo, na promoção das estratégias globais e o papel fundamental da ONU nesse assunto, também incluindo a segurança informacional, evitando o *cyber-terrorismo* e *cyber-crimes* (PANOVA, 2015).

No âmbito da ONU, dos cinco países que compõe os BRICS, a Rússia e a China possuem cadeiras permanentes e veto no Conselho de Segurança, enquanto Brasil, África do Sul e Índia buscam fortemente representatividade, almejando serem corpos permanentes e assim, uma reforma no escopo da organização. A Rússia posiciona-se em relação a isso de modo a adequar-se às exigências da dinâmica atual do mundo, cobrando maior eficiência e maior peso nas Nações Unidas, para que estejam preparados na eclosão de problemas, agindo e resolvendo-os. (PANOVA, 2015).

Há a necessidade de uma reforma abrangente da ONU, incluindo seu Conselho de Segurança, com vista a torná-la mais eficaz, eficiente e representativo para que possa lidar com os desafios globais de hoje com mais sucesso. China e Rússia reiteram a importância

que atribuem ao status de Brasil, Índia e África do Sul nos assuntos internacionais e apoiar a sua aspiração de desempenhar um papel na Grande ONU (PANOVA, 2015, p. 70 apud BRASIL, 2012).

Dentro das discussões do grupo em relação à segurança e a doutrina de defesa nacional dos países dos BRICS, é comum para todos a focagem nas transformações geopolíticas no século XXI. As Estratégias Nacionais de Defesa (END) são importantes para a análise de política internacional, pois criam projeções dos países para o que poderão enfrentar, preparando-os para essa problemática, além de interferirem direta e/ou indiretamente no comportamento dos Estados em suas tomadas de decisões e escolhas de estratégias nos mais variados assuntos, principalmente, os ligados à segurança. As ENDs também ajudam a inferir no estabelecimento de relações com o atual *hegemon*, os Estados Unidos (BERTONHA, 2013).

Não espanta, assim, que, enquanto a relação dos EUA com a Rússia pareça caminhar para a desconfiança, a com a Índia para a aliança e com a China para o antagonismo, a de Washington com Brasília caminha cada vez mais para a acomodação. Russos e chineses parecer ter por objetivo excluir os EUA das suas áreas de influência, enquanto a Índia procura manter os EUA engajados na sua região. O Brasil quer autonomia e predomínio na sua região, mas sem excluir a convivência com os EUA. Diferenças que indicam não apenas posturas diferentes frente à potência hegemônica, mas suas próprias visões estratégicas frente ao futuro (BERTONHA, 2013, p. 126-127).

A Rússia (limitarei à análise do Livros Brancos de 2008 e de 2010 do Brasil e da Rússia, respectivamente, tendo noção, entretanto, da publicação brasileira de 2012), firmada militarmente, busca um aumento de seu aparato militar, com foco na especialização e avanços tecnológicos, preocupando-se mais com a qualidade do que com a quantidade, na tentativa de estar preparada para enfrentar possíveis rivais em tensões, igualmente guerras que possam eclodir no cenário internacional durante o século XXI. Sob essa perspectiva, a tentativa é de que, até 2020, se obtenha uma força militar russa pequena, mas com função efetiva de dissuasão; Marinha com predisposição de projetar poder para além das fronteiras da Ásia e da Europa, conjuntamente com a preparação, concomitante com o Exército e as unidades de ambos, para qualquer guerra contemporânea. Os anseios estão para além da expansão das fronteiras da Eurásia, o Estado russo busca o retorno a sua área de influência global (BERTONHA, 2013).

No caso brasileiro, a END é construída de maneira mais interna e regional do que a da Rússia, que ambiciona ultrapassar as fronteiras mundiais. A preocupação do Brasil rodeia vigiar as fronteiras da Amazônia e a defender o seu mar territorial. Em razão de sua localização territorial, o Brasil tem uma posição passiva dentro do sistema internacional por consequência da vantagem de não se envolver em conflitos com seus vizinhos – também proporcionadores de um entorno sem agitações –, tendo boa relação com esses e a capacidade de liderança regional – mesmo tendo uma trajetória de sentir-se à deriva em meio a inúmeros países de herança hispânica. Além do mais, o Brasil diferencia-se dos demais países participantes do BRICS por possuir estabilidade interna: sem guerras civis, embates religiosos, combates étnicos ou tribais e, embora a estrutura política e econômica doméstica passando por problemas, as instituições nacionais possuem solidez. Mesmo assim, o Brasil propõe aumentar seu aparato militar, expandindo seu orçamento nos anos de 2003 e 2010, o que pode pressupor um empenho em atingir a hegemonia militar da região (BERTONHA, 2013).

Ao encaminhar para a temática de segurança, a relação entre o Brasil e a Rússia, na questão nuclear, encontra-se, de certa forma, em um empasse. A Rússia, signatária do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), contrapõe-se à ideia de abandono total das armas nucleares pelos Estados, sendo que não estaria a fim de se desfazer de seu arsenal nuclear, já que esse seria um dos seus “trunfos do poder” (RAFFESTIN, 1993) para contrabalançar a balança de poder mundial (podendo atingir a estabilidade internacional e até mesmo a paz no sistema internacional, conforme análise neorealista de Kenneth N. Waltz), expandindo seus domínios de poder e exercendo o seu poder de Estado. O Brasil acredita no desarmamento nuclear como a saída para maior segurança, adicionado a posicionamentos de não-proliferação e uso pacífico das energias nucleares. Em contrapartida, o Estado brasileiro acredita que o processo acertado no TNP é assimétrico, reafirmando a superioridade nuclear de alguns países já possuidores de materiais em relação aos outros, dificultando o desenvolvimento de novas tecnologias por parte desses (JANUÁRIO, 2016; PANOVA, 2015).

Embora o Brasil tenha aderido ao TNP, esse descontentamento com uma ordem internacional injusta não desapareceu e pode ser encontrada na questão do desarmamento. Nesse sentido, há a perspectiva de que a pressão para assegurar que dispositivos

nucleares bélicos não serão utilizados não deve se restringir ao impedimento que outros países desenvolvam a bomba atômica. Pelo contrário, os compromissos maiores devem ser feitos pelas potências nucleares e isso se dá em termos de redução até eliminação dos arsenais, ou seja, do desarmamento. Há então a argumentação que só assim haveria a impossibilidade de utilização dessas armas (JANUÁRIO, 2016).

O posicionamento brasileiro é de assinalar o desinteresse das potências nucleares em promoverem um desarmamento efetivo, além do posicionamento muitas vezes tomado por essas em relação a não-proliferação – algo que não tem a beneficiar efetivamente os países sem grandes desenvolvimentos tecnológicos. Mesmo não acreditando no desarmamento total, o Brasil tenta sempre posicionar de modo a mostrar seus ideais sobre a temática. A Rússia já apresenta certa redução em seus armamentos nucleares ao longo dos anos, buscando sempre está articulada de modo a outras potências nucleares reduzirem ou desarmarem-se, como o incentivo ao Paquistão, a Israel e à Índia para que aderirem ao TNP (JANUÁRIO, 2016; PANOVA, 2015).

Partindo agora de uma análise das relações internacionais e da política internacional mais baseada na economia, atualmente, todos os cinco países que integram o BRICS são pertencentes ao grupo do G-20, formado pelos maiores sistemas econômicos e financeiros mundiais (Argentina, África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Turquia, Reino Unido, Rússia e a União Europeia). Para mais, embora a Rússia e o Brasil dependam da exportação de commodities, essas duas economias e as demais do BRICS têm histórico de grau de investimento, ou seja, possuem uma confiabilidade em relação ao pagamento de dívidas e baixa chance de promoverem prejuízos às outras partes em seus negócios (BAUMANN, 2015).

À vista disso, uma análise mais focada nas relações entre o Brasil e a Rússia no contexto econômico dos BRICS pode ser executada. Juntamente com a África do Sul, a Rússia participa de maneira efetiva nas importações com o Brasil, sendo o segundo maior importador de produtos brasileiros do bloco, devido a diversidade de produtos oferecidos e negociados (BAUMANN, 2015).

Ao que se pode dizer de investimentos bilaterais, a relação Brasil-Rússia é bastante diferenciada. Sobre os investimentos diretos no âmbito dos BRICS, no primeiro semestre de 2013, por parte

da Rússia, o Brasil foi menor destino de aplicações entre os demais países: US\$117 milhões de US\$12.365 milhões no total. O Brasil destinou, no mesmo período, mais da metade dos investimentos diretos totais (US\$2.628 milhões) para a China (US\$1.613 milhões) e, posteriormente, para a Rússia (US\$528 milhões) – quantidade bem inferior e mais próximo dos esforços tidos com a Índia (US\$462 milhões), em terceiro lugar do ranking. Outrossim, nota-se que as empresas brasileiras visam o investirem em países vizinhos, reparado o fluxo de dinheiro remetido – US\$ 2.628 milhões brasileiros de US\$88.220 milhões totais (BAUMANN, 2015).

A Rússia e o Brasil são “absorvedores líquidos de investimentos diretos dos demais BRICS” (BAUMANN, 2015, p. 51). No caso do Brasil, tendo um grandioso recebimento de Investimento Estrangeiro Direto (IED) e um baixo valor de colaboração. A Rússia, por sua vez, recebe muito IED e promove menos do que recebe, tendo um resultado líquido negativo também. De maneira geral, por meio dessa análise do IED, é inferido que os países do BRICS possuem investimentos bilaterais pautados no *resource-seeking* (DUNNING, 1988), com o intuito de explorarem recursos naturais. Em relação ao Brasil, as empresas russas buscam investirem em óleo, carvão e gás natural; e as empresas brasileiras buscam na Rússia automóveis, fumo e alimentos (BAUMANN, 2015).

Outro ponto comum entre Brasil e Rússia é o da estagnação e contração econômica desses países, respectivamente. Segundo Dawson (2016), o criador do acrônimo BRIC, Jim O’Neil acredita no crescimento contínuo das economias da Índia e da China, porém é pessimista em relação ao futuro brasileiro e russo: “Eu teria vontade de chamar o grupo de ‘IC’ e, se nos próximos três anos as coisas permanecerem iguais ao ano passado para o Brasil e a Rússia, é possível que eu faça isso em 2019!”. Isso ocorre pelos escândalos de corrupção envolvendo a Petrobrás, como também a crise política e econômica instalada no Brasil nos últimos anos e as sanções econômicas sofridas pela Rússia devido à crise da Ucrânia. Ao contrário da Índia e da China, esses dois países não estão passando por mudanças dinâmicas na economia que possibilitem um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), tendo como consequência uma maior participação na economia mundial (DAWSON, 2016).

Conclui-se que mesmo dividindo a balança de poder do sistema internacional com os Estados Unidos durante a Guerra Fria, a Rússia, após esse ocorrido histórico mundial e o desmantelamento



da União Soviética (e a crise do socialismo), busca fortemente se estabelecer de maneira coesa regionalmente, buscando o estabelecimento de relações fortes com Estados que estejam na sua mesma situação de potência regional. Outrossim, por meio de um posicionamento forte em suas decisões e aplicação de sanções, empenha-se em reunir estratégias em suas áreas fronteiriças.

Em relação aos BRICS, mesmo sem ter formalizações teóricas, constantes mudanças devido às políticas domésticas dos cinco países e muita descrença na união de Estados com historicidades distintas e variadas, a cooperação entre esses tem mais a trazer benefícios do que desvantagens. Brasil, Rússia, China, Índia e Rússia agora representam a cooperação de países que buscam firmamento no sistema internacional e traçarem tendências mundiais políticas e econômicas por meio de seus aspectos comuns. Conforme mostrado por Panova (2015, p. 73), “os cinco já trouxeram esse ‘vento de mudança’ para a frente e é um processo irreversível, apesar de ainda não ser claro por quanto tempo e quão doloroso e desastroso esse processo será”.

No comparativo proposto inicialmente entre as atividades de política internacional e externa desenvolvidas pela Rússia e pelo Brasil, nota-se que existem alguns pontos de consonância e temas do interesse de ambos que se relacionam, valendo-se da proximidade estabelecida pelo BRICS para estabelecerem laços de cooperação, porém as diferenças estão mais acentuadas. Por consequência das dinâmicas diferentes dos dois Estados, o russo busca, por conta de seu passado como uma superpotência juntamente com os Estados Unidos, a ampliação da sua influência mundial e um maior poder de barganha no jogo político internacional, por meio de uma liderança regional, mas sem reformulações severas em suas políticas domésticas. Em contrapartida, o Brasil busca sua firmação no sistema internacional por meio de sua política externa, buscando alianças e firmamentos de cooperações para encorpar sua diplomacia, tornando-a, primeiro, mais presente na região em que está localizado para posteriormente sair da passividade, ambicionando maior promoção de atividades e um protagonismo internacional.



## Referências

BANDEIRA, Heloíza Feltrin. A Rússia em sua nova escalada global. **Boletim Meridiano** 47, São Paulo, v. 37, n. 105, p.34-36, abr. 2009.

BAUMANN, Renato. BRICS: oportunidade e desafio para a inserção internacional do Brasil. In: GUSMÃO, Fundação Alexandre. **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: Funag, 2015. p. 350. (Coleção Relações Internacionais).

BERTONHA, João Fábio. A estratégia nacional de defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n.2, p. 112-130, 2013.

