

# **FRoNteiRA**

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais

## PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

*Grão-chanceler:* Dom Walmor Oliveira de Azevedo

*Reitor:* Dom Joaquim Giovani 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 Morais 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 - Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



**editora  
PUC Minas**

**EDITORA PUC MINAS**

*Direção e coordenação editorial:* Mariana Teixeira de Carvalho Moura

*Comercial:* Paulo Vitor de Castro Carvalho

*Conselho editorial:* Edil Carvalho Guedes Filho; Eliane Scheid Gazire; Ev'Angela Batista Rodrigues de Barros; Flávio de Jesus Resende; Jean Richard Lopes; Leonardo César Souza Ramos; Lucas de Alvarenga Gontijo; Luciana Lemos de Azevedo; Márcia Stengel; Mariana Teixeira de Carvalho Moura; Meire Chucre Tannure Martins; Mozahir Salomão Bruck; Pedro Paiva Brito; Sérgio de Morais Hanriot.

**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



**PUC Minas** Curso de Relações Internacionais

Belo Horizonte  
v. 20 n. 39  
p. 1 - 206  
1º sem. 2021

# FRONTEIRA

## **Conselho Executivo**

Prof. Javier Alberto Vadell  
Prof. Leonardo César Ramos

## **Estagiários**

Ana Rachel Simões Fortes  
Fabiana Freitas Sander  
Júlia Clara Lúcio de Araújo  
Juliana de Faria Campos  
Marina D'Lara Siqueira Santos  
Matheus de Abreu Costa Souza  
Pedro Diniz Rocha  
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes  
Vinícius Tavares de Oliveira  
Victor de Matos Nascimento  
Yasmin Maia de Paiva

## **Conselho Editorial**

Alexandre César Cunha Leite (Universidade Estadual da Paraíba)  
Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília)  
André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)  
Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília)  
Antônio Jorge Ramalho da Rocha (Universidade de Brasília)  
Carlos Augusto Canedo (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Carlos Aurélio Pimenta Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Clóvis Brigagão (Universidade Cândido Mendes)  
Domicio Proença Júnior (Universidade Federal do Rio de Janeiro)  
Eduardo José Viola (Universidade de Brasília)  
Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Flávia de Campos Mello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)  
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)  
João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)  
José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)  
Léa Guimarães Souki (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Leonardo Nemer Caldeira Brant (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Marcelo Galuppo (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Maria Elizabeth Marques (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Maria Izabel Valladolid de Carvalho (Universidade de Brasília)  
Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Mônica Herz (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)  
Nizar Messari (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)  
Onofre dos Santos Filho (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Oswaldo Bueno Amorim Filho (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Paulo José dos Reis Pereira (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)  
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)  
Ricardo Seitenfus (Universidade Federal de Santa Maria)  
Taiane Las Casas Campos (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

## **Apoio**

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)  
Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

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 contribuição da falência do Estado somali para o advento da pirataria ..... 7  
*Somali's State Failure contribution to the advent of piracy*  
*El fracaso del Estado Somalí y la contribución para la resiliencia de la piratería*  
Júlia Nepomuceno, Juliana Campos, Nina Foureaux, Samuel Dias
- Os efeitos da crise do petróleo na política externa brasileira durante o governo Geisel ..... 25  
*The effects of the oil crisis in the Brazilian foreign policy during the government of Geisel*  
*Los efectos de la crisis del petróleo en la política exterior brasileña durante el gobierno de Geisel*  
Sabrina Melchiades Dias
- O Projeto Nuclear Iraniano: as Sanções dos EUA e o Papel da Diplomacia Brasileira nas Negociações ..... 48  
*The Iranian Nuclear Project: US Sanctions and the Brazilian Diplomatic Role in the Negotiations*  
*El proyecto nuclear iraní: sanciones estadounidenses y el papel diplomático brasileño en las negociaciones*  
Daniely Fernanda de Lima Prado, Juliana da Silva Marques, Maria Paula de Oliveira Nascimento, Otávio Roberto Oliveira Dias Gonçalves, Thaiz Helena da Silva Miguel
- Política Externa e Diplomacia Presidencial: uma análise comparada dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff (1995-2016) ..... 67  
*Foreign Policy and Presidential Diplomacy: a comparative analysis of the Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva and Dilma Rousseff governments (1995-2016)*  
*Política exterior y diplomacia presidencial: un análisis comparativo de los gobiernos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva y Dilma Rousseff (1995-2016)*  
Roberty Douglas Marinho dos Santos

Bolivarismo e Monroísmo: contrastes e concertos na América do século XIX .....	96
--	----

*Bolivarism and Monroism: contrasts and accordances in 19th century America*

*Bolivarismo y Monroismo: contrastes y conciertos en la America del siglo XIX*

Josias de Matos Ferreira, Lorrán Douglas Silva

Cristianismo Político: A influência do cristianismo protestante na política externa dos Estados Unidos no governo Trump a partir de análise de discurso. ....	117
---	-----

*Political Christianity: The influence of Protestant Christianity on US foreign policy under the Trump administration from discourse analysis.*

*Cristianismo político: la influencia del cristianismo protestante en la política exterior de los Estados Unidos bajo la administración Trump a partir del análisis del discurso*

Gleydson de São José, Pedro Henrique de Lima, Ronald Henrique Soares de Lima

A diplomacia pública para alcançar a Protodiplomacia: uma perspectiva sobre a Catalunha .....	139
---	-----

*The public diplomacy to reach the Protodiplomacy: an outlook about Catalonia*

*La diplomacia pública para lograr la Protodiplomacia: una perspectiva sobre la Cataluña.*

Hugo Henrique Araújo de Carvalho

A atuação paradiplomática do Rio Grande do Sul nos governos Tarso Genro e José Ivo Sartori .....	158
--	-----

*Paradiplomacy of the Brazilian state of Rio Grande do Sul in the administrations of Tarso Genro and José Ivo Sartori*

*La paradiplomacia del estado brasileño de Rio Grande do Sul en los gobiernos de Tarso Genro y José Ivo Sartori*

Natália Hedlund Jardim

As crianças no tráfico: um estudo sobre o conceito de crianças-soldado e a atuação do UNICEF no Brasil .....	182
--	-----

*Children in smuggling: a study on the concept of child-soldiers and UNICEF's work in Brazil*

*Niños en el tráfico de drogas: un estudio sobre el concepto de niños soldados y el papel de UNICEF en Brasil*

Flávia Silva Lanza, Guilherme Lessa Assunção

# A contribuição da falência do Estado somali para o advento da pirataria<sup>1</sup>

*Somali's State Failure contribution to the advent of piracy*

*El fracaso del Estado Somalí y la contribución para la resiliencia de la piratería*

Júlia Nepomuceno\*

Juliana Campos\*\*

Nina Foureaux\*\*\*

Samuel Dias\*\*\*\*

## Resumo

O artigo em questão tem como objetivo analisar de que forma a falência do Estado somali contribui para perpetuação da pirataria no Golfo de Áden. O argumento do artigo se pauta na ideia de que a ineficiência do Estado em prover bens públicos, em adição à desorganização social e política, constitui um cenário de colapso das estruturas governamentais oficiais no qual os cidadãos ficam em situação de desamparo. Assim, há um incentivo para que a população se envolva em atividades econômicas ilegais, dentre as quais a pirataria se destaca.

**Palavras-chave:** Somália. Estado falido. Atividades ilegais. Pirataria. Senhores de guerra. Bens públicos.

## Abstract

This article has as its aim to analyse how the failure of the Somalian State contributes to the endurance of piracy in the Gulf of Aden. The article's argument is that the State's inefficiency to provide public goods, in addition to social and political disarray, constitutes a scenario of collapse of official governmental structures, in this scenario the citizens are left to its own luck. Against this

---

1. Agradecemos ao professor Matheus Souza por todo o apoio e pelas considerações sobre o nosso artigo. Sua ajuda foi de extrema importância, não apenas na confecção dessa pesquisa, mas também em nos ajudar a obter novas visões de mundo sobre as Relações Internacionais.

\* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: jmnepomuceno@sga.pucminas.br

\*\* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: campos.juf@gmail.com.

\*\*\* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: ninavfrenault@gmail.com.

\*\*\*\* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: samuellucasdias16@gmail.com.

background, there is an incentive for the population to get involved in illegal economic activities, such as piracy.

**Keywords:** Somalia. Failed State. Illegal activities. Piracy. Warlords. Public goods.

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar cómo el fracaso del Estado Somalí contribuye a la resiliencia de la piratería en el Golfo de Adén. El argumento

del artículo es que la ineficiencia del Estado para proveer bienes públicos, sumado al desorden social y político, constituye un escenario de colapso de las estructuras gubernamentales oficiales, en este escenario los ciudadanos son abandonados a su suerte. Ante esta situación, existe un incentivo para que la población se involucre en actividades económicas ilegales como la piratería.

**Palabras clave:** Somalia. Fracaso del Estado. Actividades ilegales. Piratería. Warlords. Bien Público.

## Introdução

O presente artigo tem como pergunta de pesquisa: “Como a falta de estrutura governamental do Estado da Somália leva os indivíduos a recorrerem à pirataria?”. Assim, temos como hipótese o fato de que a desorganização estatal e a ausência de um governo no Estado da Somália geram problemas estruturais, tais como pobreza e altos índices de desemprego, os quais estimulam a busca pela sobrevivência através de atividades ilegais, como a pirataria.

A partir de tal pressuposto, traçamos como objetivo geral compreender a relação entre a ausência de estrutura governamental e a pirataria na Somália. Nossos objetivos específicos são três, sendo eles: analisar as consequências da Guerra Civil na Somália; interpretar os indicadores segundo os quais a Somália é um Estado colapsado; e relacionar, a partir de indicadores internacionais, a desestruturação do Estado somali às práticas piratas.

Desse modo, para testar a nossa hipótese, iremos usufruir do método de revisão bibliográfica a partir da análise de fontes secundárias. Por meio de artigos científicos e periódicos de algumas áreas das Ciências Sociais e Políticas e outras literaturas, buscaremos compreender como, a partir de 1991, foram desencadeados conflitos internos que levaram à falência do Estado somali.

Ademais, serão utilizados diversos dados quantitativos de bancos de dados em sites como Fragile States Index, The Global Economy e The World Bank para analisar índices capazes de corroborar a ideia de que a Somália é um Estado falido. Além disso, serão utilizados os escritos de Robert I. Rotberg e Bruce Pilbeam para analisar a condição atual da Somália. Por fim, também por meio de revisão bibliográfica, analisaremos o fenômeno da pirataria, em



especial no Golfo de Áden, a fim de relacionar tais práticas à falta de estrutura estatal na Somália e ao alto índice de desemprego no país.

O artigo em questão é dividido em quatro sessões, que abordarão os principais tópicos a serem discutidos. Na primeira seção, é apresentado um apanhado histórico da Somália a partir de sua independência. Já na segunda, o Estado somali é analisado a partir de indicadores de Estados falidos. Na terceira seção, é apresentada uma discussão sobre o fenômeno da pirataria e sua relação com o Estado falido da Somália. E, por fim, na última seção, serão feitas as considerações finais.

## Contexto histórico

A Somália, de sua independência até o ano de 1969, adotou o modelo de governo democrático, contudo, no último ano da década de 60, em decorrência de uma crise de insatisfação política por parte da população, o então presidente Siad Barre deu um golpe de Estado, instaurando um governo aos moldes socialistas (COHN, 2010). A ditadura de Barre durou até o ano de 1991, quando as três facções mais influentes - o Movimento Nacional Somali (SNM), o Movimento Patriótico Somali (SPM) e o Congresso Somali Unido (USC) - no território somali conseguiram depor o ditador. Apesar do fim da ditadura datar 1991, o país enfrenta uma situação de conflito desde 1988, ano no qual o Movimento Nacional Somali deu início à revolta contra o governo ditatorial (PEREIRA, 2013).

Dessa forma, apesar de Barre ter deixado o poder em 1991, os conflitos não cessaram, uma vez que as facções começaram a enfrentar umas às outras com o intuito de conquistar o poder central. O enfrentamento entre os clãs levou a Somália a uma situação de guerra civil demasiadamente violenta e a uma crescente fragmentação, de modo que os sistemas judiciário e de proteção à população ficaram extremamente enfraquecidos (DIAS, 2010).

No ano de 2004 houve esforços internacionais para tentar criar um governo central para a Somália, esforços que conceberam o Governo Nacional Transitório (GNT). Esse, todavia, não é reconhecido pela maior parte da população, possuindo influência reduzida à área de Mogadíscio, capital do país, além de ser classificado como mal estruturado e repleto de corrupção (PEREIRA, 2013). Ainda, especialistas consideram que as instituições governamentais não são a fonte primária de poder dentro do território somali, sendo que os clãs se apresentam como atores mais relevantes na condução de políticas na Somália (BROWNE; FISHER, 2013).

O primeiro chefe de Estado do Governo Nacional Transitório, Abdiqasim Hassan Salad, por exemplo, é um dos senhores de guerra, sendo que: “[o]s senhores de guerra não possuem uma ideologia tão pouco uma agenda política. Suas ações são realizadas visando, unicamente, o enriquecimento ilícito e saque de guerra” (INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE apud GROSSE-KETTLER, 2003, p. 05, tradução nossa)<sup>6</sup>. Ainda, as autoridades políticas do Governo Nacional Transitório são ligadas não só aos cartéis de Mogadíscio - demonstrando que os interesses dos governantes são mais econômicos do que políticos -, mas também a organizações islâmicas fundamentalistas (GROSSE-KETTLER, 2004).

Em contraponto à ineficácia daquele que se propunha a ser o governo central, surgiu a União dos Tribunais Islâmicos (UTI), a qual é um conjunto de tribunais baseados na Sharia<sup>7</sup>, que emergiram, inicialmente em pequenas áreas, com o intuito de garantir a ordem e a segurança (COHN, 2010) dentro de um território considerado por muitos como em estado hobbesiano de guerra de todos contra todos<sup>8</sup>. A União dos Tribunais Islâmicos, em conjunto com seu braço armado Al-Shabaab, conseguiu prover bens públicos básicos para a população, além de ter trazido alguma ordem ao território ocupado por ela, promovendo a reabertura de portos e aeroportos, por exemplo (PEREIRA, 2013).

Em 2006, entretanto, foi fundada a Aliança para a Restauração da Paz e Contra o Terrorismo (ARCPCT), em que senhores de guerra que apoiavam os Estados Unidos eram financiados pela Agência de Inteligência Central (CIA) para confrontar a insurgência da UTI no território somali. Tal confrontação culminou em um conflito entre os dois grupos, que levou à derrota da União dos Tribunais Islâmicos e à ascensão da Restauração da Paz e Contra o Terrorismo (DIAS, 2010; PEREIRA, 2013).

Apesar das tentativas de grupos nacionais e internacionais em prol do estabelecimento de um governo central, nota-se que ainda não existe na Somália um poder centralizado que possua legitimidade e que seja capaz de promover políticas públicas que melhorem a situação da população do país. A dificuldade em se criar um governo eficaz se deve, em parte, à fragmentação política de grupos relevantes

---

6. The warlords have neither an ideology nor a political agenda. Their actions are solely driven by the pursuit of illicit enrichment and war booty.

7. Conjunto de leis islâmicas que compõem um sistema legal religioso, o qual pode ser usado como mecanismo informal de regulação da vida social e econômica (AHMAD, 2015).

8. “A concepção de Hobbes (no século XVII), segundo a qual, em estado de natureza, os indivíduos vivem isolados e em luta permanente, vigorando a guerra de todos contra todos ou “o homem lobo do homem”. Nesse estado, reina o medo e, principalmente, o grande medo...” (CHAUI, 2000, p. 517)

no cenário doméstico somali e, em parte, ao desinteresse dos senhores de guerra, os quais lucraram com a desorganização de aparatos estatais e com o financiamento dos conflitos (GROSSE-KETTLER, 2003).

## O colapso somali

Esta seção utiliza referenciais teóricos de autores que discorrem sobre dinâmicas que podem ser relacionadas à atual situação da Somália, de maneira a melhor compreender os padrões de interação estabelecidos no país. Bruce Pilbeam (2015) em seu texto “Guerra nova, globalização e Estado falido”<sup>9</sup> trabalha os conceitos de Guerra Antiga e Guerra Nova - inicialmente diferenciados por Mary Kaldor (2012) - a fim de relacioná-los com a falência estatal.

A primeira concepção abrange os conflitos armados dos séculos XIX e XX, nos quais os Estados eram os únicos atores envolvidos e seus objetivos eram facilmente identificados e distinguidos. Além disso, o conceito de Guerra Antiga define a guerra como sendo “o resultado das tensões políticas e os constrangimentos práticos da tendência constante à guerra” (KALDOR, 2012, p. 24, tradução nossa)<sup>10</sup>. Outrossim, nos conflitos dos séculos XIX e XX existia uma distinção nítida entre os conflitos militares e os civis, juntamente com as implicações que cada um desses tinham (KALDOR, 2012).

Contudo, as hostilidades de meados do século XX passaram a envolver um número superior de indivíduos, concomitantemente, a globalização proporcionou o desenvolvimento de tecnologias mais avançadas com poder de impactar em maior grau os indivíduos, além de uma maior facilidade de transição de pessoas e informações. Dessa forma, desenvolveu-se o conceito de Nova Guerra, o qual engloba a maneira de se realizar conflitos após a Guerra Fria (PILBEAM, 2015). Ademais, segundo o autor, essa nova maneira de se pensar a guerra pode ser definida como:

confusas e complicadas, e confundem a linha entre interno e externo. A violência dentro de um estado pode ser perpetrada por atores originários de dentro e de fora, e frequentemente haverá conexões transnacionais envolvendo tanto Estados quanto grupos não-estatais. (PILBEAM, 2015, p. 105, tradução nossa)<sup>11</sup>

9. New War, globalisation and failed state

10. [...] the outcome of the tension between political and practical constraints and the inner tendency for absolute war.

11. New wars are messy and complicated, and blur the line between internal and external. Violence inside a state may be perpetrated by actors originating from within and without, and there will often be transnational connections involving both states and non-state groups.

Ainda, o conceito de Nova Guerra abrange os atores que surgiram e tornaram-se mais relevantes durante o processo de globalização, como por exemplo os atores não governamentais, tais como as Organizações Não Governamentais (ONG's), Organizações Internacionais (OIs) e empresas. A horizontalização entre esses novos atores internacionais e os Estados dificultou a distinção entre os agentes envolvidos no conflito e os interesses das partes.

Assim, o presente artigo abordará a concepção de Guerra Nova para analisar o Estado falido da Somália, uma vez que tal conflito envolve tanto atores estatais quanto atores não estatais em decorrência da diminuição da autoridade tradicional do Estado, visto que tal figura não possui mais o monopólio legítimo do uso da violência organizada (PILBEAM, 2015). Dessa forma, torna-se árduo distinguir os combatentes e os civis desse conflito. Ainda, o conflito somali perdura não apenas por questões políticas, mas também por adversidades econômicas e sociais, por exemplo, o que permite enquadrá-lo dentro do conceito de Guerra Nova (KALDOR, 2012).

Ademais, enquanto que na Guerra Antiga os Estados visam aumentar seu poder de influência geopolítico, para a Guerra Nova o objetivo do conflito consiste em estabelecer uma política de identidade que representa a elite do Estado e, também, controlar sua população (PILBEAM, 2015). Transpondo essa teoria para o caso do conflito na Somália, observa-se que o objetivo principal do enfrentamento é estabelecer um governo que representa determinado grupo do país, além de conter sua população.

Outrossim, o autor aborda as diferentes maneiras de se financiar o conflito para a Guerra Antiga e Guerra Nova de forma que:

as guerras antigas eram financiadas principalmente pelos Estados através, por exemplo, de impostos e empréstimos, além disso as economias de guerra eram fortemente centralizadas. As novas economias de guerra são, geralmente, altamente descentralizadas e as receitas dependem do uso da violência. As novas guerras são frequentemente financiadas por meios ilícitos privados, como saques e pilhagens, tomada de reféns e contrabando de produtos valiosos como petróleo, diamante, drogas ou mesmo pessoas. (PILBEAM, 2015, p. 105 tradução nossa)<sup>12</sup>

12. Old wars were financed mainly by states (for example, through taxes or borrowing) and war economies were heavily centralised. New war economies are usually highly decentralised, and revenue depends on the use of violence. New wars are often financed by 'predatory' private (rather than public) means like looting and pillaging, hostage-taking, and the smuggling of valuable commodities like oil, diamonds, drugs or even people.

Robert I. Rotberg (2002), em complemento a Pilbeam, argumenta que não há falência de um Estado sem que exista desarmonia entre comunidades, nesse sentido, uma situação de Guerra Nova, ou Guerra Civil, como também é chamada, mostra-se extremamente favorável ao desencadeamento ou intensificação do processo de falência. Ainda, Rotberg justifica a falência de um Estado por meio da incapacidade do governo de prover bens públicos positivos a sua população - como por exemplo saneamento básico, educação e segurança pública - além do fato da legitimidade interna e externa do governo ficar fragilizada, ocorre, também, o crescimento dos grupos não estatais e, como consequência, observa-se uma maior pluralidade dentro do território (ROTBERG, 2002).

Em adição, Rotberg, no artigo “A nova natureza da falência do Estado Nação”<sup>13</sup>, argumenta que “Estados falidos são tensos, profundamente conflituosos, perigosos e extremamente contestados por facções armadas” (ROTBERG, 2002, p. 85, tradução nossa)<sup>14</sup>. Como explicitado anteriormente, o território somali tem presenciado um conflito armado entre clãs desde 1991, situação que configura um cenário de intensa instabilidade. Nesse sentido, convém lembrar que o conflito civil somali traz lucros por si só, de modo que foi estabelecida uma economia de guerra, a qual é voltada para a manutenção do cenário de enfrentamento entre os clãs e reforça a fragmentação do território somali sob o domínio de diferentes senhores de guerra (GROSSE-KETTLER, 2004). Em uma economia de guerra, o advento do conflito não é apenas temporário, mas sim uma forma alternativa e sustentada de organização social, baseada na perpetuação de tal conflito (SHORTLAND; CHRISTOPOULOU; MAKATSORIS, 2013).

Não há dúvidas de que a Somália se encaixa nos requisitos de um Estado falido, uma vez que o país se encontra em situação de “falência generalizada de todas as instituições, todos os serviços e todas as estruturas do país” (FERNANDEZ; MORENO, 2014, p. 60). Dentre os aspectos de um Estado Falido, Rotberg (2002) cita, também, que os governantes geralmente estão envolvidos em corrupção, como é o caso dos governantes somalis que se encontram diretamente ligados à perpetuação do conflito devido ao lucro envolvido na continuidade desse.

---

13. The new nature of Nation State Failure

14. Failed states are tense, deeply conflicted, dangerous, and bitterly contested by warring factions.

Segundo Sabrina Grosse-Kettler, além de os senhores de guerra controlarem regiões do território somali através do uso da violência, eles ainda controlam as milícias responsáveis pelo domínio e vigilância de suas áreas de influência, assim, percebe-se que a violência é uma maneira de manter os negócios (GROSSE-KETTLER, 2004). Tais senhores convertem a distribuição de bens públicos a bens privados, de modo que a população, especialmente os jovens, se vê forçada a ser membro das milícias, a fim de gozar não só do status concedido por elas, mas também de um emprego e maneira de sustento, já que a união a milícias e submissão ao senhor de guerra pode ser a única perspectiva econômica dessa parcela da população (GROSSE-KETTLER, 2004).

Nesse contexto, a corrupção do governo relaciona-se tanto à fragmentação política quanto à perda da capacidade estatal de manter o monopólio legítimo da força. Dentro do território somali, a segurança advém do mesmo lugar que a insegurança: das milícias pertencentes aos senhores de guerra. A população é altamente dependente da proteção privada, situação que, mais uma vez, beneficia os senhores de guerra, uma vez que as milícias cobram pela vigilância de territórios em um sistema de “patrulha da vizinhança” (GROSSE-KETTLER, 2004). Essa situação compõe mais um dos indicadores de falência anunciados por Robert I. Rotberg, em que diz que Estados falidos são incapazes de promover a segurança pública para seus habitantes, os quais acabam por recorrer à segurança provida pelos senhores de guerra (ROTBURG, 2002).

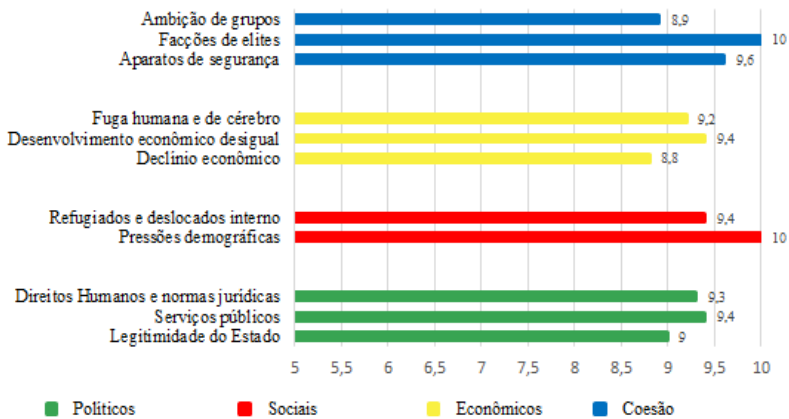
Outrossim, os fatores supracitados, adicionados ao fato da Somália ser um país sem Estado, têm por consequência a abertura indiscriminada das fronteiras. Assim, nota-se que existe pouca diferença real entre mercado interno e externo para os somalis, de modo que a anarquia presente no sistema comercial incentiva o desenvolvimento e continuidade de comércio ilegal tanto entre os senhores de guerra quanto com empresas externas (GROSSE-KETTLER, 2004). Tal situação configura um ambiente favorável ao estabelecimento de negócios ilegais e irregulares, que por conta de sua dinâmica interligada com o mercado legal, nem sempre podem ser diferenciados (GROSSE-KETTLER, 2004).

Além disso, a fim de analisar a situação da Somália, utilizamos o recurso do Fragile States Index (FSI), cujo objetivo é medir as variáveis vinculadas à fragilidade de Estados e identificar os problemas envolvidos nessas variáveis, as quais, em situações ex-

tremas, podem levar à falência do Estado. O método utilizado por eles consiste em coleta de dados quantitativos, análises de dados qualitativos e integração dos fatores coletados (FRAGILE STATES INDEX, 2019). Segundo a caracterização dada pelo FSI, em um ranking que varia até 120 pontos, a Somália acumulou 112,3 pontos, ocupando o segundo lugar no ranking de Estados mais falidos no ano de 2019.

O gráfico abaixo apresenta os indicadores referentes aos aspectos políticos, sociais, econômicos e de coesão, que podem variar de 0 a 10, em que 10 corresponde a uma situação alarmante. Esses foram coletados pela base de dados do Fragile States Index, a fim de apresentar um panorama em relação ao desempenho da Somália nesses aspectos no ano de 2019<sup>15</sup>.

Gráfico 1 - Indicadores de falência: Somália



Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos do Fragile States Index (2019)

Os dados e informações supracitados respaldam os argumentos apresentados em parágrafos anteriores e funcionam como uma base quantitativa que complementa a análise sobre a falência do Estado somali. Os índices de ambição de grupos (8,9) e facções de elites (10), reflexo da influência dos senhores de guerra na organização estatal da Somália, além dos aparatos de segurança (9,6),

15. Faz-se conveniente citar que a avaliação considerada pela base de dados, tal como a qualificação feita pelos autores a respeito de Estados Falidos, seguem critérios altamente ocidentalizados, os quais não necessariamente coincidem com uma visão não ocidental sobre a organização de aparatos governamentais e Estatais.



exemplificados pelas guerras civis e conflitos armados no país em questão, demonstram como os dados presentes no gráfico podem auxiliar na investigação proposta pelo presente artigo.

Ademais, os resultados do aspecto social, constituído por indicadores de pressão demográfica (10) e pelo índice de refugiados e de pessoas deslocadas (9,4), confirmam-se pelos 20.118 refugiados na Etiópia e 12.895 no Iêmen, além de cerca de 2.65 milhões de deslocados internos no ano 2019 (ESTADOS UNIDOS, 2019). Assim, é possível observar que a desorganização e o cenário de desordem na Somália, em adição à incapacidade do governo de prover bens públicos (9,4) - representada pelos indicadores dos aspectos políticos - e ao declínio (8,8) e desigualdade econômicos (9,4) - correspondentes ao aspecto econômico - compõem estímulos à população para que ela se engaje em atividades ilegais e ilícitas, como é o caso da pirataria, que será demonstrada com maior detalhe nas próximas seções.

## Prática da pirataria

A prática da pirataria é presente desde que o homem encontrou no mar uma forma de locomoção, seja essa de pessoas ou de bens. Com o aumento da circulação de embarcações, essa prática disseminou-se cada vez mais, tornando-se, até mesmo, fonte de renda de várias comunidades costeiras. Entretanto, a definição das práticas que podem ser consideradas pirataria é, até hoje, amplamente discutida (ELLEMAN et al., 2010).

Nesse sentido, Elleman et al. (2010) expõem duas principais definições para a prática, uma apresentada pela Organização Marítima Internacional (OMI) e outra pela International Maritime Bureau (IMB). A primeira caracteriza a prática como uma atividade mais restrita, na qual somente os roubos realizados de um navio sobre outra embarcação, com fins privados e localizados em alto mar, seriam considerados como pirataria. Essa é também a definição mais utilizada para a formulação de legislações e tratados internacionais. Já a segunda expande o uso do termo pirataria a atos em navios ancorados e atracados, além de não fazer restrições em relação ao meio utilizado ao realizar o roubo (ELLEMAN et al., 2010).

Ainda de acordo com a definição da IMB, a pirataria pode se apresentar como:

um ato de ocupar ou ter intenção de ocupar qualquer navio com a aparente intenção de cometer roubos ou qualquer outro crime e



com a aparente intenção ou capacidade de usar a força durante esse ato. Essa definição, portanto, cobre ataques efetivos ou tentativas de ataque, esteja o navio atracado, ancorado ou no mar. Os roubos pequenos são excluídos com exceção se os ladrões estiverem armados (IMB apud ELLEMAN et al., 2010, p. 21, tradução nossa) <sup>16</sup>

Essa definição se mostra como a mais adequada quando buscamos tratar da pirataria na Somália, já que muitas vezes ela se dá nos portos ou, ainda, em águas territoriais. Tal prática - de pirataria em águas territoriais - é reforçada pela incapacidade do Estado de controlar sua costa e suas águas pela falta de um governo efetivo (PHAM, 2011).

É importante ressaltar que durante o governo ditatorial de Mohammed Siad Barre, os recursos obtidos nos mares da Somália, principalmente a pesca, eram vistos como uma saída à crise que assolava o país e como um possível caminho para a prosperidade. Dessa forma, mesmo com uma marinha fraca, o governo era capaz de exercer alguma soberania nas águas próximas ao território e proteger a fonte de recursos de diversas comunidades (ELLEMAN et al., 2010).

Entretanto, com a queda do ditador em 1991, o país encontrou-se em meio a uma crise política, econômica e social. Sem um governo legítimo e efetivo, o Estado perdeu sua capacidade de monitorar os mares e controlar seus portos. Essa situação resulta no crescimento constante de práticas piratas, de modo que elas se tornaram uma das poucas formas de sobrevivência de grande parcela da população costeira (ELLEMAN et al., 2010).

Além da particularidade dos ataques piratas somalis acontecerem em águas territoriais, esses também se destacam por serem majoritariamente sequestros de embarcações. Ao sequestrar os navios, os piratas somali os levam até a costa do país e mantêm em custódia a embarcação, sua tripulação e a mercadoria ali encontrada. Em seguida, solicita-se um resgate cuja quantia pode variar de acordo com o valor do navio e a capacidade da tripulação de realizar negociações prolongadas (THE WORLD BANK, 2016).

---

16. an act of boarding or attempting to board any ship with the apparent intent to commit theft or any other crime and with the apparent intent or capability to use force in the furtherance of that act. This definition thus covers actual or attempted attacks whether the ship is berthed, at anchor or at sea. Petty thefts are excluded unless the thieves are armed

## Aspectos favoráveis à pirataria na Somália

Com base no que foi supracitado, o foco de análise do artigo em questão é a pirataria na Somália, evento que, apesar de não ser restrito à região, encontra fortes fundamentos que dão sustentação para essa prática. Partindo do pressuposto de J. Peter Pham de que “a pirataria é sustentada em locais que oferecem uma combinação de áreas de caça com recompensas, níveis aceitáveis de riscos e proximidade com paraísos seguros” (PHAM, 2011, p. 82), observa-se que a questão geográfica é uma das variáveis importantes para a análise da proeminência da pirataria na Somália.

Nesse sentido, Ross e Ben-David citam o Golfo de Áden como um importante atrativo à pirataria somali, tratando-se da principal rota comercial entre a Europa, o Oriente Médio e a Ásia, com aproximadamente 16.000 embarcações navegando nessa área a cada ano (ROSS; BEN-DAVID, 2009). O Golfo liga o Mar Vermelho ao Mar da Arábia com cerca de 900 quilômetros de comprimento e faz limite com sete países, sendo eles Djibouti, Egito, Jordânia, Arábia Saudita, Somália, Sudão e Iêmen. Além disso, a região em análise serve como anfitriã de 12% do comércio marítimo internacional e 30% dos embarques mundiais de petróleo bruto. Apesar das recomendações do IMB a respeito dos ataques piratas na região, os custos para evitar essa rota e navegar pelo Cabo da Boa Esperança são substanciais e diminuem a lucratividade do setor (ROSS; BEN-DAVID, 2009).

Figura 1 - Golfo de Áden



Fonte: (AGÊNCIA..., 2009)

Assim, nota-se que o Golfo de Áden, localizado ao norte da Somália, é um forte atrativo para práticas piratas, sendo tal situação comprovada pelo fato de que, em 2009, no auge das atividades piratas, dos 406 ataques piratas relatados pela International Maritime Bureau, 116 foram atribuídos aos piratas somali e 115 ocorreram no Golfo de Áden (PHAM, 2011).

Outrossim, é necessário destacar o papel da pesca ilegal, não declarada e não regulamentada na promoção e crescimento

da pirataria na Somália. Essa pesca ilegítima, realizada por navios estrangeiros que usufruem da ausência de um governo central somali para a exploração dos cardumes de peixes, é responsável pela destruição do ecossistema marinho na região, tanto em decorrência da captura desenfreada da vida marinha, como também por meio de técnicas de apreensão que eliminam o habitat de recifes de corais, fundamentais para a manutenção da vida nos mares da Somália. Em adição, embarcações estrangeiras são acusadas de contratar guardas armadas que atiram nos pescadores da Somália e destroem os equipamentos de pesca artesanal desses grupos (GLASER et al., 2015).

Observa-se, então, que esses fatos acabam por dificultar ou, até mesmo, impossibilitar a sobrevivência de pescadores somalis que buscam nessas atividades sua subsistência, o que torna a pirataria uma atividade alternativa extremamente atrativa para essas pessoas. Ademais, tais práticas exercidas pelos navios estrangeiros geram na população somali uma “raiva” pública, sendo ela convertida em apoio social para as atividades piratas (GLASER et al., 2015). Em 2017, um navio petroleiro foi capturado ao longo da costa norte da Somália com a premissa de que a pirataria era a única atividade capaz de gerar renda para a população local, tendo em vista que a pesca predatória realizada por navios estrangeiros dificultava os meios de subsistência das comunidades locais da Somália (GULED, 2017).

Além disso, outros fatores que auxiliam na iminência da pirataria estão diretamente vinculados à condição da Somália de Estado falido, sendo um deles a questão da jurisdição do mar territorial<sup>17</sup>. A falência da Somália abriu uma lacuna legal a ser utilizada pelos piratas somalis, uma vez que a Convenção sobre o Direito do Mar (UNCLOS) restringiu a responsabilidade de combater a pirataria no Mar Territorial ao país que detém o domínio sobre esse território. Assim, os piratas somalis desfrutaram de uma certa liberdade para expandir seus negócios ao redor da costa da Somália, já que o país, na condição de Estado em colapso, não possui aparatos legais e aplicações efetivas para o controle da pirataria (PHAM, 2011).

Outro fator de extrema importância é a rentabilidade da pirataria para os chefes de milícias e os empresários somalis que enriquecem nesse negócio. Segundo o The World Bank, cerca de

---

17. Mar territorial [...] compreende uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixo-mar do litoral continental e insular (BRASIL, 1993).

US \$338 milhões foram arrecadados pelas atividades piratas no período entre 2005 e 2015 (THE WORLD BANK, 2016). Em Janeiro de 2010 foi realizado um pagamento aos piratas de mais de US \$7 milhões pelo resgate do navio petroleiro grego MV Maran Centaurus, o que exemplifica os altos ganhos advindos de um de muitos sequestros que ocorrem na região (PHAM, 2011).

Com o lucro desse negócio ilegal, os ricos empresários da Somália fazem melhorias em seus navios e contratam somalis para fazerem parte de sua tripulação pirata. A renda proveniente de sequestros, roubos, dentre outros é utilizada para, além do enriquecimento dos líderes da pirataria, efetivar o pagamento dos piratas, que recebem proporcionalmente a sua contribuição ativa durante um ato de pirataria (PHAM, 2011).

A partir dessa análise, é possível observar que, em um país onde mais da metade da população vive na pobreza e miséria (THE WORLD BANK, 2019), a pirataria se torna uma atividade atrativa à qual a população pode recorrer para sobreviver. Além disso, a maioria dos piratas possui entre 20 e 35 anos, sendo eles, em grande parte, jovens que enxergam nessa prática ilegal formas de ascender social e economicamente. (PIRATES, 2008). Esse fator condiz com o índice médio de desemprego jovem (15 - 24 anos) na Somália de 11,08%, o que apresenta, ainda mais, a pirataria como uma solução para a sobrevivência na região (THE GLOBAL ECONOMY, 2018).

Ademais, de acordo com os dados do Fragile States Index, numa escala de 0 a 10, a ausência de bens públicos na Somália, em 2019, atinge 9,4 (FRAGILE STATES INDEX, 2019). Além da ausência de um Estado, o alto índice analisado reflete a influência do poder dos senhores de guerra na governabilidade do território, que advém do fato de que tais grupos transformaram alguns desses bens públicos em bens privados (GROSSE-KETTLER, 2004). Dessa forma, a população pode recorrer a atividades ilícitas, principalmente a pirataria, como alternativa de adquirir renda a fim de ter acesso a esses bens privados.

Durante os últimos anos os ataques a navios realizados no Golfo do Áden e em regiões próximas - comandados por piratas somali - diminuíram significativamente. Porém, é relevante acrescentar que a ameaça de tais ainda existe na região, já que os piratas somali possuem grande capacidade de ataque, como alerta o Relatório Anual de Pirataria (2018). Assim, a região continua sendo monitorada pelo IMB e outros esforços internacionais que cons-

tantemente enfatizam que os navios devem evitar trafegar na área (INTERNATIONAL MARITIME BUREAU, 2019).

Dessa forma, acreditamos que a diminuição de tais ataques não invalida os pressupostos do presente artigo, já que, durante muitos anos, as práticas de pirataria foram reforçadas pela desestruturação estatal e a falta de bens públicos, bem como de ofertas de emprego. A atual melhora na situação da costa somali - e das regiões próximas - deve-se majoritariamente a esforços internacionais gerando resultados que o Estado se encontra incapaz de atingir por conta própria.

## Considerações finais

Com base nas discussões apresentadas no artigo em questão, buscamos estabelecer uma relação entre o colapso do Estado somali e o aumento das práticas piratas, levando em consideração, especialmente, a falta de provisão de bens públicos e o alto índice de desemprego da região. Em adição, o aumento das práticas piratas se deve, também, à ineficácia do governo em controlar e monitorar as ações dos piratas no mar territorial somali.

Durante as pesquisas realizadas pelo grupo, o índice encontrado em relação ao desemprego na Somália aponta que apenas 6% da população somali declara-se como desempregada. Convém explicitar, todavia, que o critério para determinar a taxa de desemprego engloba apenas os indivíduos que estão à procura de uma vaga no mercado de trabalho, e não apresenta, por exemplo, dados sobre aqueles que estão inseridos em mercados irregulares ou ilegais. Ainda, é difícil mensurar a quantidade exata de pessoas desempregadas em um território que se encontra há tanto tempo em situação de conflito interno e desordem.

Tendo em vista informações que já foram citadas em outras seções do artigo, como o fato de existir pouca diferença real entre mercados ilegais e legais, percebe-se, também, que grande parte da população somali está envolvida em atividades ilegais. Tais atividades relacionam-se, especialmente, à ação de milícias e de piratas. Sabrina Grosse-Kettler argumenta que: “a economia civil, em tempos de guerra, não contribui para o crescimento econômico a longo prazo e, na verdade, apenas absorve os recursos e a força de trabalho do país” (GROSSE-KETTLER, 2004, p. 04, tradução nossa)<sup>18</sup>.

---

18. As a consequence, the civilian economy –in times of war– does not contribute to long-term economic growth and, indeed, only absorbs the country’s resources and labor force

Observa-se, pois, que o índice de desemprego da Somália é baixo em função do fato de que a economia de guerra estabelecida na região absorve a mão de obra e emprega a população em setores irregulares, ilegais ou com pouca transparência. Por um lado, as informações encontradas não corroboram por completo nossa hipótese inicial, contudo elas, na verdade, direcionam nossas atenções a outros problemas estruturais envolvidos na dinâmica estabelecida pelo desenvolvimento de uma economia de guerra no território da Somália. Por outro lado, parte da hipótese inicial foi confirmada, uma vez que a incapacidade do Estado somali em prover bens públicos realmente incentiva a população a buscar fontes alternativas de renda e de acesso a tais recursos.