BLANK, Stephen. **Russian military politics and Russia's 2010 defense doctrine**. Carlisle (PA): Strategic Studies Institute, US Army War College, 2011.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 19 dez. 2008. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **BRICS: acordos**. Brasília: MER, 2016. Disponível em: <[http://brics.itamaraty.gov.br/pt\\_br/acordos](http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/acordos)>. Acesso em: 12 maio 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **BRICS: declarações dos líderes e planos de ação**. Brasília: MER, 2017. Disponível em: <[http://brics.itamaraty.gov.br/pt\\_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu](http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/declaracoes-planos-de-acao-e-comunicados/lideresmenu)>. Acesso em: 01 mar. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. IV Cúpula: declaração e plano de ação de Nova Delhi. Nova Delhi, 2012. Disponível em: < [http://brics.itamaraty.gov.br/pt\\_br/categoria-portugues/20-documentos/76-quarta-declaracao-conjunta](http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/76-quarta-declaracao-conjunta)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 598 p. (Cambridge Studies in International Relations).

CHINA'S national defense in 2010. Beijing: English.news.cn, 2011.

DAWSON, Simon. **Com estagnação do Brasil e contração da Rússia, Brics corre o risco de se tornar 'IC', diz Jim O'Neill**. **O Globo**, 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/negocios/com-estagnacao-do-brasil-contracao-da-russia-brics-corre-risco-de-se-tornar-ic-diz-jim-oneill-15010916>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

DUNNING, John H. Trade location of economic activity and the multinational enterprise: a search for an eclectic approach. In: DUNNING, John H. **Explaining International Production**. Londres: Unwin Hyman, 1988.

FERNÁNDEZ, Rodrigo. A Rússia se volta contra EUA e OTAN em sua nova doutrina militar. **El País**, Moscou, 2014. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/26/internacional/1419586305\\_075579.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/26/internacional/1419586305_075579.html)>. Acesso em: 03 jan. 2016.

FREIRE, Maria Raquel. **A Rússia de Putin**: vetores estruturantes de política externa. Coimbra: Edições Almedina: Ces, 2011. (Série Cosmopolis).

FREIRE, Maria Raquel. Política externa russa: as dimensões material e ideacional nas palavras e nas ações. Novos olhares sobre o espaço pós-soviético. **E-cadernos ces**, 19, 2013. Disponível em: <<http://eces.revues.org./1554>;DOI:10.4000/eces.1554>. Acesso em: 15 nov. 2015.

HARVEY, D. The sociological and geographical imaginations. **International Journal of Political and Cultural Sociology**, v. 18, n. 1, p. 211-255, 2005.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. [S.l.]: IMF, 2015. Disponível em: <<http://imf.org>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

JANUÁRIO, Luiza Elena. **O Brasil e a questão do desarmamento nuclear**. [S.l.]: Eris Guedes, 2016. Disponível em: <[http://www.erisgedes.org/?fb\\_comment\\_id=973655432683881\\_973667712682653#!O-Brasil-e-a-questão-do-desarmamento-nuclear/c7a5/571014f70cf20ee5e3c3e8e3](http://www.erisgedes.org/?fb_comment_id=973655432683881_973667712682653#!O-Brasil-e-a-questão-do-desarmamento-nuclear/c7a5/571014f70cf20ee5e3c3e8e3)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

JULIÃO, Taís Sandrim. Rússia e as estratégias de um país emergente. **Boletim Meridiano 47**, São Paulo, v. 10, n. 108, p.8-10, 14 jul. 2009. Disponível em: <<http://ibri-rbpi.org/2009/07/14/russia-e-as-estrategias-de-um-pais-emergente-por-tais-sandrim-julia/>>. Acesso em: 26 out. 2015.

MACFARLANE, S. Neil. The “R” in BRICs: is Russia an emerging power? **International Affairs**, v. 82, n.1, p. 41-57, 2006.

MEENA, Krishnendra. BRICS: an explanation in critical geography. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 565-593, jul./dez. 2013.

PANOVA, Victoria V. Rússia nos BRICS: visão e interpretação prática: semelhanças e diferenças: coordenação dos BRICS dentro das estruturas e Instituições Multilaterais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p.47-80, jan. 2015.

PETROVSKIY, Pavel F. Nova doutrina militar da Rússia. **Nação e Defesa**, v. 4, n. 125, p. 209-214, primavera 2010.

QUADROS, Bruno Quadros e. **A nova doutrina militar da Rússia**: mais do mesmo? Curitiba: Opera Mundi, 2010. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/opinioao/17015/>>. Acesso em: 03 jan. 2016.

RADVANYI, Jean. Moscou, entre demonstrações de força e influências sutis: voltar-se para Ásia para contrabalançar a hostilidade ocidental. **Le Monde, Diplomatie Brasil**, 2014. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1640>>. Acesso em: 20 out. 2015.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

ROBERTS, C. Polity Forum: Challengers or Stakeholders? BRICS and the Liberal World Order. **Polity**, v. 42, n. 1, jan. 2010.

RUSSOBRAS. Federação da Rússia. **População**: características gerais e estatísticas. Moscou, 2016. Disponível em: <<http://russobras.com.br>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

SHANGAI COOPERATION ORGANIZATION. **Brief introduction to the Shanghai Cooperation Organisation**. [S.l.]: SECTSCO, 2015a. Disponível em: <<http://www.sectSCO.org/EN123/brief.asp>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION. **Shanghai Cooperation Organization Website**. [S.I.]: SECTSCO, 2015b. Disponível em: <<http://www.sectSCO.org/EN123/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

SECRETÁRIO-GERAL da OTAN acusa Rússia de violar fronteiras de países vizinhos. Moscou: Sputnik News, 2015. Disponível em: <[http://br.sputniknews.com/portuguese.ruvr.ru/news/2015\\_01\\_31/Secret-rio-geral-da-OTAN-acusa-Russia-de-violar-fronteiras-de-pa-ses-vizinhos-3254/](http://br.sputniknews.com/portuguese.ruvr.ru/news/2015_01_31/Secret-rio-geral-da-OTAN-acusa-Russia-de-violar-fronteiras-de-pa-ses-vizinhos-3254/)>. Acesso em: 23 out. 2015.

VALASEK, Tomas. Military cooperation between Georgia, Ukraine, Uzbekistan, Azerbaijan, and Moldova in the GUUAM Framework. **Policy Brief**, Caspian Studies Program, Dez. 2000.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. New Jersey: Princeton University Press, 1979. p. 25.

ZHEBIT, Alexander. A Rússia na ordem mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um pólo autônomo em um mundo multipolar? **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.46, n.1, p. 153-181, 2003.

*Recebido em: 16/01/2017*

*Aprovado em: 25/02/2017*

# “As crianças de que trata esse informe não são um problema”: UNICEF e a educação inclusiva no Brasil e no Chile

*“The children taken here are not a problem”:  
UNICEF and inclusive education in Brazil and Chile*

Eduardo Maia\*  
Marina Vianna\*\*

## Resumo

Este artigo tem como objetivo comparar as políticas públicas do Brasil e do Chile no que tange à inclusão da criança com deficiência na escola. Como critérios de análise foram utilizados os compromissos estabelecidos pelo UNICEF (2013) que, ratificados por ambos países, deveriam, em certa medida, favorecer a implementação da educação inclusiva. Por fim será feita uma análise qualitativa das políticas públicas com a finalidade de identificar quais delas promovem, segundo Amartya Sen (1999), o real desenvolvimento da criança com deficiência.

**Palavras-Chave:** Crianças com Deficiência. Educação Inclusiva. UNICEF. Brasil. Chile.

## Abstract

This article aims to compare the policies of Brazil and Chile regarding the inclusion of children with disabilities in school. As analysis criteria were used the commitments established by UNICEF (2013), ratified by both countries that should, in some extent, promote the implementation of inclusive education. Finally, it will be made a qualitative analysis of public policies in order to identify which promote as Amartya Sen (1999), the actual development of the child with disability.

**Keywords:** Child with disability. Inclusive Education. UNICEF. Brazil. Chile.

\* Graduado em Relações Internacionais pela PUC-Minas. E-mail: duduamaia@yahoo.com.br.

\*\* Graduada em Relações Internacionais pela PUC-Minas. E-mail: marinavianabr@gmail.com.

## Introdução

A educação inclusiva de crianças e jovens portadores de necessidades especiais tem ganhado cada vez mais espaço nas discussões institucionais de ensino, especialmente a partir da década de 90, época em que fora instituída a Declaração de Salamanca<sup>1</sup>. (SANT'ANA, 2005). Com o passar dos anos, órgãos internacionais, como a Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), passaram a dar maior atenção à questão dos portadores de deficiência, incentivando projetos que contemplem as necessidades destas crianças e jovens e proporcionando um alicerce adequado à operacionalização das políticas governamentais e sociais sobre o tema.

Mediante esse contexto, invariavelmente, surgem algumas questões que devem ser estudadas mais profundamente, as quais serviram, inclusive, de motivação para a redação do presente artigo. Dentre as questões aqui buscadas, sugere-se, inicialmente, descobrir quais são as propostas de implementação da educação inclusiva, para depois comparar o quanto a política pública aplicada (prática) se aproxima das propostas originárias de inclusão (teoria), e esclarecer ao final, se, de fato, as políticas adotadas seriam capazes de promover o real desenvolvimento da criança com deficiência. Para essa análise foram utilizadas as convenções do UNICEF, primeiro porque elas englobam especificidades de várias conferências e declarações anteriores que trataram da inclusão educacional e as condensa em seus postulados. E segundo, porque ambos os países aqui analisados (Brasil e Chile), assinaram e ratificaram suas convenções.

Quanto à escolha dos países, é necessário ressaltar que foi buscado em um primeiro momento comparar países que aparentavam ser semelhantes, trazendo à prévia conclusão de que suas políticas de inclusão caminhariam a passos equiparados. Tais conclusões se deveriam, primeiramente, do fato de que ambos ratificaram as convenções do UNICEF, em segundo lugar, por estarem em uma mesma região no globo, a América do Sul, compartilhando em certa medida alguns costumes e tradições e, por fim, o fato de possuírem um coeficiente de desenvolvimento e desigualdades (coeficiente de Gini) semelhantes entre si, no que tangiria a um nível de desenvolvimento econômico parecido, o que poderia

1. "Documento elaborado na Conferência Mundial sobre Educação Especial, em Salamanca, na Espanha, em 1994, com o objetivo de fornecer diretrizes básicas para a formulação e reforma de políticas e sistemas educacionais de acordo com o movimento de inclusão social" (MENEZES, 2001).

implicar em um nível de investimento em educação inclusiva de proporções semelhantes.

Feita a comparação, será elucidado se as medidas adotadas pelos países estudados têm garantido, à luz das perspectivas teóricas de Amartya Sen (1999), um “desenvolvimento como liberdade” àqueles indivíduos portadores de deficiência. Nesse sentido, será analisado em que medida os dois países têm operacionalizado as políticas públicas dentro da lógica de emancipação das liberdades individuais, tanto das próprias crianças, quanto daqueles que fazem parte, ativamente, de suas vidas.

## **Desenvolvimento como liberdade**

Para tratar sobre esta temática, serão utilizadas as perspectivas teóricas de Amartya Sen (1999) sobre o “Desenvolvimento como Liberdade”, com ênfase nos “Fins e meios do desenvolvimento”. Deste modo, será analisado neste artigo, a questão do desenvolvimento da criança portadora de deficiência através da garantia de suas liberdades. Garantia esta que a permitiria buscar seu próprio desenvolvimento ao basear-se naquilo que ela compreende como necessário à sua vida, munindo-se, assim, das condições necessárias para fazer suas próprias escolhas. Da mesma forma, asseguraria condições para que os tutores e responsáveis pelo cuidado destas crianças sejam capazes de lhes fornecerem as garantias que merecem e precisam para se desenvolver.

Sen (1999) considera a liberdade em dois aspectos principais: como um fim primordial em si mesmo e como o principal meio do desenvolvimento, sendo chamados, respectivamente, de “papel constitutivo” e “papel instrumental” da liberdade na questão do desenvolvimento. O “papel constitutivo” estaria relacionado à “importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana”. Incluem capacidades como ter condições de evitar “privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável da morte e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política de liberdade e etc.” [...] “É o processo de expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração” (SEN, 1999, p. 52).

De acordo com Sen (1999), esse papel constitutivo estaria relacionado ao desenvolvimento no sentido de que não poderia

haver privações de nenhum tipo ao indivíduo. O mesmo deve ser “livre” para poder tomar suas decisões com relação à sua vida e possibilitar, assim, seu desenvolvimento. O autor exemplifica dizendo que

mesmo uma pessoa muito rica, que seja impedida de se expressar livremente ou de participar de debates e decisões públicas, está sendo privada de algo que ela tem motivos para valorizar. O processo de desenvolvimento, quando julgado pela ampliação da liberdade humana, precisa incluir a eliminação da privação dessa pessoa. Mesmo se ela não tivesse interesse imediato em exercer a liberdade de expressão ou de participação, ainda assim seria uma privação de suas liberdades se ela não pudesse ter escolhas nessa questão (SEN, 1999, p. 53).

Em outras palavras, além da necessidade de o indivíduo ser livre para fazer suas escolhas e tomar as decisões a respeito do que é melhor para ele, o mesmo deve possuir condições e base para expressar seus direitos civis, por exemplo, mesmo que ele ainda opte por não o fazer. A liberdade deve existir e poder ser utilizada quando o indivíduo possuir vontade de utilizá-la.

A respeito do “papel instrumental” das liberdades na questão do desenvolvimento, Sen (1999) afirma que tal papel “concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos<sup>2</sup> contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento” (SEN, 1999, p. 54). O autor também reitera que os dois tipos de liberdade explicitados acima apresentam uma inter-relação entre si, e que um dos tipos pode contribuir para promover liberdades de outros tipos. Deste modo, os dois papéis estariam conectados por relações empíricas, que associam um tipo de liberdade a outros. (SEN, 1999).