## Referências

AGÊNCIA marítima estima que cerca de 260 sejam reféns de piratas. **G1**, São Paulo, 11 abr. 2009. Mundo. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1081889-5602,00-AGENCIA+MARITIMA+ESTIMA+QUE+CERCA+DE+SEJAM+REFENS+DE+PIRATAS.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

AHMAD, Aisha. The Security Bazaar: Business Interests and Islamist Power in Civil War Somalia. **International Security**, [s.l.], v. 39, n. 3, p. 89-117, jan. 2015. Disponível em: [http://dx.doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00187](http://dx.doi.org/10.1162/isec_a_00187)Acesso em: 21 mai. 2019.

BRASIL. Lei n 8617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Brasília, 4 de janeiro de 1993; 172º da Independência e 105º da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18617.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18617.htm).

BROWNE, Evie; FISHER, Jonathan. **Key actors mapping: Somália**. Birmingham: University Of Birmingham, 2013. Disponível em: <https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2015/07/somaliaGSDRC2013.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2019.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Editora Ática. 2000. Disponível em: [http://home.ufam.edu.br/andersonlfc/Economia\\_Etica/Convite%20%20Filosofia%20-%20Marilena%20Chaui.pdf](http://home.ufam.edu.br/andersonlfc/Economia_Etica/Convite%20%20Filosofia%20-%20Marilena%20Chaui.pdf). Acesso em: 10 mar. 2020.

COHN, Julie. **Terrorism Heavens: Somália**. 2010. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/terrorism-havens-somalia>. Acesso em: 6 jul. 2019.

COMMERCE, International Chamber of. Piracy and Armed Robbery Ships: **Annual Report**. London: International Maritime Bureau, 2007.

DIAS, Alexandra Magnólia. A Trajectória de um Movimento Islamita na Somália (2006-2010). **Fcsh: Ipr - Artigos em Revista Nacional Com Arbitragem Científica**, Lisboa, p.83-93, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n26/n26a08.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

ELLEMAN, Bruce A.; FORBES, Andrew; ROSENBERG, David. **Piracy and Maritime Crime: Historical and Modern Case Studies**. Londres: Military Bookshop, 2010.

ESTADOS UNIDOS. Agência de Inteligência Central . **The World Factbook**. 2019. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/so.html>. Acesso em: 28 mai. 2019.



FERNANDEZ, Marta Regina; MORENO, Garcia. **Discurso em disputa**: uma leitura alternativa acerca dos dilemas da ação internacional na Somália durante a década de 1990. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292014000100059&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000100059&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 18 mai. 2019

FRAGILE STATES INDEX. **Somália**. 2019. Disponível em: <<https://fragilestatesindex.org/country-data/>>. Acesso em: 24 maio 2019.

GLASER, Sarah M.; ROBERTS, Paige M.; MAZUREK, Robert H.; HURLBURT Kaija J.; KANE-HARTNETT; Liza. **Securing Somali Fisheries**. Denver, CO: One Earth Future Foundation, 2015. Disponível em: <https://securefisheries.org/sites/default/files/SecuringSomaliFisheries-FullReport.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

GROSSE-KETTLER, Sabrina. External actors in stateless Somalia: **A war economy and its promoters**. Disponível em: <https://www.bicc.de/publications/publicationpage/publication/external-actors-in-stateless-somalia-a-war-economy-and-its-promoters-205/>. Acesso em: 20 mai. 2019

GULED, Abdi. Somália volta a registrar alta de ataques piratas. **Folha de São Paulo**, Eyl, 15 mar. 2017. Mundo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/03/1866662-somalia-volta-a-registrar-alta-de-ataques-de-piratas.shtml>. Acesso em: 10 mar. 2020.

KALDOR, Mary. **New & Old War**: organised violence in a global era. 3 e.d. Malde: Stanford University Press, 2012.

PEREIRA, Ana Cláudia Andrade. **Somália: Santuário Terrorista?** O caso da Al-Shabaab. Disponível em: [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/6850/1/Som%C3%A1lia\\_Santu%C3%A1rio%20Terrorista\\_O%20Caso%20da%20Al%20Shabaab.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/6850/1/Som%C3%A1lia_Santu%C3%A1rio%20Terrorista_O%20Caso%20da%20Al%20Shabaab.pdf). Acesso em: 20 mai. 2019.

PHAM, Peter J. **Putting Somalia piracy in context**. Routledge: Nova York, 2011.

PILBEAM, Bruce. **New wars, globalisation and failed states**. Routledge: Nova York, 2015

PIRATES 'gained \$150m this year'. **BBC News**, [s.l.], 21 nov. 2008. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7742761.stm>. Acesso em: 21 mai. 2019

ROSS, S., and J. BEN-DAVID. 2009. **Somali piracy**: an escalating security dilemma. *Harvard Africa Policy Journal* 5: 55-70.

ROTBURG, Robert I. **The New Nature of Nations- State Failure**. Disponível em: [https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download\\_de/demokratie/The\\_New\\_Nature\\_of\\_Nation-State\\_Failure\\_Rotberg\\_2002\\_en.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/demokratie/The_New_Nature_of_Nation-State_Failure_Rotberg_2002_en.pdf). Acesso em: 19 mai. 2019.

SHORTLAND, Anja; CHRISTOPOULOU, Katerina; MAKATSORIS, Charalampos. War and famine, peace and light? The economic dynamics of conflict in Somalia 1993–2009. **Journal Of Peace Research**, [s.l.], v. 50, n. 5, p. 545-561, set. 2013.

THE WORLD BANK. **Somália**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/somalia/overview>. Acesso em: 26 mai. 2019.

*Recebido em: 10/04/2020*

*Aprovado em: 01/06/2020*



# Os efeitos da crise do petróleo na política externa brasileira durante o governo Geisel

*The effects of the oil crisis in the Brazilian foreign policy during the government of Geisel*

*Los efectos de la crisis del petróleo en la política exterior brasileña durante el gobierno de Geisel*

Sabrina Melchíades Dias\*

## Resumo

A década de 70 foi marcada por grandes mudanças no cenário internacional, a Guerra Fria chegava a uma fase mais pacífica, momento em que os diálogos entre EUA e URSS foram aprofundados. Nessa mesma época, os países membros da OPEP resolveram aumentar o preço do barril de petróleo, gerando uma crise econômica mundial. É nesse contexto que o General Ernesto Geisel assume a presidência do Brasil, com o desafio de manter a economia em crescimento, intensificar as políticas universalistas e ganhar autonomia no cenário internacional. Através de uma revisão bibliográfica dos principais autores que se debruçaram sobre o tema, o artigo busca analisar como a crise do petróleo influenciou a estratégia de política externa do governo de Geisel, sobretudo na intensificação de políticas universalistas.

Palavras-chave: Relações Internacionais. Política Externa. Governo Geisel. Crise do Petróleo.

## Abstract

The 70's were regarded for big changes in the international system, the Cold War was in a more pacific period, a moment that the dialogs between United States and the Soviet Union increased. Meanwhile, the members of OPEC (Organization of Oil Exporting Countries) decided to increase the price of the barrel of oil, creating an economic crisis that spread around the world. In this context, General Ernesto Geisel becomes the president of Brazil, with the challenge to keep economic growth, intensify universal politics, gain more independence and autonomy in the international system. Through the review of literature, the article seeks to analyze how the oil crisis influenced the foreign policy strategies of Ernesto Geisel's government, especially concerning the universalist politics.

**Keywords:** International Relations. Foreign Policy. Geisel Government. Oil Crisis.

\* Graduada em Relações Internacionais pela Faculdade INPG – Business School. E-mail: [sabrinameldias@hotmail.com](mailto:sabrinameldias@hotmail.com)

## Resumen

La década de 1970 fue marcada por cambios en el escenario internacional, la Guerra Fría estaba llegando a una fase más pacífica, una época que se profundizaron los diálogos entre Estados Unidos y la URSS. Al mismo tiempo, los países miembros de la OPEP decidieron aumentar el precio del barril de petróleo, creando una crisis económica mundial. Es en este contexto que el general Ernesto Geisel asume la presidencia de Brasil, con el desafío de

mantener la economía en crecimiento, intensificar las políticas universalistas y ganar autonomía en el escenario internacional. A través de una revisión bibliográfica de los principales autores que abordaron el tema, el artículo busca analizar cómo la crisis del petróleo influyó en la estrategia de política exterior del gobierno de Geisel, especialmente en la intensificación de las políticas universalistas.

**Palabras clave:** Relaciones Internacionales. Política Externa. Gobierno de Geisel. Crisis del petróleo.

## Introdução

A década de 1970 foi um período de grandes mudanças no sistema internacional, a detente, política inaugurada no governo de Nixon entre os anos de 1969 e 1972, representou um relaxamento nas relações entre Estados Unidos e União Soviética, com vistas a reduzir os focos de tensão e aumentar a cooperação. Porém, essa fase de maior entendimento entre as duas superpotências conviveu com uma grave crise mundial que interrompeu a fase de prosperidade pós-Segunda Guerra, vivida pelos países mais desenvolvidos. Tais mudanças abriram espaço para uma maior interação entre os Estados do Sistema Internacional.

Nesse momento houve a recuperação econômica da Europa e do Japão. A emergência dos países produtores de petróleo e de novos países industrializados, como o próprio Brasil. Foi nessa época também, que muitas outras nações passaram a fazer parte do cenário internacional, com o processo de descolonização. A emergência desses novos atores do Terceiro Mundo intensificou as discussões sobre uma Nova Ordem Mundial e as críticas da divisão internacional do trabalho, que beneficiava os países do Norte em detrimento aos países do Sul, marginalizados no sistema (LIGIÉRO, 2011).

Dois acontecimentos marcantes gerariam grandes impactos na comunidade internacional. Primeiro, o rompimento, por parte dos Estados Unidos, do sistema financeiro de Bretton Woods em 1971, fato que demonstrou a fragilidade do poder hegemônico da potência e uma interdependência maior da economia mundial. Segundo, a crise do petróleo em 1973, na qual os países árabes membros da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) resolveram aumentar drasticamente o preço do barril do

petróleo<sup>2</sup>, causando uma crise em escala mundial. Com isso, a economia brasileira sofreu um grande desequilíbrio e problemas com endividamento, por ser extremamente dependente das importações de petróleo que sustentavam seu enorme crescimento industrial durante o “Milagre Econômico”.

É nesse momento conturbado que o General Ernesto Geisel assume a presidência do Brasil (1974-1979), com a missão de rever o posicionamento do país em algumas questões e se adequar às novas circunstâncias do cenário internacional. A forma encontrada pelo governo foi a implementação do Pragmatismo Ecumênico e Responsável, que forneceu as diretrizes da nova política externa brasileira. Com ele, as políticas universalistas foram aprofundadas para amenizar os efeitos da crise do petróleo, buscar novos mercados para exportar seus bens e garantir altas taxas de crescimento econômico.

A ditadura militar foi um período bastante controverso da história brasileira. Ao mesmo tempo em que houve um lado obscuro de censura, tortura, prisões arbitrárias, suspensão das eleições diretas para presidentes, governadores, prefeitos das capitais e áreas de segurança nacional, intervenções em sindicatos e universidades. Também houveram projetos de desenvolvimento nacional e de inserção internacional do Brasil e altas taxas de crescimento econômico durante o governo de Médici. Esse será o plano de fundo do artigo que abordará os efeitos da crise do petróleo no Brasil e seu papel no aprofundamento das políticas universalistas.

Para realizar o artigo, foi necessário, primeiramente fazer uma longa pesquisa e leitura sobre os principais autores do tema, que em muito contribuíram para os estudos de política externa brasileira.<sup>3</sup> Após a leitura da bibliografia pertinente ao artigo, a análise interméstica de Robert Putnam auxiliou nos estudos sobre o tema. A abordagem de Putnam mescla aspectos domésticos e internacionais ao definir as estratégias de política externa e de inserção mundial, equilibrando o contexto e as demandas internas de um país e a estrutura internacional em que ele se encontra.

---

2. Os países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) aumentaram o valor do barril do petróleo em decorrência da guerra do Yon Kipur, como forma de retaliar e pressionar os aliados de Israel. Esse assunto será discutido com mais profundidade adiante.

3. Como Henrique Altemani de Oliveira, Clodoaldo Bueno, Amado Cervo, Luiz Fernando Ligiéro, Paulo Fagundes Vizentini, Thomas Skidmore, Antônio Carlos Moraes Lessa, entre outros.

Suas contribuições são de grande valor, visto que para ele a política doméstica e as relações internacionais estão sempre entrelaçadas de alguma forma, ou seja, há variáveis internas e externas ao Estado que devem ser levadas em consideração na análise de uma determinada política (PUTNAM, 2010). No presente trabalho, o foco será dado na variável externa, ou seja, em como a crise do petróleo afetou a elaboração da política externa de Geisel, sem deixar de dar a devida importância aos elementos domésticos.

Tanto pressões domésticas quanto internacionais tem poder de alterar a estratégia de política externa. Segundo o autor:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, p. 151, 2010).

Putnam também desenvolve os conceitos de “winset” e “reverberações”. O primeiro conceito demonstra os limitantes que envolvem todo processo de negociação. Tanto um lado como o outro buscam maximizar seus ganhos e agem de acordo com os interesses do grupo que representam. Ele então divide o processo em dois estágios, primeiramente há a barganha entre os negociadores, que gera um acordo provisório. Após esse estágio, há a discussão no interior de cada grupo, para decidir se o acordo será ou não ratificado. A partir disso, é possível estabelecer um “conjunto de vitórias”, que ele dá o nome de “winset”, que é o conjunto de todos os acordos que seriam aceitos por cada grupo (PUTNAM, 2010).

O segundo termo, o de “reverberações”, mostra como, intencionalmente ou não, pressões internacionais influenciam, ou melhor, reverberam, na política interna gerando consequências nas negociações. Por exemplo, um diplomata que queira expandir o conjunto de vitórias em uma negociação, pode influenciar a opinião pública do interior do Estado no qual está se negociando, assim como buscar apoio de partidos políticos e grupos de interesse. (PUTNAM, 2010).

Após demonstrar resumidamente alguns dos conceitos desenvolvidos por Robert Putnam, é possível traçar um paralelo com o

tema escolhido. De um lado, havia grande pressão no ambiente doméstico, pois em plena ditadura militar, vários setores queriam a volta da democracia, assim como havia também a demanda de que o novo presidente mantivesse as altas taxas de crescimento de seu predecessor. Por outro lado, havia pressão externa, com as modificações do cenário internacional da década de 70, e que reverberavam no ambiente doméstico. O foco do artigo é se aprofundar em uma dessas pressões externas, que foi a crise do petróleo em 1973, e os efeitos que ela causou na estratégia de política externa brasileira.

Primeiramente, serão analisadas a origem e os efeitos imediatos da crise do petróleo de uma forma geral, tanto para os países desenvolvidos quanto para os países em desenvolvimento, em especial o Brasil, visto que é o contexto histórico em que o governo de Geisel estava inserido. E então, serão discutidas as estratégias de política externa brasileira voltadas à diversificação e multiplicação de parcerias, inseridas no Pragmatismo Ecumênico e Responsável. Por fim, serão apresentadas algumas das mais relevantes relações em que o Brasil estabeleceu e/ou aprofundou no período, num esforço de intensificar as políticas universalistas, buscando novos contatos sem barreiras ideológicas.

## **O contexto internacional da década de 70: a Crise do Petróleo**

A década de 70 marcou uma inflexão na política mundial. A hegemonia dos Estados Unidos, incontestável desde o fim da Segunda Guerra Mundial, começa a dar sinais de vulnerabilidade. Em 1950, 58% da produção total entre os países desenvolvidos era estadunidense, em 1970 esse número foi para 47%. No mesmo período, suas exportações de manufaturados declinaram de 33% para 16% (ARMSTRONG, GLYN, HARRISON apud CRUZ, 2004, p. 166). Soma-se a isso a ruptura unilateral do sistema de Bretton Woods, o déficit na balança de pagamentos e a pressão da opinião pública pelo fim da Guerra do Vietnã.

Embora a Guerra Fria estivesse longe de terminar, novos atores passaram a ser considerados relevantes no sistema internacional. Europa Ocidental e Japão se reerguiam economicamente. Enquanto nos EUA os ganhos anuais de produtividade da indústria de manufaturas entre 1960 e 1968, ficou em 3,3%, na Europa foi 5,8% e no Japão 10%. (MADDISON apud CRUZ, 2004, p. 166).

Porém, emergiam novos focos de poder como Brasil, México, Taiwan, e os países exportadores de petróleo. Segundo Cervo e Bueno, a ordem internacional dos anos 70 ficaria marcada por uma diversificação dos polos de poder. As relações Leste-Oeste seriam usadas para manter estabilidade e evitar que ocorresse a proliferação da tecnologia nuclear. (BUENO; CERVO, 2008).

Na visão do governo Nixon, com forte influência de Henry Kissinger - que desempenhou o papel de assessor especial para a segurança nacional no primeiro mandato, e no segundo como secretário de Estado - Estados Unidos, União Soviética, China, Japão e Europa Ocidental seriam sócios na manutenção da ordem mundial, ou seja, deveriam compartilhar as responsabilidades e tomar decisões conjuntamente. Em sua visão, o mundo passava por uma transição do sistema bipolar para multipolar (AYERBE, 2002).

Indicativos dessa nova configuração seria a admissão da China Continental na ONU, a visita de Nixon a Mao-Tsé Tung e a Brejnev, as negociações entre Estados Unidos e URSS sobre limitações do uso de material bélico, conhecido como SALT, e o reconhecimento da Alemanha Oriental por parte dos americanos (CRUZ, 2005). O período de grande crescimento econômico do pós-guerra havia chegado ao fim. Em 1973, a crise do petróleo estoura, trazendo à diversos países uma combinação de inflação, baixo crescimento econômico e desemprego (GILPIN, 2004).

Os antecedentes que levaram ao primeiro choque do petróleo em 1973 remetem à década anterior, quando os cinco principais países produtores de petróleo do mundo - Arábia Saudita, Irã, Kuwait, Iraque e Venezuela - se reuniram em Bagdá, e criaram a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Suas principais prerrogativas eram defender interesses dos países produtores, garantir a estabilidade de preços e conseguir um justo retorno financeiro (TRAUMANN, 2007). Em 1973, Egito e Síria invadiram Israel na tentativa de recuperar os territórios que haviam sido perdidos durante a Guerra dos Seis Dias, mas foram violentamente combatidos por Israel, com ajuda dos Estados Unidos.

A ONU tentou intervir através da resolução 242, requerendo que Israel devolvesse esses territórios para a Palestina, o que nunca ocorreu. Esse episódio ficou conhecido como a Guerra de Yom Kippur, que é como se chama o feriado judeu do “dia do perdão”, visto que se iniciou no dia do feriado, em 6 de Outubro. Como não tinham condições de se lançarem numa guerra naquele momento,

os árabes utilizaram o preço do barril de petróleo como forma de retaliar os países aliados de Israel. Através da OPEP, realizaram um embargo econômico a esses países.

O aumento drástico do preço dos barris do petróleo reduziu o comércio mundial de 8,3% ao ano entre 1960 e 1970 para 5,2% ao ano entre 1970 e 1980 (CARNEIRO apud MITTELSTADT, 2010, p. 20). Tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento tiveram que adotar medidas para se recuperar o mais rápido possível da crise, com a redução do consumo, corte nos gastos públicos e diminuição das importações. Na linguagem de Putnam, os atores internacionais agiam de forma a lidar com as pressões externas, nesse caso o aumento do preço do petróleo e os efeitos por ele criados. Ao mesmo tempo em que tentavam equilibrar as pressões domésticas, de forma a minimizar os custos que a crise causaria na economia e na opinião pública, que seria diretamente afetada por uma crise econômica.

O boicote deslocou o poder do mercado do petróleo das multinacionais americanas para a OPEP e tiveram efeitos recessivos e inflacionários em diversas economias. Inflacionário porque o petróleo era uma matéria-prima essencial para qualquer país, servindo de base para diversos processos industriais, elevando o preço de produtos e commodities. Também causou deflação por diminuir os recursos disponíveis que alavancam o crescimento econômico, freando a economia mundial. (GILPIN, 2004).

Retomando o conceito de “reverberações”, o Brasil também foi afetado pelas condições internacionais, já que importava 80% do petróleo que consumia (LIGIÉRO, 2011). E no ambiente doméstico, era pressionado a manter altas taxas de crescimento econômico e lidar com a dependência que a infraestrutura brasileira tinha no petróleo. De 1973 para 1974, o valor da compra de combustíveis e lubrificantes saltou de US\$ 769 para US\$ 2.962. Passou também a enfrentar o protecionismo de vários países e como importava muitos insumos industriais, teve que lidar com a inflação que atingiu esses produtos (LIGIÉRO, 2011).

## **A política externa durante o governo Geisel (1974 - 1979)**

O General Ernesto Geisel foi o 4º presidente do Brasil durante a Ditadura Militar, iniciou seu mandato em 15 de Março de 1974 e o encerrou em 1979, dando início a um período de lenta abertura

política. Tornou-se reconhecido pelos rumos de sua política externa, por centralizar as decisões internas e externas e acompanhar de perto as principais questões internacionais, juntamente com o ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira. Começou seu mandato em meio a muitas turbulências tanto no cenário internacional como no doméstico.

Como Putnam destaca em sua análise, há condicionantes externas e internas aos processos políticos. O Brasil, no plano externo, como já foi discutido, sofria com as pressões e reverberações do choque do petróleo e da subsequente recessão. No plano interno, Geisel era pressionado por diversas frentes. Precisava manter o apoio militar, do empresariado, que havia dado suporte ao golpe, e a opinião pública, que estava extremamente descontente com a situação política e desejava a volta da democracia. Seu maior desafio: precisava manter elevadas taxas de crescimento econômico do período conhecido como “Milagre Econômico”, em que o país crescia a taxas elevadíssimas e aceleradas, com uma taxa média de 11,3% entre 1964 e 1974, chegando ao ápice em 1973, com 14% (OLIVEIRA, 2005).

O crescimento econômico a esses parâmetros gerou, no entanto, um consumo gigantesco de petróleo e de bens de capital, que eram em sua maioria importados, para suportar a enorme produção industrial do país e, um grande endividamento externo. Geisel, porém, não poderia deixar que a recessão mundial afetasse esse crescimento, pois prejudicaria seu mandato e a legitimidade do regime.

Para se recuperar da crise, os países desenvolvidos adotaram políticas protecionistas, diminuíram suas importações e aumentaram o preço de seus produtos exportados, principalmente de produtos industrializados. Essas medidas atingiram fortemente os países periféricos, entre eles o Brasil, que precisava de mercados para escoar seus produtos manufaturados, era dependente da importação de máquinas e equipamentos destes países para sua produção industrial e precisava manter sua balança comercial favorável.

A crise do petróleo foi um fator determinante das políticas e estratégias do novo governo, que precisou se adaptar às mudanças internacionais que a crise produziu e seguir com a política de crescimento econômico. A política externa do governo Geisel é considerada por muitos, como a mais ousada do governo militar. A nova estratégia de inserção internacional foi chamada de Pragmatismo Ecumênico e Responsável.



Primeiramente, é necessário definir os termos do Pragmatismo. A política é pragmática porque, não leva em consideração apriorismos e divergências ideológicas, é realista e responsável por visar atender aos interesses nacionais acima de tudo. Ecumênica, por ter o objetivo de ampliar a relação com outros Estados e multiplicar parcerias, sem levar em consideração relações especiais (MENDONÇA; MIYAMOTO, 2011). Seguindo o princípio de autodeterminação dos povos, soberania e liberdade. Em discurso proferido por Geisel, ele explica a nova estratégia de política externa de seu governo:

No caso do Brasil, sua política externa é baseada no que chamamos de “pragmatismo responsável”, no ecumenismo e num princípio que consideramos essencial: o princípio de não intervenção nos assuntos internos dos outros Estados (...). A política exterior brasileira é pragmática porque procura considerar a realidade internacional tal como ela se apresenta, e é responsável porque é ética. (GEISEL apud OLIVEIRA, 2005, p. 149)

Essa nova política recupera os princípios da Política Externa Independente, presente no Governo de Jânio Quadros e João Goulart, interrompida pelo governo de Castelo Branco e retomada por Costa e Silva, Médici e, de forma mais aprofundada, por Geisel. A PEI tinha como principais características: ser independente de conflitos ideológicos, buscar satisfazer os interesses nacionais, enfatizar os países em desenvolvimento e a relação do Brasil com esses Estados, diversificar as parcerias internacionais, buscar autonomia, superar o subdesenvolvimento, aumentar a participação brasileira nas decisões mundiais e respeitar os princípios de autodeterminação dos povos e a não intervenção. Mas nos governos de Jânio Quadros e João Goulart ficou somente na intenção, no discurso (OLIVEIRA, 2005).

Com o Pragmatismo, os conceitos de autonomia e universalismo atingem seu apogeu (FREITAS, 2015). O Brasil, de forma mais intensa, busca ampliar seus contatos comerciais, políticos e econômicos com diversas partes do mundo e rompe com a relação especial com os EUA, por perceber que não havia nenhum benefício em manter essa relação. Os esforços americanos estavam voltados para as questões de segurança que a Guerra Fria exigia, e seu relacionamento com o Brasil estava longe de ser prioridade. O Brasil volta-se completamente aos interesses nacionais, como afirma Mathias Spektor (2004), esse movimento de maior liberdade e flexibilidade só foi possível pelas mudanças estruturais no sistema internacional

durante os anos 70. O que mostra os efeitos diretos que as reverberações tiveram na estratégia de política externa.

Dessa forma, procurando atender aos interesses nacionais e se adequar aos condicionantes externos, buscou-se expandir as relações internacionais sem preferências, deixando de lado os conflitos ideológicos entre Leste - Oeste, focando no debate Norte - Sul. O Brasil acreditava na superação do tradicional poder vertical, em que as grandes potências exerciam poder sobre os países periféricos, que daria lugar à interdependência horizontal entre os Estados, baseada na cooperação. Azeredo da Silveira explica de forma clara os preceitos da política externa:

(...) o Brasil teve que multiplicar seus contatos com outras nações, diversificar os mercados para seus produtos e buscar novas fontes de financiamento e tecnologia. Essa necessidade de diversificação de contatos foi ainda mais acentuada pela crise econômica que hoje afflige o mundo ocidental. À medida que alguns dos mercados tradicionais fecham suas portas às importações feitas ao Brasil, precisamos buscar outros clientes que ainda não tenham sido afetados pelo vírus do protecionismo. (SILVEIRA apud OLIVEIRA, 2005, p. 150).

As relações brasileiras com os países em desenvolvimento e com os industrializados tinham interesses diferentes. Com os primeiros, o foco era ter acesso ao mercado consumidor e exportar seus produtos, já com os últimos, a intenção era a tecnologia, transferência de capital e financiamento. É possível observar um esforço muito grande no estabelecimento de relações bilaterais em detrimento das multilaterais, já que estas traziam resultados restritos e muito limitados, então há uma perda de espaço dos organismos internacionais na estratégia de desenvolvimento. Como é possível verificar na tabela abaixo:

Tabela 1 - Exportações totais do Brasil por região (1973-1979) em US\$ milhões

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1978
América	1789	2829	2771	3089	3720	4759	5768
Europa	3234	3493	3967	5180	6064	5468	6560
Ásia	822	978	1298	1068	1486	1523	2029
África	172	416	298	364	535	635	649
Oceania	21	40	28	43	35	75	78

Fonte: Tabela elaborada por Henrique Z. Menezes e Marcio A. Scherma, a partir de: Banco Central do Brasil. Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Fundação IBGE. 1990.

Analisando-se a tabela, é possível afirmar que as relações com a América como um todo e Europa, tiveram uma leve elevação. África e Ásia aumentaram suas participações gradativamente, mas de forma a comprovar os esforços do governo em expandir relações nessas regiões. No primeiro ano de Geisel, as exportações para a Ásia totalizavam US\$ 978 milhões, passando a US\$ 2029 em 1978, ou seja, um aumento de aproximadamente 107%. As relações com a África no mesmo período oscilaram, já que a aproximação foi mais política do que econômica, mas aumentaram em 56%. O Brasil teve relações menores com a Oceania, mas que também avançaram.

Além disso, é notável que o Brasil mais do que duplicou suas exportações no período (1974 - 1979), com um aumento de 91,7%, como a próxima tabela mostra, demonstrando o esforço por parte do governo brasileiro em aumentar a exportação e equilibrar sua balança comercial:

Tabela 2 - Exportações brasileiras (antiga metodologia BPM5) - US\$ (milhões)

Data	Exportações
1972	3.991,22
1973	6.199,20
1974	7.951,00
1975	8.669,94
1976	10.128,30
1977	12.120,18
1978	12.658,94
1979	15.244,38
1980	20.132,40

Fonte: Revista Conjuntura Econômica, da FGV, ajustados pelo Ipeadata à série anual do Banco Central. Disponível: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso: 24/05

No plano doméstico, é necessário voltar ao início do regime militar que criou as bases políticas e econômicas presentes no governo Geisel. No âmbito político, o golpe civil - militar foi dado com a justificativa de proteger o Brasil contra a ameaça esquerdista que o governo de João Goulart representava. Segundo Rodrigo Amaral Souza (1989), os novos donos do poder provinham da burguesia associada ao capital externo, as classes médias e militares ligados a Escola Superior de Guerra, portanto as novas políticas aplicadas teriam a influências direta desses setores. Após assumirem o poder,

precisariam permanecer por mais um curto tempo para colocar a economia e as instituições em ordem. Após isso, eleições se realizariam e a normalidade institucional retornaria.

O que não aconteceu, já que o fim do regime se deu somente na década de 80. Logo nas eleições de 1965, o maior apoiador do regime, a UDN, sofreu forte derrota. O que acendeu o alerta de que o apoio civil ao regime não era tão amplo quando se pensava. A partir desse momento os atos institucionais foram se sucedendo e a liberdade sendo a cada dia mais cerceada. O ápice do autoritarismo e endurecimento veio com o AI-5 em 1968, que dentre outras coisas dava poderes ao executivo de fechar o Congresso, intervir em estados e municípios e suspender direitos políticos de qualquer cidadão (SKIDMORE, 1988).

O governo de Médici ficaria marcado pela forte repressão de um lado, mas altas de taxa de crescimento, durante o chamado “Milagre Econômico”, de outro. Seu sucessor, Ernesto Geisel, tinha a proposta de iniciar uma gradual abertura do regime, ou seja, de manter o controle da transição do governo militar para um futuro governo civil, para que esta não viesse pelas mãos da oposição, ao mesmo tempo em que não dava poderes às linhas mais autoritárias de alguns setores das forças armadas, conhecidos como “linha-dura” (VIZENTINI, 1998).

Geisel então, pretendia alcançar esse equilíbrio entre a “linha-dura” e a oposição. Eventualmente, a ditadura chegaria ao fim, ele então queria guiar esse processo. Ao propor a abertura do regime, Geisel “tentava prevenir o distanciamento entre a elite militar governante e o corpo político nacional por um lado e, por outro, pôr fim às lutas internas entre facções militares rivais, tão comuns em regimes centralizados (SPEKTOR, 2004, p. 210). Essa atuação de Geisel nos remete às ideias de Putnam de que todo negociador ou tomador de decisão deve buscar estabelecer um equilíbrio entre os diferentes grupos internos ao Estado.

Dessa forma, sairia fortalecido para ter maior autonomia sobre os rumos da política externa, e no caminho contrário, uma política externa bem sucedida, o fortaleceria internamente frente às facções militares. Para realizar tal abertura, ainda segundo o autor, buscou-se:

[...] o progressivo fim da censura à imprensa, a redução do poder e independência da comunidade de informações, o abandono da prática das prisões políticas, fortalecimento da hierarquia militar, a anistia a exilados políticos e a imposição de uma nova lei eleito-

ral enviesada a favor do partido governante. Essa agenda coexistiu com o uso político da tortura e do terrorismo de Estado, a censura e a intervenção oficial em sindicatos e no Congresso Nacional (SPEKTOR, 2004, p. 211).

Mais um grupo doméstico que pressionava por políticas que lhes fossem benéficas eram os empresários. Era imprescindível manter o apoio da classe empresarial, representada pela Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base (ABDIB). Criada em 1955, a associação contava com 89 empresas no início do governo Geisel e tinha como finalidade apoiar as indústrias de bens de capital. Pelo apoio dado ao golpe de Estado, muito de seus empresários foram premiados com importantes cargos no governo, tendo então maior poder de influenciar as diretrizes econômicas dos governos militares (BRANDÃO, 2007).

O maior desafio de Geisel, em relação a esse grupo, foi atender às demandas de proteger a indústria nacional, sobretudo a de bens de capital, formular uma política industrial que estimulasse a produção interna e definir claramente a função que o capital estrangeiro teria no país. Havia sérias críticas aos acordos bilaterais que o Brasil realizava em busca de financiamento para seu desenvolvimento, mas que tinha como contrapartida a importação de máquinas e equipamentos que já eram produzidos internamente (BRANDÃO, 2007). Por isso, embora o governo Geisel tenha se esforçado em aprofundar as políticas universalistas, buscado fontes de financiamento e investimentos externos, havia a pressão dos grupos empresariais para que o desenvolvimento da indústria nacional fosse priorizado e que o modelo de substituição de importações mantido.

Com o impacto gerado pela crise em 1973, o governo passou a buscar alternativas para sustentar o desenvolvimento econômico e o crescimento industrial. É criado, em 1974, o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), um projeto de caráter desenvolvimentista, que atuaria em duas frentes: a primeira, essencialmente econômica, no equilíbrio das contas externas, diminuição das vulnerabilidades criadas pelo choque do petróleo e a forte dependência que se tinha de importações; e política, para garantir a legitimidade do regime, que necessitava manter altas taxas de crescimento (MENEZES, SCHERMA, MIYAMOTO, 2010).

O II PND teria a função de reduzir a dependência externa do Brasil às fontes de energia; aprofundar o processo de substituição de importações no setor de bens de capital, o que ia de encontro com as

demandas do empresariado; estabelecer uma política de incentivo à ciência e tecnologia e, conquistar novos mercados externos para venda de produtos, prioritariamente manufaturados (MENDONÇA; MIYAMOTO, 2011). O II PND e o Pragmatismo são faces de uma mesma moeda. Ambos tinham a função de lidar com a crise do petróleo e com as vulnerabilidades que o país apresentava e que a crise evidenciou.

## **Principais relações aprofundadas e/ou estabelecidas**

Como foi dito anteriormente, dentro da estratégia do Pragmatismo, externamente, e do II PND internamente, o Brasil diversificou seus contatos com o mundo, sem áreas prioritárias, mas sabendo no que cada uma delas poderia oferecer de acordo com os interesses nacionais. Havia certo ceticismo por parte da diplomacia em relação aos fóruns multilaterais, portanto as relações bilaterais foram exploradas e seguiram algumas diretrizes, como: aproximação com Ásia e Europa, principalmente com a República Federal Alemã; aproximação com os países árabes e afastamento de Israel; intensificação das relações com a África e reaproximação com os países da América Latina.

Na Ásia, os dois Estados em que o Brasil mais se aproximou foram República Popular da China e Japão. No caso da China, apesar de ser comunista - o que demonstra o pragmatismo - as relações foram estreitadas, pois havia muitas similaridades, como a defesa da não interferência nos assuntos internos, por se dedicarem a agenda do Terceiro Mundo e por suas críticas às políticas protecionistas dos países desenvolvidos, principalmente em relação aos Estados Unidos. A China fazia parte do Conselho de Segurança da ONU, sendo um promissor aliado nos fóruns multilaterais. Para isso, estabeleceu relações diplomáticas com a China Continental em 1974.

Desde o começo do regime havia um interesse do Brasil em se aproximar do Japão, sobretudo por conta de seus interesses em captar recursos, equipamentos e tecnologia. Em 1970, foi firmado o Acordo Básico de Cooperação Técnica, encabeçado por Gibson Barbosa, chanceler de Médici. Em 1976, Geisel viajou até o Japão e realizou diversos negócios, essa aproximação servia à estratégia de ambos em reduzir a dependência que tinham em relação aos Estados Unidos. A parceria se baseou em fornecimento de matérias-primas por parte do Brasil, em troca de investimentos, produtos industrializados e tecnologia por parte dos japoneses. (OLIVEIRA, 2005).

No cenário europeu, a República Federal Alemã ocupou uma posição muito importante dentre as relações bilaterais que o Brasil mantinha e logo se torna sua maior parceira comercial entre os europeus. O Brasil se consolidou como seu principal exportador do Terceiro Mundo, com exceção dos países produtores de petróleo, e o que mais recebeu investimentos alemães no exterior. A aproximação ocorreu com o intuito de estabelecer negociações, principalmente, no campo da tecnologia nuclear. (LESSA, 1995).

Em 1974, o governo americano suspendeu o fornecimento de urânio para a usina de Angra, agravando ainda mais os problemas energéticos que o Brasil enfrentava. Ao mesmo tempo, o programa nuclear alemão precisava de financiamento com países do exterior para romper com o monopólio das empresas americanas no setor. Então, os dois países se uniram e firmaram, em 1975, o Acordo Nuclear, sofrendo fortes pressões dos EUA (LIGIÉRO, 2011). Azeredo da Silveira, em pronunciamento na Assembleia das Nações Unidas em 1978, faz uma clara crítica à atitude dos EUA de dificultar o acesso à tecnologia nuclear aos países subdesenvolvidos.

Os obstáculos que certos países desenvolvidos procuraram criar para a aquisição, pelos demais Estados, de tecnologias indispensáveis ao desenvolvimento, inclusive a nuclear para fins pacíficos, são apenas um campo em que alguns países altamente industrializados, cientes da crescente importância econômica e política da tecnologia, num mundo de recursos naturais cada vez mais limitados, tentam sistematicamente dificultar, restringir ou impedir o acesso de países em desenvolvimento à tecnologia necessária à promoção do bem-estar de seus povos. (BRASIL apud JULIÃO, 2010, p. 214-215)

O Acordo Nuclear previa urgente transferência de tecnologia nuclear, sendo uma alternativa bastante viável à dependência de petróleo que o Brasil tinha e, uma forma de manter o crescimento industrial em elevação. Além da RFA, a Comunidade Econômica Europeia também tinha bastante expressividade em seu comércio com o Brasil, em 1974, as exportações brasileiras atingiam US\$ 1,4 bilhão, e em 1979, passaram a US\$ 5,6 bilhão, enquanto as importações brasileiras passaram de US\$ 1.2 bilhão em 1974 para US\$ 4.1 bilhões em 1979 (LIGIÉRO, 2011).

No Governo Geisel, tornou-se necessário rever as posições defendidas em relação à África que o Brasil tradicionalmente seguia. O país oficialmente defendia a descolonização e a autodeterminação dos povos e na época, várias colônias europeias na África lutavam pela independência. Contudo, durante o governo de Costa e Silva e Médici, o



Brasil ainda mantinha laços especiais com Portugal, através do Tratado de Amizade e Consulta celebrado em 1953. Nas votações da ONU contra o colonialismo português, o Brasil sempre se posicionava a favor de Portugal, sustentando uma posição ambígua (FILHO; LESSA, 2007).

Gradativamente, o Brasil começa a se distanciar de Portugal, e abandona seu alinhamento automático no governo de Geisel, que não apoiaria mais a ex-metrópole nas votações da ONU e passaria a agir movido pelos próprios interesses. É necessário ressaltar a influência da crise do petróleo nessa mudança de estratégia. Países africanos e árabes estavam momentaneamente unidos devido às guerras no Oriente Médio, os africanos estavam descontentes com a postura brasileira de apoio a Portugal e as relações comerciais que tinha com a África do Sul, cuja maioria negra sofria com o apartheid.

Essa insatisfação ficou evidente durante a disputa entre Brasil e Argentina, referente à usina hidrelétrica de Itaipu e a exploração dos rios internacionais. Esta disputa foi levada a julgamento na ONU e o Brasil perdeu para a Argentina. Durante a votação, o bloco de países africanos votou contra o Brasil, como forma de retaliação e os países árabes também, pois o Brasil tinha uma posição duvidosa em relação a Palestina. Com isso, o bloco de países africanos e árabes, ambos descontentes com o Brasil, planejavam um embargo ao fornecimento de petróleo, o que prejudicaria seriamente o Brasil. Fazendo-o agir com urgência e mudar seu relacionamento externo.

Dessa forma, em 1974, o Brasil reconhece a independência da Guiné-Bissau, reconhece também o Movimento para a Libertação de Angola (MPLA), que seguia orientações socialistas. Estabelece relações diplomáticas com Moçambique, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Gabão, Serra Leoa, Alto Volta e Lesoto. Além disso, o Brasil condena o apartheid e reduz drasticamente suas relações com a África do Sul, para não prejudicar suas relações com os outros países.

Nigéria, Gabão e Angola tornaram-se importantes fornecedores de petróleo para o Brasil. Em 1977, as trocas comerciais com a Nigéria cresceram expressivamente, as exportações para o país passaram de US\$ 3 milhões em 1973 para US\$ 115 milhões em 1977. Entre 1972 e 1981, as exportações brasileiras para a África passaram de US\$ 90,4 milhões para US\$ 1,96 bilhão, e as importações, de US\$ 152,9 milhões para US\$ 1,98 bilhão (BUENO; CERVO, 2008).