Sen (1999) identifica 5 principais tipos de liberdade instrumental:

---

2. Termo advindo da palavra em inglês “*Entitlement*”. Utilizado pelo autor com um significado específico, usado em seu livro, de coautoria de Jean Drèze, *Hunger and public action* (1989): “O *entitlement* de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto do *entitlement* de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui (denominada ‘dotação’) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, começando com cada dotação inicial, por meio de comércio e produção (denominado seu ‘*entitlement*’ de troca). Uma pessoa passa fome quando seu *entitlement* não inclui, no conjunto, nenhum pacote de bens que contenha uma quantidade adequada de alimentos”

- Liberdades políticas;
- Facilidades econômicas;
- Oportunidades sociais;
- Garantias de transparência; e
- Segurança protetora.

O autor afirma que tais liberdades “tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também têm o efeito de complementar umas às outras. (SEN, 1999, p. 55). Porém, serão utilizadas para a discussão deste artigo, somente as definições de “facilidades econômicas”, as “oportunidades sociais” e a “segurança protetora”, pois, seriam elas as variáveis principais presentes na formação das políticas públicas que visam as crianças com deficiência analisadas neste artigo.

Deste modo, faz-se necessário definir e distinguir, cada uma dessas liberdades destacadas pelo autor.

As facilidades econômicas seriam, portanto:

[...] as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. Os intitamentos econômicos que uma pessoa tem dependerão dos seus recursos disponíveis, bem como das condições de troca, como os preços relativos e o funcionamento dos mercados. À medida que o processo de desenvolvimento econômico aumenta a renda e a riqueza de um país, estas se refletem no correspondente aumento de intitamentos econômicos da população” (SEN, 1999, p. 55).

Em outras palavras, são as oportunidades que os indivíduos têm de atuar e crescer economicamente de acordo com suas necessidades e de buscar uma melhor qualidade de vida. A liberdade reside no fato de este mesmo indivíduo ter condições de buscar e de aprimorar seus “intitamentos” econômicos de acordo com suas vontades.

Já as oportunidades sociais seriam, de acordo com Sen (1999):

[...] as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como por exemplo levar uma vida saudável, livrando-se de morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. Por exemplo, o analfabetismo pode ser uma barreira formidável à participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificações ou que exijam rigoroso controle de qualidade (SEN, 1999, p. 56).



Ou seja, são as liberdades que devem ser concedidas para que os indivíduos tenham plena capacidade de viver de forma “digna” na sociedade. Sen (1999) não apresenta um “garantidor” específico para tais oportunidades. O autor não delega tal papel às mãos do Estado, ou mesmo às mãos de iniciativas privadas; afirma somente que tais liberdades devem existir, independente de quem irá proporcioná-las.

E, por fim, a segurança protetora

é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta, e em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas ad hoc, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados (SEN, 1999, p. 57)

Em outras palavras, seriam as garantias últimas de que os indivíduos necessitam para não caírem na pobreza absoluta, que comprometeria assim, a liberdade do mesmo viver uma vida livre da miséria.

## O papel do UNICEF e os direitos das crianças

O Unicef<sup>3</sup> atua como um catalizador na solução dos problemas enfrentados pelas crianças no mundo. É a força motriz que contribui para a criação de um mundo onde os direitos de todas as crianças sejam respeitados. Seu propósito é colaborar com outros atores a fim de superar as barreiras impostas às crianças pela pobreza, violência, doenças e discriminação. (FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, 2016)

A organização realiza seu trabalho em mais de 190 países e territórios através de programas nacionais e comitês nacionais. Se guia pelas disposições da Convenção dos Direitos da Criança trabalhando contra a discriminação, em particular das meninas e mulheres. Trabalha também para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o progresso que augura a Carta das Nações Unidas. Eles procuram promover a paz e a segurança e tentam fazer com que todos se responsabilizem pelas promessas feitas às crianças (FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, 2016).

---

3. Fundo das Nações Unidas para a Infância.

### *Estado mundial da infância de 2013: crianças com deficiência*

O Unicef produz anualmente um informe denominado Estado Mundial da Infância. Seu propósito é a partir deste informe, divulgar os *obstáculos* enfrentados pelas crianças no mundo, propondo ao final soluções conjuntas entre o Estado, a sociedade e a família. No ano de 2013 o informe abordou a situação das crianças com deficiência e apontou vários obstáculos à sua inclusão, sejam questões estruturais, a exemplo dos edifícios inacessíveis, ou a invisibilidade nas estatísticas oficiais, que tem tornando difícil mensurar quantas crianças possuem alguma deficiência, implicando na formulação de políticas públicas ainda insuficientes. Cita também, as atitudes de desprezo e discriminação viciosa que privam as crianças com deficiência de seus direitos e impedem sua plena participação na sociedade (FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, 2013).

Como soluções o informe expõe alguns elementos-chave imprescindíveis para a consolidação de sociedades inclusivas. Dentre estes elementos há o apoio adequado às famílias das crianças com deficiência para que promovam suas capacidades e as possibilitem prosperar. A proposta é combater a discriminação e possibilitar à criança com deficiência, o desenvolvimento que ela merece. Essa luta contra a discriminação é ilustrada graciosamente pelo chavão do informe de 2013: “Informes como este geralmente começam com uma estatística para destacar um *problema*. As crianças a quem se dedica esta edição Do Estado Mundial da Infância *não são um problema*”<sup>4</sup> (FONDO..., 2013, p. 29, tradução nossa).

Segundo o Estado Mundial da Infância de 2013, quando se proporciona às crianças com deficiência a oportunidade de prosperar, elas se desenvolvem e se capacitam para levar uma vida plena, contribuindo social, cultural e economicamente para as sociedades. Porém, quando afastadas dessas oportunidades, se tornam a parcela que mais apresenta possibilidades de viver na pobreza, pois enfrentam problemas adicionais devido aos seus impedimentos e aos inúmeros obstáculos que a sociedade impõe. As crianças que vivem na pobreza, já são as que tem maior dificuldade de ter acesso

---

4. Los informes como este generalmente comienzan con una estadística para poner de relieve un problema. Las niñas y los niños a quienes se dedica esta edición del Estado Mundial de la Infancia no son un problema.

à educação e assistência à saúde, as crianças que possuem deficiência que estão na faixa da pobreza, tem ainda mais dificuldade de se inserir nas escolas, por exemplo (FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, 2013).

Em muitos países, as respostas mais frequentes aos deficientes são o abandono e o descuido, causadas muitas das vezes pelo desconhecimento sobre as capacidades dos mesmos. Não é incomum considerar as crianças com deficiência como inferiores, intensificando assim a sua vulnerabilidade. A discriminação baseada na deficiência resultou na marginalização de recursos e tomada de decisões, e até mesmo o infanticídio. A exclusão é geralmente tida como resultado da invisibilidade e poucos países têm informações confiáveis sobre quantos de seus cidadãos são crianças com deficiência, sobre o quais são seus impedimentos e como eles afetam suas vidas. Segundo o informe:

crianças assim excluídas são desconhecidos para os sistemas sociais, educacionais e de saúde e, portanto, perdem o acesso aos serviços a que têm direito. Estas privações podem ter efeitos duradouros; por exemplo, menos oportunidades de emprego remunerado ou participar nas questões cívicas mais tarde na vida.<sup>5</sup> (FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, 2013, p.2, tradução nossa)

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2007) reconheceu que a família é a unidade natural da sociedade e atribuiu ao Estado a função de apoiá-la no processo de cumprimento dos direitos das crianças com deficiência que se inicia com o apoio às famílias e à criação de um ambiente familiar que promova a intervenção precoce (BRASIL, 2007).

### *Programa de ação*

Depois de definir os objetivos base, o relatório demonstra a necessidade de torná-los operacionalizáveis, propondo para isso, um programa de ação. Em primeiro lugar, alude à

#### a) Ratificação e aplicação das convenções.

No Início de 2013, 127 países e a União Europeia ratificaram a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e 193 tinham ratificado a Convenção dos direitos da criança, reafirman-

---

5. Los niños así excluidos son desconocidos para los sistemas sociales, educativos y de salud y, por lo tanto, pierden el acceso a estos servicios, a los cuales tienen derecho. Las privaciones en la infancia pueden tener efectos duraderos; por ejemplo, menos oportunidades de acceder a empleos remunerados o de participar en cuestiones cívicas más adelante en la vida.

do assim o seu compromisso com todos os seus cidadãos<sup>6</sup> (FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, 2013, p 75, tradução nossa).

Porém a simples ratificação não é suficiente, fazendo-se necessário cumprir os compromissos firmados. Há também a

b) luta contra a discriminação, no qual os Estados e seus organismos se comprometem a realizar campanhas de conscientização e proporcionar às crianças e às suas famílias informações sobre como evitar e como denunciar casos de exploração violência e abuso;

c) Há também a necessidade de;

d) eliminar os obstáculos à inclusão, de forma que todos os ambientes infantis desde a escola a centros de saúde e recreação, possam se estruturar de maneira a permitir o acesso e a participação das crianças com deficiência junto às demais.

Os governos desempenham um papel decisivo na introdução e aplicação de medidas legislativas, administrativas e educacionais para proteger as crianças com deficiência de todas as formas de exploração, violência e abuso. Não é apropriado criar sistemas separados para crianças com deficiência, já que o objetivo deve ser estabelecer mecanismos de proteção e de alta qualidade que sejam acessíveis e estejam adaptados a todas as crianças<sup>7</sup> (FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, 2013, p.80, tradução nossa).

Outra parte do programa visa

f) Colocar um fim na institucionalização, dado que muitos pais acabam enviando seus filhos para instituições que não estão efetivamente preparadas para lidar com a criança deficiente, acabando por prejudicar o seu desempenho e, assim, propõe-se f

6. A comienzos de 2013, 127 países y la Unión Europea habían ratificado la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, y 193 habían ratificado la Conselho de Defesa Nacional (CDN), reafirmando de este modo su compromiso con todos sus ciudadanos.

7. Los gobiernos desempeñan un papel decisivo en la incorporación y puesta en práctica de las medidas legislativas, administrativas y educativas necesarias para proteger a los niños y niñas con discapacidad contra todas las formas de explotación, violencia y abuso. No es apropiado crear sistemas separados para los niños y niñas con discapacidad, ya que la meta debe se establecer mecanismos de protección incluyentes de alta calidad que sean accesibles y estén adaptados a todos los niños y niñas.

g) Apoiar as famílias, dado que elas são a base daquela criança. Responsabilizar a família pelos cuidados e educação, mas fornecer condições para elas ajam de conforme. As políticas sociais devem considerar os custos destinados aos cuidados dessas crianças e o tempo despendido devido à deficiência. Esses custos podem ser compensados, por exemplo, com empréstimos sociais ou subsídios para transporte.

Há também a necessidade de (f) avançar para além das normas mínimas, possibilitando que os familiares e as crianças avaliem os serviços e condições a eles proporcionadas, de forma a identificar os pontos que devem ser aprimorados para que possam melhor atendê-los. Outro ponto é (g) coordenar os serviços para apoiar a criança, pelo qual se interferiria nos setores que atingem diretamente as crianças para que incluam as portadoras de deficiência e auxiliem no seu desenvolvimento.

E, por fim, (h) incluir as crianças com deficiência nas tomadas de decisão, de forma a considerar que as pessoas deficientes contribuem para a sociedade assim como as outras, dado que também são agentes de mudanças e devem expressar seu ponto de vista sobre questões que as afetem.

### *Educação inclusiva*

A educação é a via de entrada para uma participação plena na sociedade. Como regra, toda pessoa tem direito a ter acesso à educação, porém, as crianças com deficiência muitas das vezes não têm essa facilidade de acesso. "Dados obtidos a partir de pesquisas domiciliares realizadas em países de renda média e baixa mostram que as crianças com deficiência com idades entre 6 a 17 anos são menos propensos a ser matriculadas na escola do que seus pares não deficientes<sup>8</sup> (FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, 2013, p 28, tradução nossa).

É importante definir que a educação inclusiva não é contemplada quando as crianças têm acesso a escolas "próprias" para aqueles com necessidades especiais. Essa compreensão é errônea. A proposta do UNICEF visa possibilitar a *todos* as mesmas oportunidades de aprendizagem oferecidas pelo sistema comum

---

8. Datos obtenidos a partir de encuestas del hogar practicadas en países de ingresos medianos y bajos revelan que los niños y niñas con discapacidad de entre 6 y 17 años son menos proclives a estar matriculados en la escuela que sus pares no discapacitados

de ensino, pois, a ideia é permitir que as crianças com deficiência frequentem as mesmas aulas que os demais e sejam assistidas por apoio pertinente dependendo da dificuldade. Exige também a adaptação do material, cadeiras e portas com o intuito de uni-las ao invés de segregar.

Nesse sentido, o UNICEF pontua algumas atitudes de colaboração em que I) inicia-se desde cedo a inclusão da deficiência: essas crianças tendem a receber menos carinho, amor e atenção, e, portanto, são menos estimuladas a se desenvolverem. Porém, essa é a época mais importante, pois é o início do desenvolvimento intelectual e seria o momento de apreenderem mais informações, conhecimentos e valores. Segundo o relatório,

os primeiros anos da infância são importantes justamente porque cerca de 80% da capacidade do cérebro se desenvolve antes dos 3 anos de idade, e porque o período entre o nascimento e a escola primária é particularmente propício para se adaptar a uma educação centrada no desenvolvimento das necessidades da criança<sup>9</sup> (FONDO..., 2013, p 29, tradução nossa)

O outro passo é II) trabalhar com os professores, visto que são elementos chave na educação das crianças. De acordo com Sant'Ana (2005, p. 227) os sucessos das ações dos professores dependeriam “da implementação de amplas mudanças nas práticas pedagógicas”. Segundo a autora, esse mesmo sucesso dependeria de ações como, por exemplo: “a adoção de novos conceitos e estratégias, como a educação cooperativa, [...] [d]o estímulo à participação de pais e da comunidade nessa nova realidade social e educacional” bem como “de atitudes positivas frente à inclusão de crianças com necessidades especiais no ensino regular” (SANT'ANA, 2005, p. 227-228).

Há também a proposta de III) incorporar os progenitores, as comunidades e as crianças, de forma que estes sejam promotores e facilitadores da inclusão na escola, promover o diálogo entre esses três se mostra essencial para detectar as possibilidades de cada um e definir um plano conjunto de inserção e autonomia da criança com deficiência. Dar a oportunidade de a criança ser ouvida, mas também ouvir os progenitores e a sociedade (FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, 2013).

---

9. Los primeros años de la infancia son importantes precisamente porque cerca del 80% de la capacidad cerebral se desarrolla antes de los 3 años, y porque el periodo comprendido entre el nacimiento y la escuela primaria es especialmente propicio para adaptar la educación centrada en el desarrollo a las necesidades del niño o niña.

E, por fim, denotam a importância de se estabelecer IV) esferas de responsabilidade, na qual se argumenta que as propostas seriam postas em prática muito mais facilmente se os governos e aliados definissem *quem* deve fazer o que, *de que maneira*, e determinassem *a quem* devem informar. Segundo o relatório: "Dever-se-ia encorajar os ministérios da educação para que assumam a responsabilidade sobre *todas* as crianças em idade escolar. A coordenação e a colaboração com parceiros e demais interessados pode desempenhar um importante papel de apoio neste processo" (FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, 2013, p. 37, tradução nossa).<sup>10</sup>

## A educação inclusiva no Brasil e Chile

Brasil e Chile são países localizados na América do Sul. Ademais dessa proximidade geográfica, apresentam segundo o coeficiente de Gini<sup>11</sup>, níveis de desenvolvimento equiparado. Segundo o coeficiente, os países que apresentam percentuais próximos de 100 seriam aqueles com a distribuição de renda mais desigual. Por outro lado, aqueles que se aproximam de zero, seriam aqueles com maior igualdade de renda. Segundo os dados do Banco Mundial, o Chile possuía em 2013 o coeficiente de 50,45 e o Brasil o de 52,9, demonstrando que ambos teriam elevada desigualdade de renda, apresentando por isso, altos índices de segregação social (BANCO MUNDIAL, 2016).

Segundo consta o informe do UNICEF (2013), Brasil e Chile assinaram e ratificaram a Convenção dos direitos da criança com deficiência (2006) e todos os seus protocolos, denotando que apesar das dificuldades provenientes pela desigualdade de renda, assumiram o compromisso de agir em prol da inclusão desses pequenos.

Nesse contexto, faz-se interessante compará-los, pois, aparentemente, as condições socioeconômicas e compromissos internacionais denotam-se semelhantes. Estabelecida esta hipótese,

---

10. Se debería exhortar a los ministerios de educación a que asuman la responsabilidad de todos los niños y niñas en edad escolar. La colaboración coordinada con aliados y partes interesadas puede cumplir una importante función auxiliar en este proceso

11. Ao calcular a distribuição de renda familiar o índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda familiar em um país. Quanto mais igualitária a distribuição de renda, menor o seu índice de Gini. E quanto mais desigual a distribuição de renda, maior o seu índice de Gini. Se a renda fosse distribuída com igualdade perfeita o índice seria zero; se a renda foram distribuídos com perfeita desigualdade, o índice seria de 100. (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2016, tradução nossa)

será necessário confirmá-la ou refutá-la. Para tanto, serão analisadas as políticas públicas de cada país a fim de esclarecer como essa desigualdade econômica as afeta, principalmente no que tange aos incentivos dados à inclusão das crianças com deficiência. A partir deste momento será possível aferir se os países demonstrariam políticas semelhantes ou não.

## Brasil

O Brasil é um país extremamente populoso e possui, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 206 milhões de pessoas como população. Dentre esse contingente, destaca-se a população de crianças e jovens entre 0 e 19 anos que chegaram perto de 63 milhões em 2010. Ainda segundo Censo IBGE (2010), 45,6 milhões de pessoas declaram possuir algum tipo de deficiência, sendo 35.774.392 portadores de deficiência audiovisual (Tabela 1).<sup>12</sup>

Tabela 1 - Tipos de deficiência por população residente

Visual	35.774.392
Auditiva	9.717.318
Motora	13.265.599
Mental/intelectual	2.611.536

Fonte: IBGE, 2010.

### Segundo o Unicef:

o Brasil tem uma das legislações mais avançadas do mundo no que diz respeito à proteção da infância e da adolescência. No entanto, é necessário adotar políticas públicas capazes de combater e superar as desigualdades geográficas, sociais e étnicas do País e celebrar a riqueza de sua diversidade. O UNICEF reitera, mais uma vez, seu compromisso de atuar lado a lado do Brasil para a garantia dos direitos de todas as crianças e todos os adolescentes brasileiros. Sem exceção (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA BRASIL, 2014).

Argumento por meio do qual o UNICEF vem demonstrar apoio e oferecer auxílio ao Brasil no que concerne ao desenvolvimento de melhores condições inclusivas para a criança com deficiência. Segundo informações da Secretaria da Pessoa com Deficiência, o

12. Não foram encontrados dados sobre a quantidade de crianças deficientes no país.



Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Decreto 7.612, de 17 de novembro de 2011. Além da ratificação, o Governo Federal ressaltou seu compromisso com as prerrogativas estabelecidas na convenção, lançando, subsequentemente, o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite. A partir desse plano, o Brasil avançou no apoio ao efetivo exercício da capacidade legal por todas as pessoas com deficiência, empenhando-se também na equiparação de oportunidades para que a deficiência não seja utilizada como impedimento. (BRASIL, 2014).

É importante, porém, frisar que muito antes da implementação das políticas públicas governamentais de inclusão, algumas instituições filantrópicas ou privadas, já promoviam em menor extensão, a inclusão educacional da criança com deficiência. Este é o caso, por exemplo, da *nova escola*<sup>13</sup> e da *Associação de pais e amigos dos excepcionais*<sup>14</sup> (APAE), sendo importantes pioneiros rumo à conscientização social e inclusão do portador de deficiência nas escolas.

### *O plano viver sem limite*

Anos mais tarde o governo brasileiro começou a implementar políticas públicas de inclusão, dentre as quais se destacou a proposta do Plano Viver sem Limite, que seria, basicamente, uma Convenção aplicada à vida das pessoas por meio da articulação de políticas governamentais de acesso à educação, inclusão social, atenção à saúde e acessibilidade. No que tange ao acesso à educação, o Plano visa a inclusão escolar e compreende a busca ativa, transporte acessível, aprendizagem, acessibilidade e a qualificação profissional que compreende a capacitação técnica, sendo este último ofertado

---

13. "O Programa Nova Escola (PNE) trata-se fundamentalmente de uma avaliação em larga escala concebido e implantado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em janeiro de 2000, durante a gestão do governador Garotinho. O programa adotava o critério de sortear amostras de estudantes de cada série, para responder aos testes, em escolas muito grandes, e avaliava todos os estudantes de escolas menores" (REVISTA DO PROFESSOR, 2005 apud COSTA, 2016, p. 5).

14. "A APAE, vem a ser constituída, integrada por pais e amigos de uma comunidade significativa de alunos portadores de necessidades especiais, contatando para tanto com a colaboração da sociedade em geral, do comércio, da indústria, dos profissionais liberais, dos políticos, enfim, de todos quantos acreditam, apostam e lutam pela causa da pessoa com deficiência." [...]. "Nascida no Rio de Janeiro, no dia 11 de dezembro de 1954, na ocasião da chegada ao Brasil de Beatrice Bemis, procedente dos Estados Unidos, membro do corpo diplomático norte-americano e mãe de uma portadora de Síndrome de Down." (FEAPAES-PR, 2006, grifos do autor)

pelo Pronatec.<sup>15</sup> O Plano Viver sem Limites foi executado por meio de ações articuladas em parceria com a União, estados e municípios em todo território nacional, com metas até 2014 e previsão orçamentária de R\$ 7,6 bilhões (TABELA 2).

Tabela 2 - Recursos investidos por área no Plano Viver Sem Limite

Área	Recursos 2011-2014
Educação	R\$ 1.840.865.303
Saúde	R\$ 1.496.647.714
Inclusão Social	R\$ 72.240.000
Acessibilidade	R\$ 4.198.500.000
Total	R\$ 7.608.253.018

Fonte: Secretaria especial dos direitos da pessoa com deficiência. 2011.

Além disso ficou-se definido que o órgão que coordenaria o plano seria a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em articulação com os outros órgãos do Governo Federal<sup>16</sup> (BRASIL, 2011).

No eixo educação, o Plano visou a ampliação do

a) Benefício de Prestação Continuada<sup>17</sup> (BPC) na Escola, passando de 229.017 para 378.000 crianças e adolescentes com deficiência na escola;

b) a aquisição de 2.600 ônibus acessíveis para o Transporte Escolar Acessível de 60 mil alunos com deficiência;

15. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) tem como objetivo principal expandir e democratizar a educação profissional e tecnológica no país. Entre as iniciativas, está a Bolsa-Formação, que oferece cursos técnicos de nível médio e de formação inicial e continuada, também conhecidos como cursos de qualificação profissional.

16. Casa Civil, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Secretaria-geral da Presidência da República, Ministérios da Educação, Saúde, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ciência, Tecnologia e Inovação, Cidades, Fazenda, Esporte, Cultura, Comunicações, Previdência Social e Planejamento, Orçamento e Gestão.

17. É um programa de transferência de renda que paga um salário mínimo mensal a idosos a partir de 65 anos e a pessoas com deficiência impedidas de garantir a própria subsistência ou de tê-la garantida por sua família. A renda mensal per capita deve ser inferior a 1/4 do salário mínimo. O BPC na Escola é uma modalidade do BPC que prevê a Busca Ativa de crianças e adolescentes com idade entre zero e 18 anos, garantindo-lhes o acesso e a permanência na escola.

- c) implantação de salas de Recursos Multifuncionais para escolas públicas regulares e escolas especiais que oferecem atendimento educacional especializado. Sendo implantadas 17 mil novas salas e atualizadas outras 28 mil;
- d) contratação de 648 Professores de Libras e 648 Tradutores/Intérpretes de Libras para acessibilidade aos estudantes com deficiência auditiva nas instituições federais de ensino;
- e) adequação arquitetônica para acessibilidade em 42 mil escolas públicas, tornando a Escola Acessível;
- f) apoio a 180 projetos em instituições federais de ensino para promoção da acessibilidade na educação superior;
- g) garantia de, no mínimo, 5% das vagas para pessoas com deficiência nos cursos oferecidos pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), ou seja, 150 mil pessoas com deficiência qualificadas;
- h) Expansão para 27 cursos de Letras/Libras, passando de 1.800 vagas/ano para 2.700 vagas/ano e a criação de 12 cursos de Pedagogia Bilíngue - Libras/Língua Portuguesa com novas 480 vagas/ano, concretizando a Formação Inicial de Professores e Tradutores/Intérpretes de Libras.

Cada política pública acima demonstrada, corresponde com os objetivos estabelecidos na Convenção da pessoa com deficiência. Quanto ao objetivo de

- a) Iniciar desde cedo a inclusão da deficiência, tem-se as políticas do benefício da prestação continuada; quanto ao objetivo de;
- b) Trabalhar com os professores, tem-se a contratação de professores de libra e intérpretes; quanto ao objetivo de;
- c) Incorporar os progenitores, as comunidades e as crianças, de forma que estes sejam promotores e facilitadores da inclusão na escola, tem-se o apoio a 180 projetos de instituições federais de ensino para promoção da acessibilidade, a implantação de salas com recursos multifuncionais, a aquisição de 2.600 ônibus acessíveis para o Transporte Escolar, adequação arquitetônica para acessibilidade e, por fim, quanto ao objetivo de criar;

d) Esferas de responsabilidade, quando se define que o órgão que coordenaria o plano seria a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em articulação com os outros órgãos do Governo Federal.

Em 2014, finalizado o plano Viver sem Limites, torna-se possível observar o resultado dessas políticas. Segundo o Portal do Brasil (2014), mais de 698 mil estudantes especiais estavam matriculados em classes comuns. Percentual que alcançara 93% em escolas públicas. Dados do Censo Escolar indicam em 1998, cerca de 200 mil pessoas com deficiência estavam matriculadas na educação básica, sendo apenas 13% em classes comuns. Em 2014, eram quase 900 mil matrículas e 79% delas em turmas comuns (PORTAL BRASIL, 2014).

Quanto à inclusão social tem-se a confirmação de que o Ministério da Educação e Cultura (MEC) passou apoiar técnica e financeiramente na formação de professores e oferecendo suporte aos deficientes. Segundo consta nos Dados do Censo Escolar, 42 mil escolas já receberam recursos multifuncionais para acessibilidade e 57 mil escolas tiveram verbas para adequação da estrutura de forma que atenda melhor às necessidades das crianças. Quanto à formação, dados do MEC revelam que também houve um aumento de 198% no número de professores com formação em educação especial. Em 2003, eram 3.691 docentes com esse tipo de especialização. Em 2014, esse número chegou a 97.459 (PORTAL BRASIL, 2014).