A aproximação com o Oriente Médio também foi determinada pela elevação do preço do petróleo em 1973, o Brasil precisava corrigir sua posição na região, para garantir o provimento de petróleo em épo-



ca de grande demanda e em meio à crise do petróleo. Historicamente, o Brasil mantinha uma posição de equidistância nos conflitos entre Israel e Palestina, mudanças em relação ao Oriente Médio começaram a acontecer já no governo de Médici, com a defesa da desocupação dos territórios palestinos ocupados por Israel. Como citado anteriormente, um embargo ao fornecimento de petróleo estava sendo orquestrado.

Com Geisel, em 1975, o Brasil se manifesta em uma sessão da ONU a favor da retirada de tropas israelenses em territórios ocupados à força, e afirma que os povos palestinos têm direito à autodeterminação e soberania. Era imprescindível manter uma boa relação, para complementar as ações que já estavam sendo postas em prática internamente para lidar com a crise. Por exemplo, com a redução de importações, incentivo à pesquisas de fontes alternativas de energia, como o etanol, incremento na produção interna de petróleo e autorização dada à Petrobrás para firmar contratos com cláusula de risco (BUENO; CERVO, 2008).

Em 1975, foi feito o Acordo de Cooperação Econômica com a Arábia Saudita não só para assegurar o fornecimento de petróleo, mas também para gerar cooperação nas áreas de transporte, bens e serviços, tecnologia e no setor agrícola. No mesmo ano, foi feito o acordo de cooperação técnico-científica com a Líbia, de intercâmbio comercial com o Irã em 1977, e com o que se tornaria o principal parceiro econômico brasileiro da região, o Iraque (TRAUMANN, 2007). A tabela abaixo mostra como o contato com a região foi significativo, pois a quantidade de petróleo importado foi crescente no período.

Tabela 3 - Importações de Petróleo - qde. - metro cúbico (mil)

Data	Importações
1972	30.032
1973	40.890
1974	40.261
1975	41.683
1976	47.828
1977	47.330
1978	52.275
1979	58.197
1980	50.564

Tabela 3 - Fonte: Agência Nacional do Petróleo (ANP). Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso: 24/05

Embaixadas foram abertas, contratos e acordos foram feitos, assim como novos mercados para as exportações brasileiras foram abertos, porém ainda com déficit comercial brasileiro alto, já que a importação de petróleo era muito mais expressiva. Em 1974, o Brasil era o principal consumidor de petróleo saudita na América Latina e do mundo. Em 1979, a Arábia Saudita tornou-se responsável por 34,4% no valor total das importações brasileiras de petróleo bruto, o Iraque 29%, o Kuwait 10%, Líbia 7,5% e Irã 5,4%, ou seja, grande parte do petróleo que o Brasil consumia vinha do Oriente Médio. (TRAUMANN, 2007).

A relação entre Brasil e Iraque foi a que mais se aprofundou, porque era uma região estratégica, importava quase tudo que consumia. Com o aumento vertiginoso do preço do petróleo, o governo iraquiano pretendia investir na infraestrutura do país e em equipamentos bélicos, mas sem depender das grandes potências, por isso também estava na busca por parceiros alternativos. Antes mesmo de assumir a presidência, Ernesto Geisel na época em que atuava como presidente da Petrobrás, sabia que o Brasil seria dependente de petróleo importado por muito tempo, portanto já sabia da importância de manter boas relações com países produtores de petróleo, antes mesmo do choque eclodir. (FARES, 2007).

O Iraque, então, seria uma boa opção de parceiro comercial e no governo Geisel essa alternativa foi amplamente incentivada, porque se encaixava nos objetivos de multiplicação de parcerias da política externa e dos esforços de recuperação econômica e incentivo ao desenvolvimento do II PND. A relação com o Iraque basicamente se caracterizava pelo fornecimento de petróleo em troca da abertura de seu mercado aos produtos brasileiros, principalmente, material bélico, insumos, tecnologias nucleares e de construção civil. Porém, o Brasil não comprava apenas o petróleo, a Petrobras participou de projetos de apoio com a indústria estatal de petróleo, a “State Oil Marketing Organization” (SALEH; SPOHR; MATTOS; ADRIOTTI, 2010).

Um exemplo dessa nova parceria, foi a contratação da empresa brasileira de construção civil, Mendes Jr., para instalar a ferrovia que ligaria Bagdá à cidade de Akashat. Apesar de ter sido feita por uma empresa privada, foi acompanhada de perto pelo governo brasileiro. Em 1977, o Iraque figurava como o terceiro maior parceiro comercial do Brasil e em 1979, era seu terceiro maior parceiro comercial, tornando-se também o maior importador de serviços brasileiros de

engenharia e de produtos industrializados, e principalmente na década de 80, seria grande comprador dos materiais bélicos nacionais (FARES, 2007).

Já no cenário latino-americano, por muito tempo o Brasil foi visto com desconfiança, por seu tradicional alinhamento com os EUA e suas pretensões hegemônicas na região. Mas com Geisel, houve um esforço para reverter essa visão tendo na América Latina uma região prioritária. O governo compreendia que a cooperação entre eles era uma importante estratégia de desenvolvimento e sua política externa no cone sul foi marcada pela ação em órgãos multilaterais como a SELA (Sistema Econômico Latino - Americano), a OEA (Organização dos Estados Americanos) e a Alalc (Associação Latino- Americana de Livre Comércio).

A crise do petróleo também intensificou as relações bilaterais, tendo como principais objetivos, garantir os fornecimentos de energia, expandir as trocas comerciais e facilitar o acesso aos recursos da região. A maior prioridade para o Brasil na América Latina era a Bacia do Prata, na qual seria construída a Usina Hidrelétrica de Itaipu, que possuía um enorme potencial de geração de energia. Muitos acordos foram feitos, em 1975, foram assinados tratados sobre comércio, investimentos e transferência de tecnologia com o Paraguai e também com o Uruguai.

Em 1974, diversos acordos de assistência técnica e financeira foram feitos com a Bolívia, de grande interesse do Brasil pelas suas reservas de gás natural, assim, o país forneceria gás natural durante 20 anos, em troca de assistência financeira para a construção de um polo industrial (MENEZES; MIYAMOTO; SCHERMA, 2010). Em 1977, depois de um longo período de desavenças, Brasil e Venezuela, começaram a fazer trocas comerciais e “joint ventures”, para o desenvolvimento de recursos naturais e fornecimento de petróleo ao Brasil.

O governo Geisel conseguiu, com sucesso, expandir as relações brasileiras com boa parte dos países da América Latina. Em 1974, a participação das exportações brasileiras na região era de 11,1%, em 1979, alcançou 16,9%. As vendas e as importações também aumentaram muito, as exportações, de US\$ 350 milhões em 1974 passaram a US\$ 2,6 bilhões, as importações, cresceram de US\$ 350 milhões em 1974 para US\$ 2,2 bilhões em 1979. (LIGIÉRO, 2011).

## Considerações finais

A Crise do Petróleo de 1973 foi um fator determinante na intensificação das políticas universalistas durante o governo de Ernesto Geisel. Com as mudanças no sistema internacional nos anos 70, a margem de manobra do Brasil foi ampliada, havendo a possibilidade de aprofundar e expandir relações com diversos países. O foco dessas relações com os países de Primeiro Mundo foi modificado, a relação especial que se tinha com os Estados Unidos foi deixada para trás, enquanto Europa e Japão ganharam grande destaque. O Oriente Médio, a África e a Ásia também foram áreas estratégicas de aproximação, com o intuito de manter o fornecimento de petróleo e ter acesso a novos mercados consumidores para os produtos brasileiros.

Como afirma Robert Putnam, a política doméstica e as relações internacionais estão interligadas, portanto fatores internos também foram importantes para a universalização da política externa. Após dez anos de ditadura militar, Geisel iniciou uma lenta abertura política, procurou estabelecer um equilíbrio entre a oposição e as facções mais conservadoras entre os militares, para ter autonomia em sua estratégia de política externa. O motivo que ainda trazia certa estabilidade para o regime era o crescimento econômico.

Portando, para lidar com os efeitos da crise do petróleo, haviam duas soluções, diminuir a atividade industrial, o consumo e entrar em recessão, conseqüentemente, aumentando ainda mais o descontentamento da opinião pública, que desejava a volta da democracia. Ou, forçar o crescimento econômico através da busca de novos parceiros comerciais e políticos, do acesso à tecnologia, recursos energéticos, financiamentos, para manter a economia aquecida, o apoio do empresariado, superar as vulnerabilidades do parque industrial brasileiro e da dependência energética, ou seja, aprofundar políticas de caráter universalista.

Já existia uma tendência nos governos anteriores a Geisel em diversificar contatos e aumentar a inserção internacional do Brasil. Desde a PEI dos governos de Jânio Quadros e João Goulart, a busca por autonomia e multiplicação de parcerias era um objetivo a ser alcançado. Nos governos militares, essa intenção retornou após o breve hiato do governo de Castelo Branco e atingiu seu ápice no governo de Geisel. Soma-se a isso a crise do petró-

leo, que foi o fator que mais impulsionou a política universalista, obrigando o país a tomar uma posição: enfrentar uma recessão econômica ou procurar novos mercados e parcerias, e o governo de Geisel optou pela segunda opção.

## Referências

- ANDRIOTTI, Luiza Salazar; MATTOS, Fernando Preusser; SALEH, Alexandre Annes; SPOHR, Alexandre Piffero. Relações Brasil/Iraque: desenvolvimento nacional e projeto de potência (1973-1985). **Revista Fronteira**, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 7-25, 2010.
- AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.
- BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. A ABDIB e a política Industrial no Governo Geisel. In: XXIV Simpósio Nacional de História, 2007, São Leopoldo. Anais do XXIV Simpósio Nacional de História. São Leopoldo: **Associação Nacional de História - ANPUH**, 2007, p. 1-9.
- BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. 3ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. **Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história**. Campinas: Editora Unicamp, 2004.
- FARES, Seme Taleb. O Pragmatismo do Petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 129-145, 2007.
- GILPIN, Robert. **O Desafio do Capitalismo Global: a economia mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- PENNA Filho, Pio; LESSA, Antônio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 57-81, 2007.
- FREITAS, Auxília Ghisolfi. Autonomia e Pragmatismo: A Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável e Ecumênico. In: V Encontro Internacional UFES/ Paris-Est, 2015, Espírito Santo. Anais do V Encontro Internacional UFES/ Paris-Est. Espírito Santo: **Periódicos Ufes**, 2005, p. 255 - 273.
- JULIÃO, Taís Sandrim. **A atuação multilateral do Brasil sob o governo de Ernesto Geisel: as dinâmicas do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979)**. Disponível em: [www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/rhs/article/view/358/309](http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/rhs/article/view/358/309). Acesso em: 31 fev. 2016
- LESSA, Antônio Carlos Moraes. A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional Desenvolvimentismo (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 38, p. 24-39, 1995.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A autonomia na política externa brasileira a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?**. Brasília: FUNAG, 2011.

MENDONÇA, Filipe Almeida do Prado; MIYAMOTO, Shiguenoli. A Política Externa do Governo Geisel (1974 - 1979). **Revista Século XXI**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 11-29, 2011.

MENEZES, Henrique Zeferino; MIYAMOTO, Shiguenoli; SCHERMA, Márcio Augusto. Política Externa e Desenvolvimento: o Governo Geisel (1974-1978). **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 1, p. 80-120, 2010.

MITTELSTADT, Davi Doneda. **O II PND e o Pragmatismo Responsável: A relação entre a Política externa no Governo Geisel (1974-1979)**. 2010. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política Externa Brasileira**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.18, n.36, p. 147-174, 2010.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Rodrigo do Amaral. Da política externa independente à política externa interdependente – o Governo Castelo Branco In. **Cadernos IPRI**, Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986). 2ª edição. Brasília: FUNAG, 1989.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p.191-222, 2004.

TRAUMANN , Andrew Patrick. **A Diplomacia dos Petrodólares: Relações do Brasil com o Mundo Árabe (1973-1985)**, 2007. 114 f. Monografia (Especialização em História). Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A Política Externa do Governo Militar Brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998).

## Tabelas

Tabela 1 - Elaborada por Henrique Z. Menezes e Marcio A. Scherma, a partir de: Banco Central do Brasil. Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Fundação IBGE. 1990.

Tabela 2 - Revista Conjuntura Econômica, da FGV, ajustados pelo Ipeadata à série anual do Banco Central. Disponível: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso: 24/05

Tabela 3 - Agência Nacional do Petróleo (ANP). Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso: 24/05

*Recebido em: 02/02/2020*

*Aprovado em: 13/07/2020*

# O Projeto Nuclear Iraniano: as Sanções dos EUA e o Papel da Diplomacia Brasileira nas Negociações

*The Iranian Nuclear Project: US Sanctions and the Brazilian Diplomatic Role in the Negotiations*

*El proyecto nuclear iraní: sanciones estadounidenses y el papel diplomático brasileño en las negociaciones*

Daniely Fernanda de Lima Prado\*

Juliana da Silva Marques\*\*

Maria Paula de Oliveira Nascimento\*\*\*

Otávio Roberto Oliveira Dias Gonçalves\*\*\*\*

Thaiz Helena da Silva Miguel\*\*\*\*\*

## Resumo

O presente artigo discutiu as dinâmicas da política externa e a escalada de tensões entre os Estados Unidos e o Irã, bem como a inserção do Brasil nessa narrativa. O programa nuclear iraniano é central para a proposta de análise, já que seu desenvolvimento se tornou a principal razão das sanções dos EUA contra o país persa. A escalada do conflito entre os EUA e o Irã tem se tornado central nos

assuntos internacionais nos últimos meses, dados os importantes papéis desses países no equilíbrio internacional. A mediação brasileira nos acordos sobre o programa nuclear se mostrou uma importante ferramenta diplomática e, nesse sentido, é importante entender como a abordagem da administração Bolsonaro tem mudado esse cenário.

**Palavras-Chave:** Irã. EUA. Programa Nuclear. Brasil. Diplomacia.

\* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais campus Poços de Caldas. Contato: danielylprado@gmail.com.

\*\* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais campus Poços de Caldas. Contato: ctjulianamarques@gmail.com.

\*\*\* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais campus Poços de Caldas. Contato: mprinternacionais@gmail.com.

\*\*\*\* Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais campus Poços de Caldas. Contato: otrdias@gmail.com.

\*\*\*\*\* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais campus Poços de Caldas. Contato: thelena.miguel@gmail.com.



## Abstract

This article discussed the dynamics of foreign policy and the escalation of tensions between the United States and Iran, as well as Brazil's insertion in this narrative. The Iranian nuclear program is central to the proposed analysis, as its development has become the main reason for the US sanctions against the Persian country. The escalation of the conflict between the US and Iran has become central to international affairs in recent months, given the important roles of these countries in the international balance. Brazilian mediation in the nuclear program agreements proved to be an important diplomatic tool and, in this sense, it is important to understand how the Bolsonaro administration's approach has changed this scenario.

**Keywords:** Iran. USA. Nuclear Program. Brazil. Diplomacy.

## Resumen

Este artículo discutió la dinámica de la política exterior y la escalada de tensiones entre Estados Unidos e Irán, así como la inserción de Brasil en esta narrativa. El programa nuclear iraní es fundamental para el análisis propuesto, ya que su desarrollo se ha convertido en el principal motivo de las sanciones de Estados Unidos contra el país persa. La escalada del conflicto entre Estados Unidos e Irán se ha convertido en el centro de los asuntos internacionales en los últimos meses, dado el importante papel de estos países en el equilibrio internacional. La mediación brasileña en los acuerdos del programa nuclear resultó ser una importante herramienta diplomática y, en este sentido, es importante comprender cómo el enfoque de la administración Bolsonaro ha cambiado este escenario.

**Palabras clave:** Irán EUA. Programa nuclear. Brasil. Diplomacia.

## Introdução

O presente artigo se divide em quatro seções, destinadas a fazer uma breve análise sobre o panorama atual das relações entre o Brasil e o Irã, frente as dinâmicas do cenário internacional e as medidas taxativas dos Estados Unidos (EUA) contra o país persa. A primeira seção faz uma leitura conjuntural das dinâmicas entre o Irã, os EUA e o Brasil, no ano de 2020. Ao passo que países aliados ao Irã condenam veementemente as sanções impostas pelo Ocidente, países como Israel e o Brasil optaram por se posicionar ao lado dos EUA.

Para entender as dinâmicas e as tensões atuais no cenário apresentado, é necessário fazer uma retomada histórica sobre a importância regional, cultural e histórica do Irã, o que é feito na segunda seção – buscando englobar os elementos característicos sobre a formação e consolidação do país. A partir da revolução iraniana de 1979, as tensões entre os países e seus respectivos aliados passaram a crescer, e é nesse cenário que o programa nuclear iraniano se torna uma pauta internacional relevante.

A terceira seção tem início com a discussão sobre a implementação do programa nuclear iraniano, na década de 1950. O programa tinha diretrizes específicas, se destinando à pesquisa científica e ao desenvolvimento de uma nova matriz energética para o Irã.

Esse projeto era apoiado pelos EUA, pela França e pelo Reino Unido, países com os quais foram assinados acordos sobre a não proliferação de armas nucleares, por parte do Irã. Mais tarde, em 2002, foram divulgados dados que sugeriam que o Irã estava enriquecendo urânio para fins bélicos e, desde, as tensões se intensificaram – com o apelo dos EUA por intervenção e investigação das atividades iranianas no setor.

Tendo desempenhado um papel de mediação no início dos anos 2000, o Brasil se mostrou um relevante ator diplomático nesse cenário, mas qual é a posição atual do país, frente a transição política e à história de sua política externa? A quinta sessão do paper examina as perspectivas sobre a política externa brasileira, no que se refere às relações EUA-Irã, nas relações Brasil-Irã e suas provenientes inter-relações, na busca de oferecer alguma perspectiva sobre como a PEB poderia atuar baseada em sua própria tradição.

## **As sanções estadunidenses sobre o Irã e a mudança de posicionamento do Brasil**

Ainda que no contexto atual o mundo esteja enfrentando uma grave crise, devido ao novo coronavírus, os Estados Unidos (EUA) não pouparam o Irã de receber sanções. No início de 2020 houve uma escalada na tensão entre esses atores, uma vez que os EUA ordenou o assassinato do general Qasem Soleimani<sup>6</sup>. Como retaliação, o Irã autorizou o lançamento de mísseis balísticos contra bases aéreas americanas que estavam posicionadas no Iraque. Diante desses acontecimentos, o governo iraniano convocou o representante brasileiro em Teerã para discutir o posicionamento do Brasil. O país demonstrou alinhamento com os EUA, tendo como justificativa a luta contra o terrorismo, logo associando o terrorismo ao Irã (PASSARINHO, 2020; HAFEZI, 2020).

No dia 16 de maio de 2020, uma agência de notícias iraniana informou que haveria consequências se os EUA impedissem a entrega de uma remessa de combustível do Irã à Venezuela. A hostilidade entre EUA e Irã havia cessado em 2015, uma vez que o Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA) foi alcançado e havia conseguido desacelerar significativamente o programa atômico iraniano. En-

---

6. Qasem Soleimani era comandante da Força Quds da Guarda Revolucionária iraniana, que é responsável pelas operações no exterior (BBC, 2020).

tretanto, desde 2018 a tensão entre esses atores reemergiu, posto que o presidente dos EUA restaurou as sanções econômicas contra o Irã, alegando que o acordo não foi capaz de encerrar o potencial destrutivo do programa nuclear iraniano. Conseqüentemente, o aumento nas sanções dificultou as negociações comerciais com o Irã, prejudicando principalmente o setor petrolífero (FAUS, 2018; GOLDENBERG, 2019; REUTERS, 2020).

Em meio ao conflito que se estende há décadas, é necessário avaliar a posição dos aliados de cada país para que se possa compreender o seu peso na política internacional. Após a morte de Soleimani, a Rússia condenou o ataque dos EUA, à medida em que tanto Moscou quanto Teerã veem os EUA como um rival nesse cenário e tentam reduzir sua influência no Oriente Médio. As relações entre Iraque e Irã, por sua vez, melhoraram desde a queda de Saddam Hussein em 2003. Ainda que o Iraque não tenha apoiado o Irã abertamente, o país por intermédio do primeiro-ministro, Adel Abdul Mahdi, também recriminou o ataque à Soleimani. Além destes países, o Irã conta com aliados como a Síria, o Catar, as milícias iraquianas, o Hezbollah e os houtis no Iêmen. Em comparação, países do Oriente Médio como a Arábia Saudita e Israel apoiam o governo norte-americano. Além disso, é crucial para este paper compreender a posição do Brasil diante da atuação dos Estados Unidos (PAREDES, 2020).