Quanto à política afirmativa, a Diretoria de Políticas de Educação Especial da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) do MEC, orienta ser dever do mesmo reconhecer, credenciar e autorizar as instituições privadas de educação superior e toda rede federal e nas esferas municipal, estadual e distrital, esta competência é das secretarias de educação. Também afirma que as instituições públicas e privadas que se negarem a matricular os estudantes com deficiência estarão sujeitas a multa (PORTAL BRASIL, 2014).

### *A educação inclusiva no Brasil e o desenvolvimento como liberdade*

A educação inclusiva da criança com deficiência no Brasil, pode ser relacionada com as perspectivas teóricas propostas de Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen (1999) no sentido em que esta educação inclusiva exerce um papel fundamental na garantia das liberdades destas crianças para o seu desenvolvimento.

O Plano Viver Sem Limites, além de garantir o acesso à educação, à inclusão social, à saúde e à acessibilidade, promove a inclusão escolar, o transporte acessível, a aprendizagem, a acessibilidade e a qualificação profissional através do Programa Pronatec, sendo estes, claros indícios de que o país procura garantir as *oportunidades sociais* propostas por Sen (1999). Garantir o acesso à uma infraestrutura adequada aos professores, pais e indivíduos que participam ativamente na vida de tais crianças, também se configura como garantia de oportunidade social na medida em que o provimento de tais facilidades tendem a contribuir para com o desenvolvimento da criança que depende de tais recursos.

A garantia das oportunidades sociais pode também ter estreita relação com a *segurança protetora*, pois, é necessário, também, garantir uma “rede de segurança social” para as crianças e famílias que não têm condições de manterem uma participação ativa em tais programas devido a outros fatores como o desemprego, doença ou até mesmo à fome, necessitando das “disposições institucionais fixas” afirmadas por Sen (1999) para poderem ter condições de participação.

## Chile

De acordo com o Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2012), o Chile possuía, em 2012, uma população de aproximadamente 16.634.603 pessoas. Dentro deste contingente, a população de jovens até 19 anos era de aproximadamente 4.959.037. O número de pessoas com deficiência no Chile, alcançava 2.836.818. Sendo que destas, 267.087 são jovens até 19 anos que possuem algum tipo de deficiência. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, 2012) (TABELA 3).

Tabela 3 - Población con discapacidades, por grupo de edad

SEXO Y NIVEL DE EDUCACIÓN	Población total con discapacidades	GRUPOS DE EDAD		
		0 a 5 años	6 a 14 años	15 a 19 años
TOTAL PAÍS				
Ambos sexos	2.119.316	52.349	134.635	80.103

Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos de (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2012)

## Segundo o FND:

no Chile, a questão da deficiência está presente há mais de 40 anos como uma exigência importante da sociedade civil, cuja pressão, especialmente após o retorno da democracia no início dos anos 90, a discussão entre os sexos e promulgação subsequente em 1994, o primeiro quadro jurídico que beneficia as pessoas com deficiência no Chile, a Lei 19,284. Note-se que este quadro jurídico foi substituído em 2010 pela Lei 20.422, que estabelece regras para a Igualdade de Oportunidades e Inclusão de Pessoas com Deficiência.<sup>18</sup> (FUNDACIÓN NACIONAL DE DISCAPACITADOS, 2016, tradução nossa).

Através de tal passagem é possível perceber que o Chile possui leis de proteção à pessoa com deficiência e demonstra preocupação para com as mesmas através de tal sistema de proteção. Dentro de tais sistemas faz-se interessante notar a Política Nacional da Criança e do Adolescente (PNNA)<sup>19</sup> criada pelo Governo do Chile, com projeção de 2015 a 2025, com o objetivo de renovação e melhoria das políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes (CHILE, 2016).

### *A política nacional da criança e do adolescente*

A PNNA possui os mais variados objetivos, princípios e enfoques no desenvolvimento e na garantia dos direitos da criança e do adolescente. Com relação às crianças e adolescentes com deficiência, a PNNA contará com uma mesa técnica para tratar do assunto e, com respaldo na Lei nº 20.422 de 2010, pretende estabelecer as normas sobre a igualdade de inclusão das pessoas com deficiência na sociedade, com foco na criança e adolescente. Dentro das “Definições Estratégicas” da PNNA, é afirmado que serão reforçadas as garantias que permitam o pleno desenvolvimento destas crianças tanto no acesso quanto ao desenvolvimento e participação na sociedade (CHILE, 2016).

Com relação especificamente ao acesso à educação a PNNA entende que a educação seria um dos processos “mais significativos na

---

18. En Chile, la problemática de la discapacidad ha estado presente por más 40 años como una demanda importante de las organizaciones de la sociedad civil, cuya presión, especialmente luego del retorno de la democracia a principios de los años 90, genero la discusión y posterior promulgación en 1994 del primer marco legal que beneficia a las personas con discapacidad en Chile, la Ley 19.284. Cabe destacar que este marco legal fue reemplazado en el año 2010, por la Ley 20.422 que Establece Normas sobre la Igualdad de Oportunidades e Inclusión de Personas con Discapacidad.

19. Política Nacional de Niñez y Adolescencia

inclusão e coesão das sociedades modernas” e que “a educação transcendendo o âmbito escolar envolvendo, deste modo, a família, o estabelecimento educacional e a comunidade como espaços formadores que incidem diretamente no desenvolvimento e inclusão social da criança e do adolescente. (CHILE, p.87; 2016). Com relação às crianças e adolescentes com deficiência, a PNNA considera prioridade:

assegurar condições de acesso, participação, retenção e realização dos objetivos de aprendizagem na educação para todos, gradualmente reduzindo impedimentos - econômicos, ambientais e administrativos, entre outros, que os afetam; especialmente aqueles que estão em situação de pobreza ou de deficiência, condição de migrante, crianças e adolescentes indígenas e sexualmente diversos e adolescentes em conflito com a lei.<sup>20</sup> (CHILE, 2016, p. 89, tradução nossa).

Desta forma, é possível perceber que o país trabalha e procura investir de forma veemente nas esferas do desenvolvimento da criança e do adolescente, e inclui, também, as necessidades e direitos daqueles que possuem deficiência no esforço de incorporar os objetivos propostos pela UNICEF, como: trabalhar com os professores, incorporar os progenitores, as comunidades e as crianças e criar esferas de responsabilidade.

O início da inclusão educacional do portador de deficiência no Chile data-se da década de 60 e 70, com o surgimento das primeiras escolas especiais e com fundação de instituições filantrópicas ou privadas de apoio à inclusão, tais como a *Unión nacional de Padres y Amigos de deficientes mentales*<sup>21</sup> (UNPADE) e o *Centro de Formación de Especialistas em Deficiencia Mental*<sup>22</sup> da Universidad del Chile.

---

20. Procurar condiciones de acceso, participación, permanencia y logro de objetivos de aprendizaje en la educación para todos y todas, reduciendo progresivamente los impedimentos -económicos, ambientales y administrativos, entre otros- que los afectan; especialmente a aquellos que están en situación de pobreza o de discapacidad, en situación migratoria, indígenas y niñez y adolescencia diversa sexualmente, así como adolescentes en conflicto con la justicia.

21. De acordo com um informe oficial do governo chileno, a partir de 1974, instituições privadas teriam criado escolas especiais para incorporar mais pessoas com deficiência à educação (CHILE, 2005). Sobre a UNPADE, em uma das notas de rodapé, o informe apresenta a seguinte afirmação: “Os pais de crianças com deficiência, organizados a nível nacional, criam escolas e/ou grupos para atender, orientar e aconselhar as famílias. Entre eles podemos citar UNPADE, União Nacional de Pais e Amigos do Deficiente Mental, ASPAUT, Associação Chilena de Pais e Amigos do Autista e ASPED, Associação de Pais de Crianças Spastics” (CHILE, 2005, p. 10, tradução nossa).

22. “Em 1964, a Universidade do Chile criou a Formação de Especialistas em Deficiência Mental, em seguida, entre 1966 e 1970 vieram os pós títulos em distúrbios da audição, fala e visão. Logo após, instituições privadas criaram escolas especiais incorporando mais pessoas com deficiência” (COMIENZOS..., 2010, tradução nossa).

## *A educação inclusiva no Chile e o desenvolvimento como liberdade*

O Chile cumpre com as propostas teóricas de Sen (1999) na medida em que seus Programas e Políticas afirmam categoricamente a necessidade e a importância da liberdade no desenvolvimento da criança e adolescente com deficiência. E ainda, a própria PNNA faz à Amartya Sen em seu Programa, na seguinte passagem:

a abordagem do desenvolvimento humano tem como objetivo ampliar as instituições, a ordem pública ou a mudança social, dependendo da expansão das “capacidades”, entendida como liberdade para alcançar estados de ser e de fazer as pessoas valorizam, e da intervenção humana como a capacidade de as pessoas agirem para perseguir os objetivos que consideram valiosos. Para isso, Amartya Sen propõe uma definição deliberativa de “capacidades” que é específico para cada país<sup>23</sup> (CHILE, 2016, p. 57).

As propostas do Governo chileno vão ao encontro com as *oportunidades sociais* propostas por Sen (1999), assim como com a *segurança protetora* onde se afirma, na PNNA, a necessidade de proteção tanto das crianças com deficiência, quantos das crianças indígenas no processo de inclusão educacional e social.

## **Conclusão**

A partir de todo o exposto, e da apresentação dos dados concernentes à adoção de políticas públicas no Chile e Brasil apresentada neste artigo, é possível aferir que a maior parte delas foram desenvolvidas recentemente, sendo a do Brasil iniciada em 2011 e a do Chile em 2015, o que denota que o tema da inclusão educacional só ganhara importância e aceitação atualmente. Observa-se, também, que antes da adoção dessas políticas inclusivas, existiam, sim, esforços para facilitar a inserção da criança com deficiência na escola, no Brasil por exemplo, através de programas e ações do MEC e da SEESP, merecendo especial destaque o *Programa educação inclusiva*<sup>24</sup>: Direito à diversidade, desenvolvido em todos os Esta-

23. El Enfoque de Desarrollo Humano propone evaluar las instituciones, las políticas públicas o el cambio social en función de la expansión de “capacidades”, entendidas como libertades para alcanzar estados del ser y el hacer que las personas valoran, y de la agencia humana como la capacidad de las personas al actuar perseguir los fines que consideran valiosos. Para esto, Amartya Sen propone una definición deliberativa de las “capacidades” que es específica a cada país.

24. O objetivo do programa era formar gestores e educadores para efetivar a construção de sistemas educacionais inclusivos, tendo como princípio garantir o direito de acesso e de permanência com qualidade dos alunos com necessidades educacionais nas escolas do ensino regular.



dos e no Distrito Federal e durara de 2004 até 2007. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2007). Porém verifica-se que esses projetos ainda estavam muito focados na inclusão a partir dos profissionais que atuam nas escolas, não incluindo diretamente outros setores da sociedade, como pais, familiares e o governo. Notando-se, portanto, um avanço na formulação de políticas públicas a partir de 2011, no que tange a atender os objetivos do UNICEF e da Convenção das pessoas com deficiência, instituído em 2009.

Ao analisar o Chile, todavia, verifica-se que a implementação de políticas públicas somente se inicia em 2015, ademais de haver sido feito anteriormente uma série de estudos e debates sobre a necessidade de se incluir a criança com deficiência na escola e de haverem sido elaboradas parcerias público-privadas<sup>25</sup>. Denota-se, portanto, que mesmo com a demora a se adotar essas políticas públicas, havia a necessidade e a busca por, no mínimo, um primeiro progresso no sistema educacional inclusivo. Infelizmente, por ser um primeiro plano aderido, nota-se que não conseguiu contemplar todas as condições aludidas por Amartya Sen, no que tange a proporcionar *oportunidades sociais* a essas crianças. Sendo esse um dos motivos pelo quais o a *Lei de Inclusão*<sup>26</sup>, ainda que recentemente adotada, resultara em diversas críticas, ao passo que ao invés de facilitar a inclusão, veio institucionalizar algumas barreiras. Uma delas, por exemplo, é a normativa que permite às instituições fazerem uma seleção dos alunos com necessidades especiais que poderão efetivamente ingressar nas escolas. Outra barreira é que o governo Chileno apesar de possuir escolas para receber as crianças com deficiência, não disponibiliza a exemplo do Brasil, meios de transporte para que as crianças tenham acesso aos centros educacionais. As escolas chilenas também ainda não adaptaram suas estruturas para permitir acesso e usufruto das crianças com necessidades especiais (JARA, 2016). O que denota que as políticas abarcadas pelo estado chileno ainda são muito gerais, e por isso ainda não instituem medidas específicas para a inclusão.

Dessa forma, então, pode-se aferir que o Brasil está muito mais avançado na formulação de políticas públicas do que o Chile. Uma das possíveis explicações para tal afirmação se ba-

---

25. Para mais informações ler (CÁRDENAS; ANDRADE; ARANCIBIA, 2012).

26. A lei de inclusão escolar fornece condições para a inclusão de crianças e jovens que frequentam escolas que recebem subsídio estatal para que recebam uma educação de qualidade

seja no fato de o primeiro ter iniciado esses programas antes do segundo e, também, por ter sido um país com forte incentivo assistencialista, principalmente no período de 2002 a 2016, devido aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Porém, apesar de as políticas ainda não terem alcançado a excelência desejada em nenhum dos países estudados, é necessário valorar a existência das mesmas e compreender que a tendência será, esperançosamente, seu progresso e seu desenvolvimento, proporcionando às crianças com deficiência o efetivo exercício de sua liberdade.

## Referências

BRASIL. Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7612.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2017.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Um plano para todo o Brasil**. Brasília: SDH/PR, 2014. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/viversem limite>>. Acesso em: 30 out. 2016.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Perguntas e respostas**. Brasília: SDH/PR, 2011. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/viversem limite/perguntas-respostas>>. Acesso em: 15 out. 2016.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Programa de capacitação técnica**. Brasília: SDH/PR, 2013. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/viversem limite/pronatec>>. Acesso em: 15 out. 2016.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência**: protocolo facultativo à convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

CÁRDENAS, María Cristina; ANDRADE, Carlos; ARANCIBIA, Sara. Políticas sociales de infancia con discapacidad en Chile: una aproximación desde el vínculo Estado-sociedad civil. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas, n. 52, feb. 2012. Disponível em: <<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/052-febrero-2012/Cardenas.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2016.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **Country comparison**: distribution of family income - GINI index. [S. l.]: CIA, 2016. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>>. Acesso em: 09 out. 2016.

CHILE. Ministerio de Educación. **Política Nacional de Educación Especial.** Nuestro Compromiso con la Diversidad. Santiago: Ministerio de Educación, División de Educación General, Unidad de Educación Especial, 2005. Disponível em: <<http://portales.mineduc.cl/usuarios/edu.especial/File/DOCUMENTOS%20VARIOS%202008/POLITICAEDUCESP.pdf>>. Acesso em: 08 abr.2017.

CHILE. Ministerio de Planificación. Ley n°. 20.422, 3 Febrero 2010. Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 10 Febrero 2010. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20422>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

CHILE. Ministério Secretaria General de La Presidencia. Política nacional de niñez y adolescencia – 2015-2025. [S.l.]: Consejo Nacional de la Infancia, 2016. Disponível em: <[http://www.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/POLITICA-2015-2025\\_versionweb.pdf](http://www.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/POLITICA-2015-2025_versionweb.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2016.

COMIENZOS de la educación especial. [S.l.]: Rol del Educador, 2010. Disponível em: <<http://roldeeducador.webnode.cl/comienzos-de-la-educacion-especial/>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

COSTA, Claudio Fernandes da. **Programa nova escola:** uma análise de seus impactos curriculares. Rio de Janeiro: UERJ/CEJA, 2016. Disponível em: <<http://www.simposioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/DC42.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

Disponível em: <<http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2016.

EL BANCO MUNDIAL. **Indicadores del desarrollo mundial** [S.l.]: Banco Mundial, 2016. Disponível em: <<http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=SI.POV.GINI&country=CHL,BRA>>. Acesso em: 11 out. 2016.

FEDERAÇÃO DAS APAES DO ESTADO. **Um pouco da história do movimento das Apaes.** Curitiba: FEAPAES, 2006. Disponível em: <<http://www.apaepr.org.br/artigo.phtml?a=77>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. **Quiénes somos.** [S.l.]:

UNICEF, 2016. Disponível em: <[http://www.unicef.org/spanish/about/who/index\\_introduction.html](http://www.unicef.org/spanish/about/who/index_introduction.html)>. Acesso em: 18 out. 2016.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.** [S.l.]: UNICEF, 2006.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. **Convención sobre los derechos del niño.** [S.l.]: UNICEF, 1989. Disponível em: <<http://www.unicef.org/panama/spanish/convencion%283%29.pdf>>. Acesso em: 17 out.2016.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. **Estado Mundial de la infancia de 2013:** niñas y niños con discapacidad. [S.l.]: UNICEF, 2013. Disponível em: <[http://www.unicef.org/spanish/sowc2013/files/SPANISH\\_SOWC2013\\_Lo\\_res.pdf](http://www.unicef.org/spanish/sowc2013/files/SPANISH_SOWC2013_Lo_res.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2016.

FUNDACIÓN NACIONAL DE DISCAPACITADOS. **Discapacidad em Chile**. Santiago de Chile: Fundación Nacional de Discapacitados, 2016. Disponível em: <<http://www.fnd.cl/discapadadenchile.html>>. Acesso em: 20 out. 2016.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA BRASIL. **Infância e adolescência no Brasil**. [S.l.]: UNICEF BRASIL, 2014. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/pt/activities.html>>. Acesso em: 17 out. 2016.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO; Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência; **Último Censo do IBGE revela 45,6 milhões de Pessoas com Deficiência no País**; 27 de abril de 2012; Disponível em: <<http://www.pessoa-comdeficiencia.sp.gov.br/ultimas-noticias/ultimo-censo-do-ibge-revela-45,6-milhoes-de-pessoas-com-deficiencia-no-pais-771>> Acesso em: 28 jul.2017

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Censo 2012**: resultados XVIII censo de población. Chile: INE, 2012. Disponível em: <[http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20130425/asocfile/20130425190105/resultados\\_censo\\_2012\\_poblacion\\_vivienda\\_tomosiyii.pdf](http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20130425/asocfile/20130425190105/resultados_censo_2012_poblacion_vivienda_tomosiyii.pdf)>. Acesso em: 09 out. 2016.

JARA, Alejandra. **Los niños con discapacidad olvidados por la ley de inclusión**. El democrata, 2016. Disponível em: <<http://www.eldemocrata.cl/noticias/los-ninos-con-discapacidad-olvidados-por-la-ley-de-inclusion/>>. Acesso em: 21 out. 2016

MENEZES, Ebenezer Takuno de. Declaração de Salamanca. **Educa Brasil**, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/declaracao-de-salamanca/>> Acesso em: 02 abr.2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; **Revista Criança do Professor de Educação Infantil**: a inclusão de crianças com deficiência na educação infantil. Brasília, nov. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/revista44.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2016.

PORTAL BRASIL. **Dados do censo escolar indicam aumento de matrícula de alunos com deficiência**. Educação Inclusiva. Brasília: Portal Brasil, 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/03/dados-do-censo-escolar-indicam-aumento-de-matriculas-de-alunos-com-deficiencia>>. 21 out.2016.

SANT'ANA, Izabella Mendes. Educação inclusiva: concepções de professores e diretores. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 10, n. 2, p. 227-234, maio /ago. 2005. disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pe/v10n2/v10n2a09.pdf>>. Acesso em 02 abr. 2017.

SEN, Amartya. Os fins e os meio do desenvolvimento. In: SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. Cap.2, p. 51-72.

*Recebido em: 10/01/2017*

*Aprovado em: 22/02/2017*

# El RCEP: sembrando el alerta sobre la privatización de las semillas

*El RECEP: sowing the alert over seeds' privatization*

Magali Andrea Chiacchiera\*  
María Eugenia Ciliberto\*\*

## Resumo

La Asociación Económica Integral Regional surgió como un acuerdo comercial megarregional mutuamente beneficioso. Sin embargo, las negociaciones generan serias dudas sobre dichos beneficios en relación al capítulo de propiedad intelectual y el control de las semillas campesinas. El presente trabajo busca analizar cuál es el tratamiento que el RCEP otorga a la propiedad intelectual sobre las semillas campesinas y el conocimiento tradicional, utilizando una técnica de análisis interpretativa. Se examinarán documentos derivados de fuentes primarias tales como las filtraciones de los borradores sobre las negociaciones llevadas a cabo al interior del RCEP; así como producciones de fuentes secundarias provenientes de diversos institutos de investigación especializados en el tema. Asimismo, la base teórica de esta investigación se sustenta en el libro "Economía Política Global: Entendiendo el Orden Económico Internacional" de Robert Gilpin.

**Palavras-Chave:** Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Propiedad Intelectual. Semillas. Conocimiento tradicional. Patente. Privatización.

## Abstract

The Economic Association Regional Integral arose like a commercial agreement megarregional mutually beneficial. However, the negotiations generate serious doubts on said profits in relation to the chapter of copyright and the control of the peasants seeds. The present seeks to analyse which is the treatment that the RCEP awards to the copyright on the peasants seeds and the traditional knowledge, using a technique of interpretative analysis. Are examined documents derived of primary sources such as the leaks of the drafts on the negotiations carried out to the interior of the RCEP; as well as productions of secondary sources from diverse institutes of investigation specialised in the subject. This investigation is theoretically based on Robert Gilpin's book "Global Political Economy: Understanding the International Economic Order".

**Keywords:** Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Copyright. Seeds. Traditional knowledge. Patent. Privatization.

\* Estudiante avanzada de la carrera de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Proyecto de Investigación: "Inversiones de países del Noreste Asiático en Argentina y su relación con su política exterior, modernización y consolidación democrática: panorama general y estudios de casos" en dicha universidad. Miembro del Observatorio de Política Exterior Argentina y del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales. Contacto: magalichiacchiera@gmail.com

\*\* Estudiante avanzada de la carrera de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales. Miembro de la ONG El Desafío Foundation. Contacto: me.ciliberto@gmail.com

## RCEP: asociación económica integral regional

Desde 1994 la Organización Mundial del Comercio (OMC) representa el mayor conjunto normativo multilateral alcanzado hasta la fecha para regir el comercio internacional. Sin embargo, más de dos décadas después, la producción y el comercio mundial sufrieron transformaciones, principalmente por el surgimiento y crecimiento de las cadenas globales de producción. La fragmentación geográfica de los procesos productivos fue producto de la mayor liberalización del comercio y la inversión; los avances en las tecnologías de la información y la comunicación; la reducción de los costos de transporte; entre otros. Además, las empresas multinacionales de países desarrollados comenzaron a trasladar parte de sus procesos productivos a países en desarrollo. Ante todos estos cambios, se presentó una brecha cada vez mayor entre las normativas comerciales vigentes y la realidad del comercio mundial. En efecto, se comenzó a demandar un nuevo marco normativo tanto para la liberalización de los factores de producción como para la protección de los derechos de propiedad de las empresas (ROSALES; HERREROS; FROHMANN; GARCÍA-MILLÁN, 2013). Sin embargo, la OMC no pudo adaptarse a los nuevos escenarios del siglo XXI, no encontró respuestas en el ámbito multilateral y estos requerimientos están siendo satisfechos mediante iniciativas regionales más profundas.

En este contexto, surgen los acuerdos mega-regionales que apuntan a crear espacios económicos integrados de vasto alcance para establecer nuevas reglas de comercio e incrementar las posibilidades de cooperación e integración entre sus miembros, desafiando la centralidad del sistema multilateral de comercio. Estos acuerdos involucran economías diversas y asimétricas que representan, en número y tamaño, proporciones significativas del producto bruto interno, la población, el comercio y la inversión extranjera directa mundiales. Otro elemento distintivo es la amplitud y complejidad de su agenda temática, con cuestiones de integración profunda y temas actualmente no regulados por la OMC. Asimismo, son presentados como espacios multilaterales y democráticos en cuanto a la toma de decisiones, aunque la desproporción entre las economías dificulta llevarlo a la práctica. (ROSALES 2013; BULLÓN MÉNDEZ 2014). En este sentido, Robert Gilpin en *Global Political Economy* (2001) expresa:

aunque los liberales argumentarían que las reglas y los regímenes pueden resultar de procesos cooperativos, los actores más poderosos frecuentemente imponen reglas o regímenes a otros actores en el mercado. Dado que las reglas e instituciones que rigen las actividades económicas pueden reflejar los intereses de los actores poderosos, los resultados del mercado se ven profundamente afectados por factores políticos, institucionales y otros factores no económicos; este es un tema central para el estudio de la economía política internacional (...)¹ (GILPIN, 2001, p. 135, traducción nuestra).

En este marco surge el RCEP basado en los acuerdos preexistentes de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), los acuerdos de libre comercio de ésta con sus socios externos llamados ASEAN+1, y los de estos otros países entre sí. Los países miembros del RCEP son los miembros del ASEAN: Brunei Darussalam, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam, Camboya, Laos y Myanmar, junto a sus socios externos: China, Corea del Sur, India, Japón, Australia y Nueva Zelanda.² El RCEP fue articulado en la cumbre de líderes del ASEAN en noviembre del 2012 en Camboya donde se establecieron los Principios y Objetivos, y la primer ronda de negociaciones se realizó en mayo de 2013 en Brunei. Los Principios (GUIDING PRINCIPLES, 2012) establecen el alcance de las áreas cubiertas: el comercio de bienes (acceso a mercados); el comercio de servicios; la inversión (promoción, protección, facilitación y liberalización); la cooperación económica y asistencia técnica; la propiedad intelectual; la política de competencia; y la solución de controversias. El propósito es lograr un acuerdo comercial moderno, comprensivo, de alta calidad y mutuamente beneficioso para sus integrantes que se adapta a los diferentes niveles de desarrollo de sus miembros, buscando incluir elementos de trato especial y diferenciado, asistencia técnica y creación de capacidades para los países menos desarrollados, permitiéndoles asumir compromisos y beneficiarse de los resultados del acuerdo. De ser alcanzado el acuerdo, el RCEP podría convertirse en el mayor bloque comercial megarregional: entre sus miembros se

1. Although liberals would argue that the rules and regimes can result from cooperative processes, more powerful actors frequently impose rules or regimes on other players in the market. Since the rules and institutions governing economic activities may reflect the interests of the powerful actors, market outcomes are profoundly affected by political, institutional, and other noneconomic factors; this is a subject central to the study of international political economy [...] (GILPIN, 2001, p. 135)

2. Siete de estos países participan en las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica o Trans-Pacific Partnership (TPP): Australia, Brunei, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam. China e India no participan del TPP.



encuentran tres de las economías más grandes del mundo (China, India y Japón), y sus miembros representan el 49% de la población mundial, el 29% del Producto Bruto Interno (PBI) mundial, el 29% del comercio mundial y el 26% del ingreso de Inversión Directa Extranjera (IED) (KOTSCHWAR, 2014).