No início da década de 2000, o governo brasileiro buscava intermediar o diálogo entre EUA e Irã, acreditando que a melhor opção era alcançar uma resolução pacífica. Neste contexto, o Brasil deixou claro que não apoiava a obsessão estadunidense em fazer falsas alegações sobre posse de armas nucleares, bem como acusações sobre terrorismo. Entretanto, é perceptível que com a ascensão de Jair Bolsonaro ao poder, observou-se a tendência inquestionável de alinhamento as medidas tomadas pelo presidente dos EUA, Donald Trump. A postura do presidente brasileiro em janeiro deste ano diante do ataque à Soleimani destoa da tradição diplomática histórica do país. Nesse sentido, além da questão diplomática, tem-se a preocupação no que diz respeito às relações comerciais entre Brasil e Irã, dado que a partir delas o país tem um excedente de mais de US 2 bilhões por ano (PASSARINHO, 2020; THE GARDIAN, 2020).

As medidas tomadas pelos EUA atingem fortemente a economia da República Islâmica, causando a diminuição das exportações de petróleo, bem como o aumento da inflação e do desemprego.

Como exemplo, têm-se as medidas de março de 2020 que tiveram como alvo entidades e indivíduos, principalmente da indústria petroquímica. Desta forma, nota-se que os países dependentes do setor petrolífero também serão afetados pelas sanções impostas ao Irã, uma vez que o país possui a quarta maior reserva de petróleo do mundo. Sendo assim, é imprescindível que os aliados dos EUA neste conflito (Brasil, Arábia Saudita, Israel) avaliem suas posições, dado o pertencimento desses atores no jogo do petróleo (MAZUMDARU, 2019; QUINN, 2020). Nesse contexto, é importante traçar o histórico de formação do Irã, destacando como o país se tornou peça-chave para a estabilidade regional do Oriente Médio.

## Do império à formação do estado iraniano

O território que o Irã ocupa foi o berço das civilizações mais antigas do mundo.<sup>7</sup> A história do Irã remonta um grande período da antiguidade. Contudo, na busca da compreensão do cenário político do Irã moderno, o foco será nos desdobramentos a partir da guerra do Império Otomano. Esse Império, que outrora representava uma potência regional, começou a perder influência com o fim da Primeira Guerra Mundial, juntamente com grande parte de seus domínios – e a sua dependência em relação ao Ocidente se tornou perceptível. Após a Segunda Guerra Mundial, grande parte dos países da região conseguiram suas independências. Embora o Irã – que se tornou independente em 1943 – não tenha sido um país colonizado, era um país que tinha fortes influências em sua política doméstica, principalmente oriundas da Rússia e do Reino Unido. Já independente, o Estado Iraniano optou por se manter ao lado dos países ocidentais durante o período da Guerra Fria (ZACCARA, 2006).

---

7. A história iraniana, por conseguinte, é marcada por uma extensa gama de invasões e disputas internas, bem como a forte presença da religião. A ocupação árabe (século VII) foi a primeira tentativa de disseminar o islamismo na região. E embora isso não tenha ocorrido de maneira simples, aos poucos os árabes conseguiram expandir seu domínio àquela região. As tensões continuaram permeando a região ao longo dos anos, fazendo com que mais tarde, os iranianos se alinhassem aos muçumanos não-árabes, posteriormente conhecidos como xiitas. Após um extenso período de domínios imperiais, os Impérios acabaram se enfraquecendo. O Império Árabe deu início à sua significativa expansão a partir do século VII. No entanto, durante o século XV o Império Otomano passou a dominar a região sob comando de um governo único, desde o reinado do Califa Abássida (século X). Assim, surgiram novos conflitos, possibilitando que os Impérios Europeus dessem continuidade ao seu processo de expansão no Oriente Médio (ABRAHAMIAN, 2015).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, uma sucessão de acontecimentos levou à emancipação política do Irã. O líder do país passou a ser o xá Reza Pahlavi – que contava com o apoio dos EUA – e o Irã passou a possuir um dos melhores exércitos do mundo. A dinastia Pahlavi, entretanto, foi marcada por uma reversão cultural extremamente desigual, gerando assim grande descontentamento na sociedade. Além disso, o crescimento de problemas econômicos e de infraestrutura acentuou a insatisfação da população iraniana (CLEVELAND, 2008).

É importante ressaltar que a atuação dos Estados Unidos na região teve início a partir de década de 1930, quando as companhias norte-americanas buscavam obter as primeiras concessões petrolíferas na região do Oriente Médio. Ainda na Primeira Guerra Mundial, as demandas de recursos naturais já eram uma das preocupações do governo dos EUA, que estava ciente de suas reservas nacionais limitadas e da sua dependência com os países do Oriente Médio. O mesmo ocorria com a Inglaterra, que buscava o apoio dos Estados Unidos para exercer maior influência nas monarquias da região. Assim, os EUA passaram a desempenhar um papel onde o objetivo principal era obter controle sobre os países da região, entre eles o Irã. O meio que os EUA encontraram para este fim foi o de centralizar o poder interno do Irã, através do Xá que, por sua vez, temia perder seu controle sobre a nação. Em 1949 Pahlavi alterou a constituição iraniana no parlamento nacional, de forma não democrática, alcançando, assim, sua posição de poder absolutista. Com o apoio dos EUA, concluiu com sucesso seu objetivo, barrando o movimento democrático e a presença soviética no país – com um movimento que também era interesse dos países ocidentais – com poderes centrados na figura do Xá. Assim, os EUA passaram a ser a potência de atuação exclusiva no Irã, além de promover a dissolução de importantes organizações representativas do país, destruindo o movimento democrático iraniano (KRASNER, 1979).

Uma das fontes do ressentimento entre o Irã, os EUA e a Inglaterra, teve início nos anos 1950, com a aprovação da nacionalização da Anglo-Iranian Oil Company (AOIC), por parte dos Majlis. Essa medida indignou os britânicos, pois a AOIC tinha sido um investimento massivo e era muito lucrativo para a Inglaterra. Por outro lado, para os iranianos, a companhia era um símbolo da exploração e do imperialismo inglês; logo, nacionalizá-la era um passo para a autonomia nacional e a libertação de seu povo. A resposta

inglesa foi o corte das relações diplomáticas, o boicote na compra dos barris de petróleo e a denúncia contra Mossadeq – apontando-o como a causa de suas queixas. Apesar de alegar neutralidade no caso, os Estados Unidos apoiaram parcialmente o boicote feito pela Grã-Bretanha, e se justificaram a partir da expulsão dos ingleses do território iraniano. Os EUA não foram diretamente afetados pelo evento, mas surgia a preocupação de que movimentos de esquerda ganhassem força no Oriente Médio, a partir da nacionalização de demais recursos regionais. Aproveitando-se da instabilidade interna do Irã, os EUA passaram a organizar um golpe contra Mossadeq, tendo o apoio e o fornecimento de informações vindos da Inglaterra. Este golpe ficou conhecido como Operação TPAjax, e foi o primeiro golpe de Estado orquestrado pela CIA (ARANTES, 2004).

Com a retirada de Mossadeq, o poder ficou centralizado no sistema monárquico da dinastia do Xá, que voltou a fazer concessões para companhias estrangeiras e garantir barris de petróleo a preços reduzidos para os EUA. Apesar de restabelecer as relações externas do Irã, internamente a baixa dos preços fez com que a população tivesse que lidar com a redução em seu padrão de vida, o que trouxe para o cenário nacional inúmeras manifestações por melhorias sociais. Os EUA apoiavam a monarquia Palahvi, que reprimia violentamente as manifestações populares, mas ao mesmo tempo aconselhava que o Xá implementasse algumas reformas, para acalmar o clima interno. Seguindo essas sugestões dos EUA, no início da década de 1970, o Xá promoveu algumas reformas sociais sem quaisquer mudanças efetivas, chamadas de “Revolução Branca”, que não trouxeram para a população qualquer satisfação. (ARANTES, 2004).

A invasão ocidental foi acelerada com a abertura do Canal de Suez, dando ao Egito uma importante posição geoestratégica na política mundial. Os principais beneficiados, no entanto, foram os próprios Estados ocidentais, entre eles a França, Alemanha e Grã-Bretanha (GELVIN, 2011). Em janeiro de 1978 foi feita uma reportagem em um dos jornais mais importantes do Irã contra o Aiatolá Khomeini, e sua origem, família e conduta eram expostas de forma agressiva. Em contrapartida, alguns estudantes, progressistas e religiosos uniram-se contra o Xá Pahlavi e foram às ruas em protesto. Embora tenham encontrado forte repressão por parte do exército – o que ocasionou inúmeros mortos e feridos – o movimento ganhou ainda mais força e adeptos pelo país. Ao se encontrar diante da fúria da sociedade, o Xá Reza Pahlavi fez um pronunciamento

em rede nacional para pedir desculpas por seus erros anteriores. Nesse mesmo contexto, ao solicitar ajuda de seus aliados norte-americanos, recebeu uma resposta negativa. Após tanta pressão, Reza Pahlavi deixou o Irã em janeiro de 1979, juntamente com a sua família (SAIKAL, 2010).

A revolução iraniana, ocorrida entre o fim de 1978 e o início de 1979, não contava com nenhuma liderança evidente de um partido político específico durante as manifestações populares no Irã. No entanto, com o retorno de Aiatolá Khomeini em fevereiro de 1979 ao país, a instituição religiosa do xiismo parecia ser a única alternativa para a formação de uma coesão sólida entre os revolucionários. A supremacia da militância política xiita durante a revolução para derrubar o Xá permitiu que parte dos líderes religiosos iranianos tomassem o controle do Estado (ZACCARA, 2006).

Uma das primeiras vitórias do grupo de Khomeini durante as manifestações políticas no Irã foi a vitória do projeto da construção de uma República Islâmica no país, bem como a aprovação da Constituição Iraniana. Quanto mais Khomeini ganhava espaço no Estado iraniano, mais a concepção de nação defendida por ele na época de seu exílio era incorporada e adaptada aos artigos da Carta Constitucional. O resultado do controle do Estado obtido por Khomeini e seus partidários estaria ligado ao sistema político que norteou o Irã desde à queda do regime imperial (ABRAHAMIAN, 2015).

A Constituição iraniana significou muito mais do que a resposta de um novo poder hegemônico, pois permitiu compreender a maneira a qual o xiismo reafirmou seu domínio no Irã – tanto na sociedade política, quanto na sociedade civil. O Islã passou a ser concebido enquanto um elemento comum entre diversos segmentos dentro do Irã pós-revolucionário. Isso fez com que ele desenvolvesse um papel de unificação do discurso islâmico, bem como do reconhecimento mútuo internacional do país e da religião, tornando possível a reconstrução de alianças sociais rompidas pelos modelos políticos anteriores (GHALIOUN, 2007).

Desde então, estabeleceu-se a inimizade entre EUA e Irã, com o governo norte-americano associando o país ao terrorismo e ao fundamentalismo islâmico. Ainda assim, vale ressaltar que essa associação é anterior aos ataques de 11 de setembro de 2001 às Torres Gêmeas e ao Pentágono. Esse evento serviu para reforçar ainda mais o argumento utilizado contra o Irã desde 1979. Nesse período, o antigo Xá – que era apoiado pelos Estados Unidos – foi expulso, dando



início a uma série de transformações políticas com cunho religioso e tradicionalista no país. Nesse mesmo período, alguns integrantes e representantes norte-americanos foram feitos reféns na embaixada americana durante a revolução iraniana, o que gerou um impacto extremamente negativo na relação entre ambos os países. A comunidade internacional, juntamente à imprensa, desde então, compararam o Estado do Irã a estas mesmas organizações terroristas, gerando assim um discurso em que o país torna-se automaticamente um ator que abusa dos direitos humanos e apoia a proliferação de armas de destruição em massa (KATOUZIAN, 1995; ARANTES, 2004).

Desde o final da década de 1970 o Irã busca atuar e ser reconhecido como Estado oficial dentro do Sistema Internacional pelas demais nações. No entanto, os EUA lideram uma campanha contra essa mesma legitimação internacional. A representação material e ideológica do Irã é facilmente manipulável, considerando suas diferenças culturais quando comparado ao mundo ocidental, gerando algumas barreiras difíceis de serem rompidas (KATOUZIAN, 1995). Dessa forma, as sanções tornam-se uma das principais estratégias das potências ocidentais de isolamento do Irã no sistema, o que será discutido na próxima seção.

## **O projeto nuclear iraniano e as sanções estadunidenses**

Com a independência iraniana e instauração da dinastia Pahlavi e mais tarde com a Revolução Iraniana, a posição do Irã no cenário internacional foi alterada significativamente. O Oriente Médio foi uma região de importância limitada ou até reduzida até o início do século XX, mas, especialmente com a ascensão da Guerra Fria, se tornou um espaço fundamental de disputa geopolítica e geoestratégica. A seção anterior buscou explorar como ocorreu a inserção internacional do Irã como um país relevante no Oriente Médio especialmente através da Revolução Iraniana e essa seção explorará como o projeto nuclear iraniano teve um impacto ainda mais significativo o colocando como um ator global.

O projeto nuclear iraniano teve sua origem em março de 1957, em parceria com o governo norte-americano, ainda durante a regência da monarquia Pahlavi, mais de 20 anos antes da Revolução Iraniana. A parceria foi institucionalizada através do programa “Átomos para a Paz” – sancionado durante o governo Eisenhower e que consistia numa transferência de urânio para fins de pesquisa



e abrir o caminho para o uso civil da energia nuclear no Oriente Médio. O início das pesquisas do governo persa se deu de fato em fins dos anos 60. O Irã, como principal aliado norte-americano no Oriente Médio nesse período, não hesitou em assinar os tratados de Não Proliferação Nuclear de 1968 e o Acordo de Salvaguardas de 1974. Esses acordos limitavam o uso da energia atômica para o uso civil e garantiam a possibilidade de supervisão pela Agência Internacional de Energia Atômica (RAVISON, 2015).

Durante os anos 1970, o governo iraniano investiu em peso na criação de uma infraestrutura de energia nuclear e na capacitação de profissionais que pudessem operá-la. Não apenas os Estados Unidos, como também a França e o Reino Unido apoiaram o desenvolvimento do programa nuclear iraniano. Contudo, com a Revolução Iraniana de 1979, as potências norte-ocidentais deixaram de apoiar o Irã em sua empreitada atômica especialmente pelo caráter anti-imperialista e antiocidental da rebelião. Devido a impossibilidade de continuar o projeto por falta de suporte internacional, o governo iraniano só retomou o seu desenvolvimento em 1995, em um acordo firmado com o governo russo (FONSECA, 2018).

Desde então, o programa nuclear iraniano tem sido “bombardeado” por acusações e questionamentos de países ocidentais (sobretudo os EUA, o Reino Unido, a França e a Alemanha), que colocam em xeque as reais intenções do país com o enriquecimento de urânio. Persiste o argumento, usado por esses países, segundo o qual o programa iraniano seria destinado à produção de ogivas nucleares. Por outro lado, o governo iraniano nega essas acusações, ao mesmo tempo em que reafirma o compromisso assumido ao assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), de destinar a energia atômica tão-somente para fins pacíficos (FONSECA, 2018, p. 357).

O governo norte-americano percebeu a aliança entre Rússia e Irã como suspeita e pressionou o Kremlin para que abandonasse a parceria, o que efetivamente aconteceu. Ainda que os Estados Unidos tenham pressionado também outros parceiros do Irã na sua empreitada nuclear, relatórios internacionais relatam que a China continuou a oferecer auxílio ao programa persa. No ano de 2002, um grupo de resistência no Irã divulgou uma série de documentos que indicavam que o governo iraniano estava trabalhando na criação de tecnologia que o permitisse utilizar urânio tanto para fins de energia quanto como aparato militar. Contudo, no ano seguinte, em um pacto com Alemanha, França e Reino Unido, o Irã se com-

prometeu a manter o desenvolvimento de sua energia nuclear para fins pacíficos. Com o passar dos anos, as revisões da Agência Internacional de Energia Atômica se chocavam com os dados oferecidos pelo governo persa, fazendo com que sanções fossem aplicadas ao país (FONSECA, 2018).

Nos últimos dois anos, o regime de sanções adotado pelos EUA e UE alcançaram resultados expressivos, em sua maior parte graças ao apoio internacional de outras partes. Alguns países, como o Canadá, adotaram restrições mais firmes. Outros, como a Índia, reduziram significativamente suas compras de petróleo iraniano [...]. Com isso, a receita de exportação de petróleo iraniano foi cerca de dois terços menor do que costumava ser em anos anteriores (HAKINAN apud RAVISON, 2015, p. 14).

Desde a revolução iraniana em 1979 o governo norte-americano tem imposto sanções contra o Irã, variando desde medidas restritivas até embargos econômicos, especialmente ligados às exportações de petróleo, um dos ativos mais valiosos do país. Em 2013 o Irã, os países do Conselho de Segurança (Estados Unidos, Rússia, França, China e Reino Unido) e a Alemanha firmaram o Plano de Ação Conjunto que visava a eliminação do urânio enriquecido no território iraniano e a redução (até a efetiva mitigação) das sanções aos produtos iranianos. Esse acordo foi ampliado para o Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês) de 2015 que incluía a União Europeia e buscava ampliar a sua força institucional. Contudo, com a mudança de presidentes nos Estados Unidos, a posição oficial do país também foi alterada e em um discurso em 2018 o presidente estadunidense Donald Trump declarou que o JCPOA era um instrumento falho e que não garantia a efetividade da eliminação do urânio iraniano, reimpondo as sanções ao petróleo iraniano (ESFANDIARY; TABATABAI, 2018) e criando uma crise diplomática que se estende até a atualidade (ZENGERLE, 2020).

O argumento do presidente norte-americano para a saída dos Estados Unidos do JCPOA foi o de que o acordo tem uma vigência de apenas 15 anos. A ação de Trump foi unilateral e surpreendeu não apenas o Teerã, mas todas as outras partes do acordo. A fala do presidente sugeria que com o fim do acordo, toda a tecnologia criada pelo Irã teria o potencial de ameaçar a ordem internacional não apenas no Oriente Médio, mas também no restante do mundo (SANGER; BROAD, 2020). Além de reimpor as sanções, Trump queria a formulação de um novo acordo que também levasse em

consideração a retração dos mísseis balísticos iranianos, proposta recusada pelo Teerã. O presidente dos Estados Unidos pediu ainda que as outras partes envolvidas se retirassem do acordo, pedido que foi descreditado por elas quase imediatamente (FINNEGAN, 2020). Com base nesses acontecimentos, é indispensável buscar compreender o papel da Política Externa Brasileira em relação ao Irã, bem como as possíveis mudanças nas relações bilaterais no governo Bolsonaro.

## **Relações Brasil-Irã: perspectivas sobre a política externa brasileira**

Nas últimas duas décadas, a política externa ‘ousada e ativista’ do Brasil conferiu ao país um novo status no cenário internacional: uma presença marcante em negociações internacionais em diversos setores e uma aproximação qualitativa com os países em desenvolvimento. Nesse contexto, o diálogo renovado e a cooperação com os países do Oriente Médio foram colocados no centro do radar diplomático brasileiro, já que até então a política externa brasileira prezava pelas boas relações, mais ainda era distante dos países da região. Uma das grandes atuações do Brasil nesse sentido foram os esforços do país em promover uma solução diplomática ao programa nuclear do Irã – que ao longo da história recebeu forte oposição dos EUA e, conseqüentemente, sanções. Segundo Amorim (2011), a questão que parecia intratável foi estabilizada na Declaração de Teerã de maio de 2010 – a qual só foi possível em grande parte pela política externa brasileira em relação ao Oriente Médio, bem como pela promoção de paz e segurança internacional frente à proliferação nuclear. A aliança turco-brasileira envolveu o Irã nas negociações em relação à questão nuclear e permitiu o avanço nas negociações (AMORIM, 2011).

O conteúdo da Declaração estava firmado em dez pontos que enfatizavam o direito à pesquisa, à produção e ao uso da energia nuclear para fins pacíficos; direito esses consagrados pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP). Além disso, para garantir a integridade das intenções iranianas, o documento previa o fornecimento de 1200 quilos de urânio (levemente) enriquecido ao país, o qual seria depositado na Turquia (LEÃES, SILVA, 2014).

É importante destacar que a Declaração de Teerã surgiu como uma possibilidade de solução, em um contexto no qual os esforços

das potências do P5+1 (EUA, China, Rússia, Reino Unido, França e Alemanha) sobre a questão nuclear iraniana eram inconclusivos. Unindo os esforços diplomáticos brasileiros e turcos em uma coalizão inédita, a Declaração foi bem-sucedida em obter acordos aos mesmos moldes daqueles negociados pelas potências do P5+1; só que, dessa vez, com o aval iraniano. Ainda assim, os EUA se opuseram fortemente à proposta, a despeito da diligência turco-brasileira e do entusiasmo da Agência Internacional de Energia sobre o acordo. A sensibilidade das relações dos EUA com Irã é fundamental para se compreender o porquê os EUA rejeitaram o acordo, ainda que ele fosse muito semelhante àquele buscado pelas potências ocidentais. Toda e qualquer quantidade de energia nuclear detida pelo Irã continuou a ser vista como uma ameaça à segurança dos EUA e de seus aliados, especialmente em relação à possibilidade de construção de mísseis balísticos e bombas nucleares (LEÃES, SILVA, 2014; PEREIRA, ROCHA, 2014). Isso se deve, também, ao fato de o Irã estar expandido gradualmente a sua influência geopolítica e geoestratégica no Oriente Médio, o que coloca em alerta as potências ocidentais.