### *Las semillas campesinas*

Para poder analizar el tratamiento que se otorga a las semillas campesinas en el RCEP, tomamos como punto de partida la distinción entre dos sistemas contrapuestos de cultivo: los denominados sistemas campesinos de cultivo y los sistemas de agricultura moderna. Los primeros hacen referencia al sistema de cultivo desarrollado por agricultores a pequeña escala para satisfacer necesidades locales. Se particulariza por *la presencia de prácticas milenarias como la siembra, almacenamiento e intercambio de semillas para que -por medio de estos métodos- las mismas puedan multiplicarse y puedan volver a ser sembradas durante la próxima cosecha*. Tales prácticas y tecnologías agrícolas poseen un alto sentido integral con el medio ambiente.

El segundo sistema es la conjunción de prácticas agrícolas basadas en la agroquímica y en la mecanización de hibridación sexual para mejorar las plantas cultivadas, rompiendo con la selección natural que los productores realizaban de sus mejores cultivos. Fue impulsado por la denominada “Revolución verde” que tuvo como epicentro los Estados Unidos en los años ‘60/’80 y que y posteriormente se difundió por numerosos países entre los cuales se encontraron los países asiáticos, llegando a asimilar conocimientos de carácter occidental. Esta situación supuso un *boom* de programas estatales y privados que sustituyeron las semillas campesinas por semillas de alto rendimiento. Ejemplo en China y en Japón son las semillas de arroz híbrido y la canola modificada, respectivamente (FAO, 1996).

En este contexto, fue necesario modificar las leyes “obsoletas e inadecuadas” que regían la propiedad intelectual alrededor del mundo. De esta forma, empezaron a aparecer los títulos de propiedad de las semillas, permitiendo que una persona o entidad sea la propietaria exclusiva de una semilla con ciertas características y posea el derecho legal de evitar que otras personas o entidades la utilicen, produzcan, intercambien o vendan.



## *Tratamiento de la propiedad intelectual sobre las semillas en el RCEP*

Para poder identificar las posturas que los países toman en relación a esta temática, la presente investigación está basada en las últimas filtraciones de los borradores sobre las negociaciones del 15 de octubre de 2015 dadas a conocer por el Knowledge Ecology International (KEI, 2015). En este documento, cada país miembro del bloque reafirma su compromiso con los derechos y obligaciones del Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Este Acuerdo, como parte de la OMC, es un intento de homogeneizar las normas que protegen los derechos de propiedad intelectual en los distintos países del mundo, con normas internacionales comunes. Establece que todas las invenciones de productos o procedimientos, que sean nuevos y de aplicación industrial, pueden ser protegidas por patentes. La patente otorga derechos exclusivos de uso y explotación del producto protegido por 20 años. Asimismo, dicho acuerdo plantea la posibilidad de excluir de las patentes a las plantas y los animales, aunque éstas deben ser igualmente protegidas por medio de otros mecanismos. Se deben proteger todas las obtenciones ya sea mediante patentes, mediante un sistema eficaz *sui generis* o mediante una combinación de ambos. Sin embargo, no se especifica claramente de qué manera estas excepciones deben ser protegidas, ni qué es un sistema *sui generis* eficaz. Esto otorga un amplio margen de flexibilidad y discrecionalidad para los países firmantes a la hora de elegir la forma de protección de las variedades vegetales, generando gran complejidad e incertidumbre (WTO, 1994).

Aunque todos los miembros del bloque adhieren a ADPIC, en referencia a los derechos sobre recursos biológicos y conocimiento tradicional identificamos dos claras posturas que separan a los países en las negociaciones. Por un lado, en una línea que podría considerarse más dura se encuentran Japón, Australia y Corea del Sur proponiendo que cada parte adhiera a la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales del año 1991 y al Tratado de Budapest. Estos tres países también proponen establecer sanciones no sólo civiles sino también criminales ante eventuales infracciones cometidas contra los derechos de propiedad intelectual, entre ellas: confiscación de los bienes, destrucción de los mismos, e incluso la prisión para el violador de los derechos (UPOV, 1991).

Por otro lado, en una posición no tan extrema se encuentran ASEAN, China, India y Nueva Zelanda quienes se oponen a las propuestas antes mencionadas. ASEAN y China plantean que cada parte tome las medidas apropiadas en consistencia con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD). India propone que adhieran al Protocolo de Nagoya. No obstante, ASEAN se opone a este protocolo. Asimismo, ASEAN y China sugieren que los miembros reconozcan la importancia de la declaración de origen del material genético o el conocimiento tradicional utilizado por parte de las compañías que solicitan las patentes. Ante esto, India sostiene que esta declaración de orígenes sea exigida mediante leyes y es el único país que propone que se incluya el concepto de “conocimiento tradicional” en el acuerdo (CONVENIO, 1992).

Como se mencionó, el grupo que se considera más duro propone la adhesión al UPOV, un sistema de protección sui generis. No obstante, de los 16 países del RCEP solo 4 forman parte de UPOV 91 (Australia, Japón, Corea y Vietnam). Este documento estableció por primera vez los derechos de propiedad intelectual sobre las semillas mediante los Derechos de Obtentor. En otras palabras, un sistema de Protección de las Obtenciones Vegetales implica que, para reproducir o multiplicar la variedad vegetal protegida con fines comerciales, es necesaria la autorización de quien haya creado o descubierto una variedad. Además, dicho convenio otorga los derechos por un plazo mínimo de 20 años y permite la doble protección de las variedades vegetales tanto por medio del Derecho de Obtentor como mediante patentes, lo que implica autorizar que se proteja la misma variedad a través de ambas medidas. No obstante, se establecen excepciones al Derecho de Obtentor, a saber: las acciones privadas sin fines comerciales (la agricultura de subsistencia); las actividades experimentales y de investigación; y las actividades para la creación de nuevas variedades (“exención del obtentor”) (UPOV, 1991).

Otra de las propuestas del mismo grupo de países es el Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del Procedimiento en materia de Patentes. Dicho tratado establece que un único depósito de muestras de microorganismos en una autoridad internacional de depósito, independientemente de dónde se encuentre, es suficiente para los procedimientos en materia de patentes. Suprime el requisito de depositar el microorganismo ante cada una de las

autoridades nacionales en las que se desea obtener protección de la patente. Además, establece un régimen uniforme de depósito, reconocimiento y suministro de muestras de microorganismos; a pesar que pasa por alto los requisitos de las autoridades nacionales de depósito (OMPI, 1980).

Por otra parte, el otro grupo de países propone la adhesión a la Convención sobre Diversidad Biológica (CBD), que sostiene tres objetivos: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes, y la participación justa y equitativa en los beneficios de la utilización de los recursos genéticos. El Convenio entiende por “diversidad biológica” la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, es decir, todas las formas de vida que existen en el mundo. Esa diversidad biológica debe ser utilizada en beneficio del ser humano, pero pensando siempre en un uso de manera sostenible. Sin embargo, el Convenio no considera la interdependencia entre la diversidad biológica y los rasgos socio-culturales de campesinos y pueblos originarios. Asimismo, da por sentado la efectividad de la propiedad intelectual para conservar la biodiversidad y otorga la soberanía y propiedad de los recursos genéticos (entre ellos las semillas) al Estado, quitándoselas a comunidades locales y pueblos originarios (CONVENIO, 2011).

Dentro de este documento, se encuentra el Protocolo de Nagoya que refiere a la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. Plantea que los usuarios obtengan el consentimiento previo del país en que se encuentra el recurso genético antes de acceder a este, y que negocien y acuerden mutuamente las condiciones del acceso y la utilización de este recurso. Además, el Protocolo busca incluir el patrimonio genético de las comunidades indígenas y sus saberes ancestrales en el desarrollo de la biotecnología a la vez que exige una petición muy demandada por los países en desarrollo: la declaración del origen biológico del material usado en cualquier invención. El objetivo de este mecanismo es lograr reparto de beneficios (CONVENIO, 2011).

## **Innovaciones en el rcep sobre propiedad intelectual sobre semillas, en relación a ADPIC**

A partir de lo expuesto, se puede determinar que las propuestas mencionadas presentan claras innovaciones en relación

a la propiedad intelectual sobre semillas del ADPIC en tanto van más allá de los requisitos que establece dicho acuerdo. En efecto, el ADPIC es el único acuerdo de propiedad intelectual que establece un sistema mundial de protección apelando a normas mínimas de protección. Además, no hace mención ni al sistema de UPOV, ni al Tratado de Bucarest o a la Convención de Biodiversidad; por lo tanto estos requisitos no son obligatorios para los estados miembros como sí se busca establecer en el marco del RCEP (UPOV, 1991).

Existen varias diferencias de ADPIC respecto a UPV. Por una parte, UPOV implica un sistema de protección más profundo y específico que aumenta los niveles de exigencia. Esto se puede vislumbrar en los siguientes tópicos: las características de elegibilidad de un producto para ser protegido son más precisas y restringidas; los derechos exclusivos mínimos sobre el material protegido son mayores; la duración mínima de protección es más extensa además que no realizan excepciones sobre plantas y animales, sino que todo es pasible de ser patentado (UPOV, 1991).

Por otra parte, la diferencia del Convenio de Budapest respecto de ADPIC es la creación de bases de datos de recursos genéticos y el conocimiento tradicional mediante una red internacional de autoridades de depósito y la posibilidad de un depósito único.

Asimismo, el CBD reconoce por primera vez la diversidad biológica como una preocupación de la humanidad, a pesar que los recursos genéticos, el conocimiento tradicional y la biodiversidad pasaron a estar bajo el control de los Estados, y ya no están en manos de las comunidades locales. Por su parte, el Protocolo de Nagoya incorpora por primera vez a comunidades y pueblos originarios en la percepción de beneficios por los recursos genéticos, a pesar que lo hace acatando los regímenes de propiedad intelectual que rigen a nivel internacional (UPOV, 1991).

### *Actores beneficiados y perjudicados con la eventual firma del RCEP*

Los actores beneficiados son las grandes corporaciones transnacionales de semillas y los perjudicados son las comunidades campesinas y pueblos originarios. Esto se da como consecuencia de que los regímenes de propiedad intelectual propuestos por el RCEP fomentan la privatización y concentración de la producción, del conocimiento y del mercado de las semillas en manos de grandes corporaciones y laboratorios transnacionales y profundizan los monopolios

industriales. En efecto, hoy solo 10 empresas representan el 55% del mercado mundial de semillas. Algunas de ellas son Monsanto, Syngenta, Dow AgroSciences, Dupont y Bayer. Asimismo, esta situación implica el provecho de los actores vinculados al agronegocio que incluyen desde los laboratorios, hasta las empresas encargadas del procesamiento, almacenamiento, distribución y venta de las semillas industriales e, inclusive, los gobiernos y sus políticas que influyen sobre el mercado de las semillas. En efecto, Gilpin manifiesta que la economía es un sistema sociopolítico compuesto por poderosos actores e instituciones económicas (tales como empresas gigantes o grandes agronegocios) que compiten unos con otros con el objetivo de formular políticas gubernamentales de forma que promuevan sus propios intereses. No obstante, los gobiernos nacionales son, por lejos, los determinantes más importantes de las normas e instituciones que rigen el mercado. De hecho, a partir de dichas intervenciones, los gobiernos intentan manipular e influir el mercado para que beneficie sus propios ciudadanos (o al menos alguno de sus ciudadanos) y promueva el interés nacional del país (GILPIN, 2001).

Respecto a los perjudicados, esta situación surte efecto sobre la vida socioeconómica campesina y de las poblaciones originarias. En efecto, los campesinos son obligados a incorporarse a la agricultura comercial a gran escala y no pueden competir con las grandes empresas, lo que genera pobreza en familias y poblaciones enteras. Un caso extremo es India: se estima que un agricultor se suicida cada treinta minutos y en más de 16 años, más de un cuarto millón de agricultores se suicidó. Se estima que la causa subyacente más importante reside en que, con el uso de las semillas transgénicas, los agricultores pierden sus cultivos, se endeudan con las compañías químicas y no pueden mantener a sus familias. La situación de pobreza genera tal angustia que la única salida que consideran es quitarse la vida (CONVENIO, 1992).

En segunda instancia, también se ve afectada su propia identidad y autonomía. El proceso de privatización sobre el conocimiento y prácticas colectivas conlleva el desarraigo de sus formas de vidas milenarias y de proceso de sociales y culturales en tanto se prohíbe y criminaliza su forma de agricultura tradicional y pierden la libertad de cultivar, almacenar e intercambiar las variedades de semillas protegidas<sup>3</sup>. Siguiendo la misma línea argumentativa, Gilpin

3. En Asia, entre el 70 y 80% de las semillas usadas por agricultores provienen de lo que guardan de una temporada a otra.

asevera que, al mismo tiempo que los Estados buscan acceder a los beneficios del libre comercio y la inversión extranjera, también desean proteger su autonomía política, valores culturales y estructuras sociales. En efecto, la integración de una economía dentro de la economía global puede socavar la independencia de una sociedad y forzarla a adoptar nuevos valores y formas de organización social (GILPIN, 2001).

A su vez, el impacto negativo repercute sobre las sociedades asiáticas en general. El uso de semillas genéticamente modificadas destruye la biodiversidad mediante criterios de homogeneidad y uniformidad. De esta forma, genera serios efectos sobre la dieta de las poblaciones asiáticas que pierden la variedad en su alimentación. Las empresas transnacionales dominan la cantidad y variedad de la producción de semillas, los precios de los productos, los circuitos de comercialización de los mismos, y fundamentalmente, controlan las pautas de alimentación de las poblaciones. Este hecho conlleva a su vez riesgos en la salud, no sólo por los cambios en el consumo de recursos biológicos “mejorados” y sus derivados, sino también por la contaminación que los químicos utilizados producen sobre los recursos naturales. El agotamiento del suelo (dado por el sistema de monocultivo) y la contaminación del agua traen serias consecuencias sobre el cambio climático (CONVENIO, 1992).

El proceso de patentamiento de las semillas también ha tenido consecuencias legales a pesar que en el área geográfica específica del Sudeste Asiático no se han encontrado casos jurídicos que sienten precedentes legales a nivel internacional. No obstante, las mencionadas corporaciones transnacionales de semillas, como Monsanto, demandan en todo el mundo a campesinos y agricultores por supuestas violaciones contra los derechos de propiedad intelectual sobre los organismos genéticamente modificados. Un caso de gran resonancia a nivel mundial fue el caso Bowman. Este cosechador de Indiana, EEUU, fue demandado por Monsanto en el año 2007 por comprar semillas a proveedores locales de granos que provenían de cultivos de semillas de Monsanto, y cosecharlas. En efecto, la licencia de patentes sobre las semillas de EEUU sólo permite destinarlas al consumo de animales o humanos, prohíbe plantar o sembrar la producción obtenida por el campesino en próximas cosechas y solo autoriza a cosecharlas por única vez. Ante esta situación, Monsanto consideró que Bowman, al comprar a generadores locales, guardar y cosechar esas semillas sin pagar la licencia, violó las patentes de las

semillas de soja. Luego de dos fallos en instancias menores a favor de la multinacional, la Corte Suprema de EEUU mantuvo sentencia firme en beneficio de Monsanto aduciendo que Bowman había usado ilegalmente esas semillas, desobedeciendo los regímenes de propiedad intelectual. En este sentido, la Corte fortaleció el poder de empresas como Monsanto y el sistema de patentes sobre organismos genéticos (INTERNATIONAL MONSANTO TRIBUNAL, S/D).

Algo similar sucedió en Canadá con el caso Schmeiser en el año 1998. Debido a los vientos y la polinización, las semillas de canola genéticamente modificada patentadas bajo propiedad intelectual de Monsanto que habían sido cultivadas en un campo vecino, contaminaron los cultivos de la parcela de Schmeiser. Esto destruyó años de cosechas y sembradíos orgánicos e incluso convirtió al agricultor en víctima de una demanda de la transnacional por una supuesta violación a las patentes y uso ilegal de las semillas. El caso, luego de instancias en distintas cortes, llegó a la Corte Suprema de Canadá. Ésta declaró legal la patente de Monsanto sobre las semillas de canola contaminadas, aun así que el agricultor nunca hubiese comprado ni utilizado esos productos. En otras palabras, no importaba cómo hubieran aparecido esas las semillas en los campos de Schmeiser. Sin embargo, la Corte Suprema canadiense, también estableció que el campesino estaba exento de pagar los derechos de propiedad intelectual a Monsanto, así como también podía conservar sus tierras y producción, además de la ganancia por la cosecha producida. Esta situación implicaba que, a pesar del fallo en contra del agricultor, éste obtuvo una importante victoria al no tener que hacer frente a los pagos exigidos por Monsanto. No obstante, el contencioso legal entre ambos no finalizaría para ese entonces. Los cultivos en tierras del agricultor canadiense continuaron siendo contaminados, lo que lo obligó a limpiar su campo por sí mismo en el año 2005. Frente a este nuevo reclamo, en primera instancia Monsanto se negó a aceptar dicha incumbencia. No obstante, la transnacional finalmente aceptó pagar los gastos de limpieza de los cultivos contaminados. Esta segunda victoria implicaba que Monsanto asumiera la responsabilidad por contaminación y otros daños al no poder controlar la difusión involuntaria de la semilla patentada. Aunque se mantuvo la validez de las patentes sobre las semillas y es un antecedente de las demandas por parte de Monsanto, el caso sentó un precedente positivo a nivel mundial: un agricultor víctima de contaminación con semillas modificadas



genéticamente puede solicitar la reparación por los daños, debido a la responsabilidad de las grandes corporaciones sobre los genes patentados (INTERNATIONAL MONSATO TRIBUNAL, S/D).

Al igual que Schmeiser, numerosos campesinos y comunidades se animan hoy a hacer frente a estas grandes corporaciones. En 2012, un fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió que Monsanto no podía prohibir en Europa la comercialización de harina de soja argentina que contiene secuencias de ADN patentado en estado residual. La patente no es efectiva tras varios procesos de transformación, sino que sólo es válido sobre los productos con la función con que fueron registrados. Asimismo, en el año 2015 un fallo de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal en Argentina rechazó un pedido de patentamiento de la empresa Monsanto sobre la semilla de soja transgénica. La medida constituyó un precedente sobre la propiedad intelectual de las semillas en tanto que, el fallo determinaba que los organismos genéticamente modificados no representan una invención pasible de ser patentada, sino que son una modificación de algo ya existente en la naturaleza. La modificación o aporte biotecnológico no era necesariamente una creación humana que pueda ser patentada. En efecto, la Ley de Patentes establecía que no eran patentables el material biológico y genético existente en la naturaleza o su réplica, los procesos biológicos implícitos en la reproducción animal, vegetal y humana, y que no eran invenciones la materia viva y sustancias preexistentes en la naturaleza. Por otra parte, en el año 2013, un juez de Rio Grande do Sul (luego confirmado por el Tribunal Supremo de Brasil) calificó de ilegal los cobros de regalías sobre la soja transgénica por parte de Monsanto a los campesinos y que se debía reintegrar los cobros realizados desde 2004, debido a que la soja transgénica es muy contaminante, debido a que es complejo separar la soja no transgénica de la transgénica, y debido a que la patente de soja en Brasil había expirado (INTERNATIONAL MONSATO TRIBUNAL, S/D).

En este marco, el caso de mayor importancia histórica a nivel mundial lo representa el reciente Tribunal Internacional Monsanto en la corte internacional de La Haya donde se busca establecer la figura del Ecocidio en contra de la multinacional. Esta es una iniciativa inédita por parte de la sociedad civil, principalmente de organizaciones y referentes de más de mil organizaciones de todo el mundo que emulan los mecanismos que tiene la Corte Penal In-



ternacional de la Haya. Cinco jueces internacionales emitirán el 18 de abril de 2017 un dictamen consultivo sin valor jurídico real pero de gran valor simbólico, sobre los daños al medio ambiente y la salud causados por la multinacional Monsanto en base al testimonio de víctimas, ambientalistas, médicos y técnicos. Se acusa que la multinacional paso por alto los daños humanos y ecológicos causados por sus productos y tecnologías. Las conclusiones versarán sobre si la empresa vulneró cuatro tipos de derechos (entorno seguro, limpio, saludable y sostenible; alimentación; salud; libertad de investigación científica) conforme a distintos artículos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Convención de Derechos del Niño. Asimismo, se busca brindar una base legal para incorporar la figura de “Ecocidio” al Estatuto de Roma entendido éste como delito penal internacional, con el objetivo de ser juzgado por la Corte Penal Internacional de La Haya. Dicha figura es entendida como crimen contra el medio ambiente, en el sentido de que dañan gravemente o destruyen el medio ambiente, hasta alterar de forma significativa y duradera el patrimonio mundial. Hoy en día ningún instrumento jurídico permite iniciar acciones legales contra empresas responsables de este tipo de delitos (INTERNATIONAL MONSATO TRIBUNAL, S/D).

## Conclusión

A pesar de que existen distintas posturas en las negociaciones, la eventual firma del acuerdo del RCEP impondrá un tratamiento de las semillas con rígidos estándares y requisitos desde la lógica de la propiedad privada. Incluso el ADPIC que se presenta como alternativa más flexible, no escapa a esta lógica en tanto obliga a sus miembros a otorgar derechos de propiedad intelectual sobre distintas formas de vida. Se establecerán leyes que otorgan el monopolio de las semillas a propietarios privados representados por las grandes empresas dedicadas al agronegocio, mientras la propiedad colectiva que detentaron por millones de años las poblaciones campesinas y pueblos originarios sobre los recursos biológicos, el conocimiento tradicional y la biodiversidad ingresa en la lógica comercial del sistema global en el que hoy hasta la vida es factible de ser privatizada.

Además, el RCEP, al igual que otros acuerdos de libre comercio, no solo determinará los estándares mínimos de protección de

propiedad intelectual sobre plantas, animales y procesos biológicos para los países miembros sino que incluso podrían imponerse a nivel mundial con un importante desafío a la centralidad del sistema multilateral de comercio. Esto supone que podría producirse una gran redefinición de las reglas del comercio mundial. Asimismo, tendrá implicancias sobre el acceso y distribución de beneficios en materia de recursos genéticos, incrementando la carga legislativa de los países en desarrollo de la región y reduciendo la posibilidad de que se beneficien de los derechos soberanos sobre recursos biológicos. Gilpin asegura que

si bien los regímenes internacionales son útiles para proporcionar soluciones a problemas técnicos, económicos y de otro tipo relacionados con la economía mundial, también afectan invariablemente al bienestar económico, la seguridad nacional y la autonomía política de los Estados individuales<sup>4</sup> (GILPIN, 2001, p. 92).

A pesar que se ha avanzado en la reflexión al respecto, no hay requisitos legales que exijan la protección de los derechos colectivos culturales e intelectuales de los campesinos fuera del marco de propiedad intelectual y que les permita hacer frente a los programas y proyectos ajenos que pretendan utilizar sus conocimientos, innovaciones y prácticas. El RCEP responde a un sistema que prioriza las decisiones políticas y comerciales en función de los beneficios económicos, por sobre las implicancias en la salud, la alimentación y soberanía de los pueblos. En este sentido, se propone que los campesinos logren el reconocimiento de sus derechos y que los países en desarrollo del bloque se organicen a nivel interno y evalúen los posibles impactos de estas medidas para desarrollar una legislación sui generis -reconocida por los socios comerciales- para la protección de sus recursos biológicos, sus sistemas de producción alimentaria y sus conocimientos tradicionales. De esta forma, evitar que se imponga la inserción de alimentos genéticamente modificados, la monoproducción a favor de los agronegocios y del capital transnacional, con todas sus consecuencias negativas. En este marco, Gilpin apunta que “International economic relations are never purely economic; they always have profound implications for the economic autonomy and political independence of national societies” (GILPIN, 2001, p. 82).

---

4. While international regimes are useful to provide solutions to technical, economic, and other problems associated with the world economy, they also invariably affect the economic welfare, national security, and political autonomy of individual states (GILPIN, 2001, p. 92).

## Referencias

BULLÓN MÉNDEZ, M. **Los mega-acuerdos: ¿oportunidad o amenaza?** In. Convocatoria por el xxxv aniversario del CIEM, Temas de Economía Mundial del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, N°26, pp. 16-34.2014. Disponível em: <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14777.pdf#page=20>> Acesso em: 15 mai. 2016

CONVENIO sobre la Diversidad Biológica. 1992. Disponível em: <<https://www.cbd.int/intro/default.shtml>> Acesso em: 27 jun. 2016

CONVENIO sobre la Diversidad Biológica. **El Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios.** 2011. Disponível em: <<https://www.cbd.int/abs/infokit/revised/web/factsheet-nagoya-es.pdf>> Acesso em: 28 jun. 2016

FAO. **Enseñanzas de la revolución verde: hacia una nueva revolución verde.** 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w2612s/w2612s06.htm>. Acesso em: 26 mai. 2016

GILPIN, R. **Economía Política Internacional: Entendiendo el orden económico internacional.** 2001. Disponível em: <[https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/264754/mod\\_resource/content/1/Gilpin\\_Global%20Political%20Economz.pdf](https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/264754/mod_resource/content/1/Gilpin_Global%20Political%20Economz.pdf)> Acesso em: 10 mar. 2017

GUIDING Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership.2012. Disponível em: <[http://www.meti.go.jp/policy/trade\\_policy/east\\_asia/dl/RCEP\\_GP\\_EN.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/east_asia/dl/RCEP_GP_EN.pdf)> Acesso em: 23 jun. 2016

INTERNATIONAL MONSANTO TRIBUNAL. **In the Hague – October 2016.** S/D. Disponível em: <<http://www.monsanto-tribunale.org/>> Acesso em: 13 mar. 2017

KEI. **Single working document on the intellectual property chapter.** October 15, versión. 2015. Disponível em: <<http://keionline.org/node/2472>> Acesso em: 25 jun. 2016

KOTSCHWAR, B. **Los mega-acuerdos: Nuevos actores y nuevas reglas.** Boletín Informativo Techint, N°345. 2014. Disponível em: <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/15038.pdf>> Acesso em: 15 mai. 2016

OMPI. **Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del Procedimiento en materia de Patentes.**1980. Disponível em: <[http://www.wipo.int/treaties/es/text.jsp?file\\_id=283785](http://www.wipo.int/treaties/es/text.jsp?file_id=283785)> Acesso em: 27 jun. 2016

ROSALES, O.; HERREROS, S.; FROHMANN, A.; Y GARCÍA-MILLÁN, T. **Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial.** Serie Comercio Internacional N° 121. CEPAL. 2013. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35911/LCL3710\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35911/LCL3710_es.pdf?sequence=1)> Acesso em: 15 mai. 2016

UPOV. **Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales.** 1991. Disponível em: <<http://www.upov.int/upovlex/es/conventions/1991/act1991.html>> Acesso em: 26 jun. 2016

**WTO. Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual  
Relacionados con el Comercio de la Organización Mundial del Comercio.**

1994. Disponível em: <[https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/27-trips.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2016

*Recebido em: 16/11/2016*

*Aprovado em: 02/05/2017*

# 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 *Frenteira* 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 *Frenteira*, 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 *Frenteira* 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 *Frenteira* 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

Victor de Matos Nascimento

Vinícius Tavares de Oliveira