Comparando-se a Declaração de Teerã e os esforços anteriores de negociação, é crucial frisar que a primeira, de fato, constituiu-se em um documento histórico para a questão nuclear iraniana. E é histórico porque, pela primeira vez em décadas, um acordo internacional vinculativo havia conseguido o aval do Irã. Isso porque, diferentemente das potências do P5+1, Brasil e Turquia compreenderam as particularidades da República Iraniana, superando a perspectiva da ameaça que ela poderia representar, substituindo-a pela ideia do avanço tecnológico que a cooperação com a nação traria para os membros do Sul Global. Além disso, as delegações de Brasília e Ancara negociaram em igualdade e respeito com os líderes iranianos. Isso contrastava com os métodos de negociação dos ocidentais, que se posicionavam em posição de força e, assim, desinteressavam o Irã em aceitar acordos vindos desse tipo de negociação. Ademais, Ancara e Brasília se posicionaram contra sanções econômicas ao Irã, o que também garantiu que a coalizão fosse bem-sucedida em conseguir o acordo (LEÃES, SILVA, 2014; JESUS, 2010).

Em contrapartida, a Declaração foi rejeitada pelos membros do P5+1, uma vez que afirmaram que o documento não atendiam aos interesses dos países, além de ter sido protagonizada por atores “secundários” no cenário internacional. Ademais, sanções contra a nação iraniana já haviam sido anunciadas; o acordo poderia

soar como um sinal de fraqueza. Nesse contexto, o que se observa é uma desconfiança mútua entre o Irã e as potências ocidentais: há a tentativa iraniana de convencer a comunidade internacional de deixar no passado as sanções econômicas – as quais aponta como uma tentativa de isolar o país – e permitir ao país o uso pacífico da tecnologia nuclear para atender aos anseios de sua população. (LEÃES, SILVA, 2014; PEREIRA, ROCHA, 2014).

A posição brasileira, nesse contexto, destaca um elemento importante na sua política externa naquele período: o avanço da pesquisa científica nuclear simultaneamente ao controle dos armamentos nucleares, bem como ao desarmamento generalizado. Com essa abordagem, especialmente no caso do Irã, o Brasil buscava se colocar como solucionador de controvérsias, ao passo que se inseriria mais profundamente nas instituições internacionais. A questão nuclear era um elemento central nesses processos, pois permitiria à diplomacia brasileira se sobressair em um assunto internacional de high politics – ao passo que buscava a negociação e a paz internacionais; valores centrais à PEB no início dos anos 2000. Mesmo considerada infrutífera, devido à recusa das potências ocidentais, a Declaração de Teerã permitiu ao Brasil ascender na diplomacia internacional como um importante mediador, já que galgou resolver um problema no Oriente Médio – uma região em que a PEB não havia sido influente nas décadas anteriores. Assim, mediando a questão iraniana, o governo Lula definiu um marco na sua política externa de autonomia e diversificação nas relações internacionais: além de buscar mitigar o unilateralismo e aumentar o peso do Brasil nas negociações internacionais, buscou reduzir a dependência e as assimetrias dos países do Sul Global frente aos países desenvolvidos (AMORIM, 2011; JESUS, 2010).

Ainda que durante o governo Lula da Silva os laços diplomáticos, culturais e econômicos com o Irã se fortaleceram, entre 2011 e 2014 (mandato de Dilma Rousseff) a parceria econômica diminuiu, devido às sanções internacionais impostas ao Irã pelo P5+1 (especialmente pelos EUA). Além disso, violações de direitos humanos por parte da nação iraniana foram razões para o declínio. Nesse cenário, a rejeição da Declaração de Teerã reiniciou as negociações por um acordo que satisfizesse todas as partes. O Acordo de Genebra, ou Plano de Ação Conjunto, foi um acordo provisório estabelecido entre o Irã e o P5+1 em 2013, o qual se constituiu de uma base para o Plano de Ação Conjunto Global de 2015. Após o

acordo nuclear em 2015 a relação mudou expressivamente: as relações diplomáticas e o comércio entre Brasil e Irã floresceram, sendo a nação brasileira o maior interlocutor econômico do Irã na América do Sul; a marca das trocas comerciais atingiram US\$ 2.2 bilhões em 2016 (AMAN, 2018; PEREIRA, ROCHA, 2014). O ponto fundamental é que a convergência turco-brasileira foi fundamental para aproximar o Irã da comunidade internacional; sem esses esforços precedentes, a barreira que separava o Irã do sistema e de um acordo nuclear satisfatório permaneceria.

A transição no executivo brasileiro em 2018, no entanto, modificou as perspectivas da política externa em direção ao Irã, colocando em questão se a relação entre os países poderia sobreviver sob o governo Bolsonaro. À época, o Irã parabenizou o presidente pela vitória e desejou que a relação continuasse a florescer nos campos político e econômico. Em contrapartida, o posicionamento brasileiro no cenário internacional tomou um direcionamento mais hostil em relação ao Irã, com o Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, apontando o regime iraniano como um “fundamentalismo islâmico horrível que contaminou o Oriente Médio”. Aliado a esse posicionamento hostil, a amizade com Israel é outro fator de vulnerabilidade da política externa brasileira não só em relação ao Irã, mas a todo o Oriente Médio. Israel e Irã são inimigos geoestratégicos e o programa nuclear iraniano está no centro dessa rivalidade – já que Israel o considera uma ameaça direta. Nesse contexto, a promessa de Bolsonaro, assim como de Trump, de mover as suas embaixadas de Tel Aviv para Jerusalém tem colocado em risco a relação com o Mundo Árabe e, conseqüentemente, acordos comerciais multibilionários (AMAN, 2018; WEISSER, 2016).

## Conclusão

Esse trabalho buscou explorar o papel da diplomacia brasileira em relação ao Irã, frente à atual crise internacional entre Irã e Estados Unidos – compreendendo os condicionantes conjunturais e estruturais que compõem a política externa brasileira nessa questão. O assassinato de Qasem Soleimani, no começo do ano, foi uma pauta global expressiva, que trouxe para as discussões do sistema internacional mais uma vez a escalada das tensões entre os EUA – que assumiram a autoria do assassinato. Nesse cenário, a administração Bolsonaro rompeu com a posição diplomática e mediadora construí-

da nos anos 2000, no tocante ao programa nuclear e as relações com o Irã. A história contemporânea iraniana é marcada por mudanças drásticas, representadas principalmente pela sua independência e pelas revoluções da década de 1970. A Revolução Iraniana de 1979, de caráter anti-imperialista e antiocidental, representou um grande turning point para as relações do país com os EUA. Ela trouxe para o programa nuclear – aos olhos ocidentais – um alerta para a produção de armas. Nesse contexto, as pressões internas e externas fizeram o Irã abandonar o desenvolvimento do setor nuclear até 1995, quando retomou suas atividades com o apoio russo.

No atual cenário de incerteza e instabilidade sobre a vigência do JCPOA e da permanência das sanções estadunidenses contra o Irã, o papel do Brasil enquanto mediador dessa disputa tem sido deixado de lado na administração de Jair Bolsonaro. Isso porque a prioridade de sua política externa tem sido o alinhamento aos EUA, assim como à Israel, reforçando os laços entre Bolsonaro, Donald Trump e Benjamin Netanyahu. Tal posicionamento vai de encontro à política externa de engajamento e cooperação com o sul global incentivada nos governos Lula da Silva e Rousseff. Essa conjuntura expõe a fragilidade das relações Brasil-Irã e coloca em xeque o seu bem-estar – caso Bolsonaro não assuma uma postura mais flexível.

Através da discussão dessas dinâmicas e das tradições da Política Externa Brasileira, percebe-se que movimento brasileiro em se aliar de forma automática é uma jogada arriscada que pode desestabilizar suas relações com o Irã e, em última análise, a sua posição geoestratégica do Oriente Médio. Além disso, ela interfere no nível de interesse da relação dos países árabes com o Brasil, o qual tem se apresentado menor desde que a administração Bolsonaro decidiu pela abertura de uma câmara de comércio em Jerusalém (e posterior mudança da embaixada brasileira para a cidade). Esse movimento representa uma escolha de política externa de ruptura com a tradição brasileira de intensas relações com o mundo árabe e uma clara instabilidade na continuidade das transações comerciais entre o Brasil e a região. Dessa forma, além do fator geoestratégico, a percepção que os atores têm um dos outros é variável fundamental na análise de relações no Oriente Médio, pois a aproximação ou afastamento de um determinado país pode significar boa ou má reputação entre os vizinhos. A ruptura da posição brasileira em relação ao Irã, portanto, pode representar ao Brasil perdas diplomáticas e econômicas no Oriente Médio (AMAN, 2018).



## Referências

- ABRAHAMIAN, Ervand. **A history of Modern Iran**. 2015. Disponível em: <http://stoa.usp.br/rdeangelo/files/-1/10953/A+HISTORY+OF+MODERN+IRAN.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.
- AMAN, Fatemeh. Can Brazil's Relationship with Iran Survive a New Administration? **Atlantic Council**. 2018. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/can-brazil-s-relationship-with-iran-survive-a-new-administration/>. Acesso em: 21 maio 2020.
- AMORIM, Celso. Brazil and the Middle East: Reflections on Lula's South-South Cooperation. **Cairo Review**. [s.l.], n. 2, p. 48-63, 2011.
- ARANTES, Maria Inez F. **Os EUA e a guerra como instituição: o caso do Irã**. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, 2004. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88072/207083.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 24 de Março de 2020.
- CLEVELAND, William; BUNTON, Martin. A History of The Modern Middle East. Rubin, Barry (ed.). **The Iranian Revolution and the Resurgence of Islam**. Boulder: Avalon Publishing. 2016. Cap 20.
- ESFANDIARY, Dina; TABATABAI, Ariane. Post-JCPOA: future prospects. **Triple Axis**. [s.l.], p. 153-180, 2018.
- FAUS, Joan. Estados Unidos retomam sanções ao Irã e apoiam protestos populares. **El País**. 06 ago. 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/06/internacional/1533580191\\_967832.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/06/internacional/1533580191_967832.html). Acesso em: 18 maio 2020.
- FINNEGAN, Conor. Trump calls for new nuclear deal while bashing old one with misinformation. **ABC News**. 8 jan 2020. Disponível em: <https://abcnews.go.com/Politics/trump-calls-nuclear-deal-bashing-misinformation/story?id=68148374>. Acesso em: 20 maio 2020.
- FONSECA, Leandro Dalalibera. Acordo nuclear entre Irã e Grupo 5+1: uma análise sob a perspectiva da interdependência complexa. **Conjuntura Global**. Joinville, v. 7, n. 3, p. 352-368, 2018.
- GHALION, Burhan. El Islamismo como identidad Política o la Relación del Mundo Musulmán con la Modernidad. **Revista Hoja de Ruta**. [s.l.], n. 6, p. 59-76, abr. 2007.
- GELVIN, James. **The Modern Middle East: A History**. Nova York: Oxford University Press. 2011
- GOLDENBERG, Ilan. What a War With Iran Would Look Like. **Foreign Affairs**. 04 jun. 2019. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2019-06-04/what-war-iran-would-look>. Acesso em: 21 maio 2020.
- HAFEZI, Parisa. Líder do Irã diz que EUA perderam chance de suspender sanções em meio ao coronavírus. **Reuters**. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/saude-coronavirus-ira-sancoes-eua-idBRKBN21J66W-OBRWD>. Acesso em: 16/05/2020.



JESUS, Diego Santos Vieira de. Desde Angra Hacia Teherán: la Política Nuclear Brasileña Bajo La Administración Lula. **América Latina Hoy**. n. 58, p. 103-120, 2011.

KATOZUIAN, Homa. Problems of Political Development in Iran: Democracy, Dictatorship, or Arbitrary Government. **British Journal of Middle Eastern Studies**. v. 22(1/2), p. 5-20, 1995.

LEÃES, Ricardo Fagundes; SILVA, André Luiz Reis da. A Convergência Turco-Brasileira na Declaração de Teerã. **Mural Internacional**. [s.], n. 2, v. 5, p. 148-162, jul/dez. 2014.

MAZUMDARU, Srinivas. Assim as sanções americanas sufocam o Irã. **DW**. 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/assim-as-san%C3%A7%C3%B5es-americanas-sufocam-o-ir%C3%A3/a-49353775>. Acesso em: 21 maio 2020.

PAREDES, Norberto. EUA x Irã: quem são os aliados de Teerã no Oriente Médio. **BBC**. 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-51064029>. Acesso em: 19 maio 2020.

PASSARINHO, Nathalia. EUA x Irã: o que Brasil tem a ganhar ou perder ao apoiar Trump no conflito. **BBC**. 07 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51026485>. Acesso em: 16 maio 2020.

PEREIRA, Pérola Mourão de Souza Sardo de Abreu; ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Iran Talks: das Palavras aos Atos. A Declaração de Teerã e o Plano de Ação Conjunto de Genebra em Perspectiva. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, n. 2, v. 36, p. 655-682, jul/dez. 2014.

QUINN, Colm. U.S. Adds More Iran Sanctions Despite Coronavirus Crisis. **Foreign Policy**. 19 mar. 2020. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/03/19/us-iran-coronavirus-sanctions-rocket-attacks-iraq-camp-taji/>. Acesso em: 21 maio 2020.

RAVISON, Raquel Jainechine. Questão Nuclear Iraniana: o programa nuclear persa e a comunidade internacional, a declaração de teerã (2010) e o plano de ação conjunto de Genebra (2013). **IRI da Universidade de Brasília**. Brasília, p. 1-31, 2015.

REUTERS. Agência do Irã alerta EUA sobre ações contra remessa de combustível à Venezuela. **Reuters**. 2020. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/world-News/idBRKBN22S0SO-OBRWD>. Acesso em: 18 maio 2020.

SAIKAL, A. Islamism, the Iranian Revolution and the Soviet invasion of Afghanistan. In: LEFFLER, M.; WESTAD, O. **History of Cold War**. Cambridge: Cambridge Press, 2010.

SANGER, David E.; BROAD, William J. Iran Challenges Trump, Announcing End of Nuclear Restrictions. **The New York Times**. 05 jan. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/01/05/world/middleeast/trump-iran-nuclear-agreement.html>. Acesso em: 20 maio 2020.

THE GUARDIAN. Brazil helped the US and Iran towards peace. Dialogue is the only answer. **The Guardian**. 10 jan 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jan/10/lula-brazil-iran-us-suleimani-peace-war>. Acesso em: 19 maio 2020.

WEISSER, Alisha. **Israel and Iran: Past, Present and Future**. Tese submetida para a Faculdade de Escola de Estudos Contínuos de Pós-Graduação em Artes e Ciências. Disponível em: [https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/1042906/Weisser\\_georgetown\\_0076M\\_13483.pdf?sequence=1&isAllowed=y&gt](https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/1042906/Weisser_georgetown_0076M_13483.pdf?sequence=1&isAllowed=y&gt). Georgetown University. Washington D.C. 16 nov. 2016. Acesso em: 21 maio 2020.

ZACCARA, Luciano. **Los Enigmas de Irán**: Sociedad y Política en la República Islámica. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2006.

ZENGERLE, Patricia. U.S. Senate upholds Trump veto of ‘insulting’ Iran war powers resolution. **Reuters**. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-congress-idUSKBN22J30A>. Acesso em: 15 maio 2020.

*Recebido em: 26/05/2020*

*Aprovado em: 17/08/2020*

# Política Externa e Diplomacia Presidencial: uma análise comparada dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff (1995-2016)

*Foreign Policy and Presidential Diplomacy: a comparative analysis of the Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva and Dilma Rousseff governments (1995-2016)*

*Política exterior y diplomacia presidencial: un análisis comparativo de los gobiernos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva y Dilma Rousseff (1995-2016)*

Roberty Douglas Marinho dos Santos\*

## Resumo

O presente trabalho objetiva analisar comparativamente as maneiras pelas quais a diplomacia presidencial foi utilizada como um instrumento da política externa durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), com o intuito de compreender se o uso do instrumento diplomático pode variar segundo: as características pessoais do presidente e a agenda de deslocamentos dos três governos. Para isso, utilizou-se da contribuição teórica de Sérgio Danese (2017) para compreender como se operacionalizou efetivamente a diplomacia de cúpula nos governos supracitados.

**Palavras-chave:** Diplomacia Presidencial. Política Externa. FHC. Lula. Dilma.

## Abstract

This paper aims to analyze the ways in which presidential diplomacy was used as an instrument of foreign policy during the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016), in order to understand if the use of the diplomatic instrument can vary according to: as personal resources of the president and the agenda of international displacements of the three governments. For this, we used the Sérgio Danese (2017) theoretical

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

contribution to understand how the top diplomacy effectively operated in the aforementioned governments.

**Keywords:** Presidential Diplomacy. Foreign Policy. FHC. Lula. Dilma.

### Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar comparativamente las formas en que la diplomacia presidencial fue utilizada como instrumento de política exterior durante los gobiernos de Fernando Hen-

rique Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016), para entender si el uso del instrumento diplomático puede variar según: las características personales del presidente y la agenda de desplazamiento de los tres gobiernos. Para ello, utilizamos el aporte teórico de Sérgio Danese (2017) para comprender cómo operaba efectivamente la máxima diplomacia en los gobiernos antes mencionados.

**Palabras clave:** Diplomacia presidencial. Política externa. FHC. Lula. Dilma.

## Introdução

No pós-Guerra Fria, com o estabelecimento de uma nova ordem internacional não mais pautada majoritariamente na bipolaridade, o Brasil, assim como outros países, reestrutura a orientação e os mecanismos de sua política exterior visando projetar seus interesses para o sistema e inserir-se em consonância com as tendências globais. Nesse ínterim, novos atores e temáticas são integrados ao processo de formulação da política externa, estabelecendo, assim, um volume maior de relações com outros diversos atores para além daqueles parceiros e interlocutores convencionados como tradicionais da PEB (PINHEIRO; MILANI, 2012).

Neste cenário, o Itamaraty torna-se mais aberto a diálogos com a sociedade, fazendo com que a mesma demonstre um crescente interesse quanto às questões externas. Isso, por sua vez, elevou o papel da instituição a um patamar de atuação mais complexa no que se refere ao curso de tomada de decisões em política externa (HOLZHACKER, 2005). E é a partir deste contexto que há uma maior flexibilização do Ministério das Relações Exteriores em junção com a atuação direta e pessoal do presidente na agenda externa, que culminaram no restabelecimento e ênfase da diplomacia presidencial no Brasil como artifício necessário para a dinamização dos compromissos externos do país (PRETO, 2006).

A diplomacia toma uma nova proporção e, em certa medida, uma nova roupagem. Sendo que, a diplomacia de cúpula fez e ainda faz parte do centro dessa nova composição diplomática, dado que é reiteradamente usufruída como instrumento pelos líderes mundiais. Na realidade, o instrumento tomou uma dimensão tão considerável na agenda externa dos países, que para parte substancial da opinião pública, o desempenho dos presidentes na formulação

da PEB que excedam as atribuições constitucionais, *ex officio*<sup>2</sup>, é encarada como sinônimo para política exterior (DANESE, 2017).

Esse imaginário constituído cria maiores incentivos tanto políticos quanto administrativos para que os chefes de Estado de fato se engajem nos compromissos externos, isto é, que eles efetivamente pratiquem a diplomacia presidencial. É válido salientar que esse processo pode ser um tanto quanto problemático, já que há uma confusão da opinião pública quanto a natureza da diplomacia presidencial. Todavia, apesar de ser corriqueiramente confundida com a própria formulação da PEB, a diplomacia de cúpula acabou tornando a diplomacia cada vez mais pública e aberta à sociedade civil (DANESE, 2017; CERQUEIRA, 2005).

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e depois Lula da Silva (2003-2010), para grande parte dos analistas, inauguram e, em certo nível, até mesmo ressignificam a proximidade e a ênfase dada à política externa. Aliás, ambos líderes deram destaque à diplomacia presidencial de forma tão evidente, que criou-se uma referência que dificulta o desempenho externo de posteriores líderes superar as expectativas criadas. Visto que, podem comumente serem colocados em parâmetro de comparação com seus antecessores e sucessores, coisa que, como veremos no decurso do artigo, aconteceu com Dilma Rousseff (2011-2016).

Tendo essa evidente confusão, este trabalho partiu da seguinte constatação: quais são efetivamente os elementos contribuintes para um desempenho pessoal e ativo dos presidentes na formulação da política externa, tendo como base empírica os posicionamentos externos dos governos FHC, Lula e Dilma, com intuito de compreender o nível de ênfase de diplomacia presidencial essas lideranças correspondem?

Trabalhamos com a hipótese de que a diplomacia de cúpula ou de chefes de governo é um instrumento diplomático que possui um

---

2. Conforme a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 2016), as atribuições privativas do Presidente da República que podem ser relacionados à política externa são: VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente.

certo nível de volatilidade, que reage de acordo com certas variáveis específicas. Logo, a ênfase dada aos instrumentos depende, em grande medida, desses indicadores, sendo eles, principalmente: a agenda de compromissos internacionais de cada presidente e as características. A configuração dessas variáveis tem o intuito de materializar, ou pelo menos identificar de maneira mais clara como se operacionaliza efetivamente a diplomacia presidencial a partir de um caso empírico.

Logo, o escopo do artigo é, portanto, propor uma análise comparativa das maneiras como a diplomacia presidencial foi utilizada como um instrumento da política externa durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff, com o intuito de apreender como o uso do mecanismo pode variar segundo: a agenda de deslocamentos internacionais e as características pessoais dos presidentes.

O trabalho se divide, após a introdução, em cinco partes. A primeira seção constitui-se no referencial teórico, visa-se uma compreensão sistemática acerca da, se não principal, contribuição teórica disponível mais extensa acerca da conceituação da diplomacia presidencial como instrumento da política externa, a obra de Sérgio Danese (2017), *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Isso será realizado com intuito de apreender acerca da natureza teórica e empírica do termo, realçando como o instrumento diplomático pode ser configurado dentro do espectro de política externa de um país, bem como as possíveis razões para uma variação no tempo e no espaço.

Na segunda seção, será realizada uma breve análise relativa às diretrizes que orientaram a política externa dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff, dando ênfase em apresentar o plano estratégico da política exterior de cada administração, com intuito de identificar padrões de atuação internacional, de continuidades ou descontinuidades bem como quais foram os principais mecanismos de suas políticas exteriores.

Na terceira seção, debruça-se sobre a primeira variável mencionada anteriormente, a agenda de deslocamentos internacionais. Nesta, se faz um levantamento quantitativo da cronologia de viagens oficiais de cada um dos chefes de governo, analisando de forma comparada o volume de compromissos externos dos líderes aqui estudados.

A quarta seção será realizada uma comparação acerca das atribuições pessoais de cada um dos líderes, com o objetivo de identificar uma possível relação entre os perfis com a condução da PEB de seus governos, isto é, se essas características biográficas refletem em alguma medida na ênfase dada a diplomacia de cúpula.

## Diplomacia Presidencial: a questão conceitual

Na premissa de identificar o uso da diplomacia presidencial como instrumento de políticas externas e compreendê-la conceitualmente, é imprescindível, a princípio, apreender de algumas definições basilares que circundam o panorama de políticas exteriores.

Primeiramente, tem-se a definição de diplomacia, pois é a partir dela que há a possibilidade de projeção dos interesses de um respectivo Estado para o sistema internacional. Principalmente no que tange à “busca de negociações econômicas, obtenção de informações, promoção de interesses culturais, além da proteção dos interesses nacionais em outro Estado” (NASCIMENTO, SILVA, 1989).

Ainda que existam múltiplas acepções acerca da definição de diplomacia, faz-se necessário compreendê-la como um instrumento capaz de viabilizar um sistema de comunicações entre Estados, que compartilham ou protegem, na esfera internacional, diversos interesses, tais como sociais, políticos ou econômicos.

Diplomacia é o meio pelo qual os governos buscam atingir seus objetivos e obter apoio a seus princípios. É o processo político mediante o qual as posições de política externa de um governo são inicialmente sustentadas e logo orientadas para o objetivo de influenciar as posições políticas e a conduta de outros governos [...] (BATH, 1989, p. 14)

Nesse sentido, pensar na diplomacia como uma instituição mestra das relações internacionais permite-nos entender como ela assume o papel fundamental como arte facilitadora para relações entre os Estados, através de um sistema de comunicação entre estes (WIGHT, 1985). Depreende-se que esta também visa modificar comportamentos e eventuais atitudes estatais como um meio de alcançar acordos internacionais, negociações e solucionar controvérsias ou problemáticas interestatais por meio da configuração de um nível de confiabilidade.

Entretanto, ainda que “diplomacia seja a aplicação da inteligência e de habilidades específicas na condução de relações oficiais entre Estados independentes [...]” (SATOW, 1957, p.1, tradução nossa)<sup>3</sup>, não se deve refleti-la como sinônimo conceitual para política externa, isto é, ambos espectros não possuem naturezas, estruturas e objeções iguais.

3. Diplomacy is the application of intelligence and tact to the conduct of relations between the governments of independent states [...]

Corriqueiramente confundida com a política externa, a diplomacia é propriamente a condução e/ou execução das questões de política externa. Porém, a última é formulada por governos, não por diplomatas. A diplomacia, então, “é a gestão das relações internacionais por negociações; o método pelo qual essas relações são ajustadas e geridas pelos embaixadores e enviados; a função ou arte do diplomata” (BATH, 1989, p. 14, tradução nossa).<sup>4</sup> Assim, apesar de intrínsecos, os termos não compartilham da mesma definição e desempenho prático.

A política externa consiste em um projeto político ou mecanismos que traduzem como os Estados orientam suas relações com outros Estados, e como projetam-se internacionalmente. Por outro lado, diplomacia é um dos principais mecanismos de execução dessas relações, é o processo prático pelo qual agentes especializados atuam (ARENAL, 2002).

Sérgio Danese (2017) cria a obra “Diplomacia presidencial: história e crítica” como uma forte contribuição para concretização da definição conceitual de diplomacia presidencial, definindo suas modalidades, tipologias, gradações e como a mesma pode ser construída dentro da seara de política externa. O termo diplomacia presidencial pode ser utilizada para descrever a participação pessoal, efetiva e ativa do presidente na construção e execução da política exterior do país. A partir de um viés etimológico e conceitual, a diplomacia de cúpula pode ser encarada como sinônimo de diplomacia de chefes de Estados, de mandatários ou de governos, pois estes são:

[...] nomes que a rigor poderiam ser utilizados indistintamente para descrever o mesmo fenômeno histórico ou instrumento político-diplomático (dependendo do ponto de vista) que, num país como o Brasil, a França ou os Estados Unidos, assume o nome de diplomacia presidencial: a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo (DANESE, 2017, p. 67, grifo nosso).

Nessa lógica, à medida em que processos diplomáticos se renovam, tais como a “ampliação das áreas de atuação da diplomacia, diversificação dos seus temas e institucionalização de foros regionais ou internacionais privativos de mandatários” (DANESE, 2017,

---

4. Diplomacy is the management of international relations by negotiation; the method by which these relations are adjusted and managed by ambassadors and envoys; the business or art of the diplomatist.



p. 81), a condução pessoal e efetiva desses procedimentos torna-se uma demanda ainda mais necessária para reconhecimento e projeção de interesses da agenda de política externa do Estado para o âmbito internacional.

Juntamente com essa necessidade, há um crescente uso de diretrizes diplomáticas, a qual o autor denomina como “próprias de chefes de estado e governo” (DANESE, 2017, p. 87), que acabam por criar uma noção ou expectativa compartilhada, tanto em âmbito nacional quanto internacional, de que os presidentes participem diretamente nos procedimentos diplomáticos. Este imaginário instituído, por sua vez, cria maiores incentivos tanto políticos quanto administrativos para que os chefes de Estados de fato engajem no processo de construção das diretrizes de política externa.

Danese salienta que a efetividade da diplomacia de cúpula está no distanciamento em relação à simples condução protocolar da política externa, isto é, da simples diplomacia tradicional, protagonizada pelo desempenho de funções obrigatórias. Em função disto, para determinar qual é a natureza da diplomacia de cúpula, deve-se compreender anteriormente como se dá a diplomacia tradicional, já que a condução de uma pode definir a existência da outra (DANESE, 2017).

Portanto, se o chefe de Estado está limitado às meras funções e responsabilidades prescritas na Constituição quanto à política exterior, ele está perpetrando a diplomacia tradicional. Caso o mesmo exceda minimamente essas atribuições, há atividade da diplomacia de cúpula, por menor que seja o seu grau de intensidade (DANESE, 2017, p. 80). Logo, a diplomacia presidencial, em sua totalidade, não se opera através do aspecto simbólico do presidente ou a partir das “funções protocolares” por ele exercidas, mas sim por meio da habilidade ou eficácia dos líderes mundiais em colocar questões da agenda externa em voga, impor pressão e autonomia, a partir de sua presença constante frente a esses assuntos (DANESE, 2017).

Por conseguinte, de forma análoga, os presidentes reproduzem através das visitas oficiais a outros países um papel de “caixeiros ou viajantes, que vendem o país no exterior”, na perspectiva de obter “abertura de mercados, atração de investimentos e obtenção de cooperação” entre outros retornos materiais para o país (DANESE, 2017, p. 89). Traduz-se pela competência do mandatário, através de discursos e ações diplomáticas fora da rotina protocolar, de reverter ganhos, resultados materiais e visibilidade internacional mediante “projetos unilaterais, bilaterais ou multilaterais de política interna-

cional”. Em contraste com a diplomacia tradicional, a qual pode ser evidenciada por uma “gestão discreta, negociação sutil e vocação do anonimato dos bons diplomatas” (DANESE, 2017, p. 81).

Apesar de viagens oficiais serem imprescindíveis para ação do mandatário que usufrui do instrumento de diplomacia presidencial, sozinhas não bastam para o procedimento de fato acontecer em sua integralidade, pois fazem parte das atribuições constitucionais do chefe de Estado (DANESE, 2017). Então, viagens podem ser meramente protocolares e obrigatórias, que não concebem aos presidentes qualquer autonomia no processo de decisão da política externa.

A partir dessas premissas, Danese institui indicadores que contribuem para analisar se há a existência da diplomacia de cúpula por trás das ações do presidente. Usufruindo de “modalidades” e “graus de diplomacia presidencial”, é possível compreender como em qual nível o mandatário extrapola as funções protocolares de ex officio, utilizando de opções estratégicas, bem como de seus atributos pessoais no sentido de vocação (DANESE, 2017).

Esse procedimento são meras referências, pois a “história abrangente da diplomacia de cúpula mostra infinitas gradações preenchendo os intervalos entre os graus, cuja identificação tem um mero propósito didático” (DANESE, 2017, p.82). No entanto, funcionam como indicadores e mecanismos que auxiliam a determinar se a diplomacia presidencial se configura como uma base de sustentação nas ações do mandatário, e nas diretrizes de política externa de seu governo.

### Quadro 1 – Graus de diplomacia de cúpula

Grau zero	Diplomacia exercida pelo presidente dentro do padrão ex officio. Desempenho tradicional de funções obrigatórias originadas constitucionalmente.
Primeiro grau	Diplomacia reativa, onde o mandatário promove ação como consequência de fatores ou estímulos externos. O presidente é acionado como instância superior de decisão para “dirimir dúvidas, arbitrar diferenças ou referendas propostas de curso de ação”.
Segundo grau	Uso mais ativo da diplomacia como instrumento. O presidente pode fazer o papel de uma “espécie de ferramenta privilegiada para o diálogo e a transmissão de ideias, imagens, presença.”
Terceiro grau	Diplomacia afirmativa, a qual o presidente toma iniciativas e desempenha a política externa como assunto pessoal, “orientando a burocracia e assumindo politicamente, e não apenas administrativamente, a responsabilidade pela ação e pelos resultados”. Aqui, a diplomacia presidencial de fato é usufruída em sua totalidade.

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de “Diplomacia presidencial: história e crítica” (DANESE, 2017, p.81-82).

Diante disso, percebe-se que a diplomacia de cúpula em sua manifestação máxima só é expressada no último grau. Fica evidente que dentre as inúmeras intenções de Danese ao formalizar tais gradações de diplomacia de cúpula, a discussão de que há uma linha concisa entre o que é um desempenho protocolar de assuntos de política externa e o que pode ser uma “participação efetiva dos mandatários na sua concepção e execução [...]” é uma delas (DANESE, 2017, p. 79).

Em outras palavras, essas gradações contribuem para identificação de como é a natureza das eventuais ações de mandatários, isto é, se estas desempenham um caráter protocolar e obrigatório ou se o presidente se envolve no processo de tomada de decisões com a perspectiva de total responsabilidade pelos custos de ações decorrentes (DANESE, 1999). Assim, a formalização desses quatro graus possibilita entender a complexidade do engajamento e envolvimento do mandatário, e se determinadas ações ou conduções do presidente, no que tange a política externa, podem ser configuradas como de diplomacia presidencial.

## **Diretrizes gerais da política externa brasileira no período 1995-2016**

Com essa participação mais assídua frente à política externa, há uma consolidação, e em certa medida, um novo referencial de política externa brasileira assentada na diplomacia presidencial, quando se analisa os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

O sucesso da diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique, ao mesmo tempo em que estabeleceu um novo patamar ou referencial para esse tipo de atividade presidencial, tendia de fato a provocar uma de duas possibilidades de reação nos seus sucessores: procurar criar outro patamar de diplomacia presidencial ou reduzir de forma muito drástica a sua exposição internacional, racionalizando essa opção de uma forma que terá consequências para a política externa (DANESE, 2017, p. 560).

Aliás, de um ponto de vista simbólico, alguns atores enfatizam que o presidente possuía a consciência de que a autoafirmação de sua imagem política nas dinâmicas da política externa teria um papel de força propulsora para concretizar os feitos planejados de seu governo. Já que a “imagem de presidente eticamente correto e de

intelectualidade renomada contribuiu para a expansão do universalismo da política exterior do Brasil por meio da diplomacia pessoal” (CERVO, 2003, p.27 apud VISENTINI, 2013).

O governo inaugura um período governamental construído em torno do impacto da estabilidade econômica proporcionada pelo Plano Real e pela prática recorrente da diplomacia presidencial, pautada numa agenda massiva de viagens pelo mundo e numa reconstrução da imagem brasileira perante o ambiente internacional. Elementos estes importantes “para a reconstrução da imagem do Brasil, solidificando-o e tornando-a melhor perante inúmeros governos, incluindo os de países ricos e também as instituições multilaterais” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA; 2003, p.40).

Colocando-se à frente da seara diplomática, FHC reestruturou alguns mecanismos da política externa, por exemplo esvaziando de certa forma as funções do Itamaraty por conta da resistência ao plano de desenvolvimento ainda existente da instituição, passando os encargos de cunho econômico do Ministério das Relações Exteriores para o Ministério da Economia (VISENTINI, 2013).

A política externa do governo foi estruturada com base em alguns aspectos basilares como: o pragmatismo aliado a uma perspectiva cooperativa mas reafirmando os interesses brasileiros, uma maior abertura do país para o exterior e estímulo na diversificação de relações bilaterais, criar condições para elevar o país como potência internacional e a defesa do assento permanente para o Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas, e a pragmática da diplomacia brasileira como um dos moldes principais capazes de criar um ambiente propício para a estabilidade econômica do país (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI; 2003; VISENTINI, 2013).

Concretamente, o governo possuía sua política exterior focalizada na concretização do projeto Mercosul e manutenção das relações com os vizinhos da América do Sul. Já que para o próprio presidente “a consolidação do Mercosul, que não é só o âmbito da integração realizável no curto prazo, mas também a plataforma a partir da qual reforçaremos a nossa articulação com outros centros da economia internacional” (CARDOSO, 1993, p. 9).

Esse posicionamento característico do primeiro mandato mostra também uma perspectiva universalista, reforçando a mo-

dalidade autonomia pela integração<sup>5</sup>, composta por uma política externa com conduta pacifista e respeitosa frente à comunidade internacional (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003).

Esse estímulo para inserção internacional possuía um cunho neoliberal<sup>6</sup>, com a adoção de políticas econômicas que traziam à tona alguns preceitos do capitalismo liberal do século XIX, caracterizado pela livre concorrência e abertura dos mercados. Assim, o governo auxilia na construção da imagem do Brasil como uma potência e líder regional que, a partir da abertura econômica, torna-se um país com maiores atrativos para investimentos estrangeiros (SILVA, 2012).

Seguindo essa linha, o governo se conscientiza que no sistema internacional existe diferentes tabuleiros a serem jogados, e, com isso, adota uma posição e/ou reação aberta às tendências do mainstream internacional de *global player*<sup>7</sup>. Deixando em aberto a prerrogativa de estabelecimento de relações e parcerias com outros atores e também uma postura mais autônoma em diversos foros internacionais. Isso corroborou para um posicionamento multifacetado e não isolacionista. Significando novos projetos internacionais, porém, sem deixar explicitamente definido qual seria o arquétipo estratégico de orientação (FONSECA, 1998; VISENTINI, 2013).

São inúmeras as premissas e objetivos convergentes entre a PEB de FHC e Lula. Lula, assim como seu antecessor, porém mediante uma atuação distinta, também reconfigura um novo desempenho na política externa brasileira, estabelecendo um novo patamar de referência no panorama da diplomacia presidencial. Continuando assim, um plano estratégico de desenvolvimento da política exterior baseado numa nova cara para a diplomacia presi-

---

5. relações externas universais, sem alinhamentos ou opções excludentes, com vistas a preservar a autonomia [pela integração] do país na sua atuação internacional (MELLO, 2000, p. 92).

6. uma série de medidas tanto internas como externas. No plano doméstico, destacam-se as privatizações, a abertura do mercado aos produtos estrangeiros e a redução do papel do Estado na condução da economia. No plano internacional, o neoliberalismo se caracteriza pela aproximação econômica e diplomática dos países ricos (em especial os Estados Unidos) e uma tentativa de adaptação às regras do sistema internacional, em especial dentro de instituições como a ONU e a OMC (HAFFNER; WENZEL, 2016, p.1).

7. Conceito comumente utilizado pelos analistas de política exterior no que tange ao posicionamento de grande alcance internacional de interlocutores do sistema. Um comportamento que, segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), tem como objetivo maximizar as vantagens em áreas distintas, que não se limitam somente ao comércio.

dencial, permeada pelo carisma, originalidade e por seus próprios paradigmas ideológicos (RODRIGUES, 2014; SOUZA, 2009).

Para alguns analistas como Sales (2007), o mandatário passou por um processo de continuação de grande parcela de metas e políticas já concretizadas por FHC, por meio de uma massiva agenda de viagens, encontros e participações internacionais. No entanto, se distingue na maneira de perpetuá-las, ainda mais se damos atenção para o plano regional, já se adotava uma posição com papel de liderança na prerrogativa de assumir as consequências e custos inerentes a essa postura.

Para outros, no entanto, Lula rompe com os padrões estabelecidos pela administração de FHC, visto que há maior assertividade quanto às reformas das instituições multilaterais e uma agenda de cunho social na política externa (LIMA; HIRST, 2006). O mandatário “realizou mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa)” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282).

Não obstante, dos objetivos de cada governo se distinguirem, em certa medida, percebe-se de fato uma forte semelhança de discurso quanto à internacionalização da economia brasileira e a defesa da autonomia frente à comunidade internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Em FHC, a modalidade de autonomia estabelecida é a autonomia pela integração como vimos na seção anterior, enquanto a arquitetura da política externa de Lula é baseada na autonomia pela diversificação, assim definida como:

A adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc...), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com os países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Tendo isso em mente, a política externa do governo de Lula, para alguns analistas, obteve um raro ativismo nunca visto antes. Assentada em centenas de viagens oficiais, intensiva participação em fóruns multilaterais, novas iniciativas e esforços para relações com atores relevantes internacionalmente, dando destaque a países em desenvolvimento, como África do Sul, China, Índia e vizi-

nhos da América do Sul. Instaurando-se uma “união com outros países emergentes, como China, Rússia, Índia e África do Sul para que juntos possam agir com mais vigor nos foros multilaterais de negociação como a Organização Mundial de Comércio” (SALES, 2007, p. 116).

Utilizou-se da estratégia de política exterior mais “ativa e alitiva” para atingir uma autonomia pela diversificação e “multi presencial”, com a finalidade de buscar novos parceiros e alianças estratégicas, dando maior assertividade nas relações econômicas e de infraestrutura com o Sul global e vizinhos. Dando foco no aumento da visibilidade do Brasil no cenário internacional como potência e obtenção gradual de desenvolvimento através da contraposição ao Norte hegemônico com a criação de novos âmbitos multilaterais (SARAIVA, 2011).

Por esse ângulo, diferentemente de FHC, que toma frente da política exterior a partir de um multilateralismo moderado, Lula institucionaliza um multilateralismo forte como meio para alcançar uma maior internacionalização brasileira (ALMEIDA, 2004). Um posicionamento menos duro “em que a ação externa se daria em um contexto de colaboração com iniciativas resultantes de órgãos internacionais, evitando assumir um papel internacional que resultasse em responsabilidades e riscos” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 304).

Em comparação com o governo anterior, a presidenta Dilma Rousseff herda algumas questões da agenda de política externa, tais como: “uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul global, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana” (SARAIVA, 2014, p. 25).

Vizentini (2013, p. 126) enfatiza que o governo Dilma estabeleceu uma política externa de caráter mais “técnico, centralizador e introspectivo” se colocado em nível de comparação com seu antecessor, mas que houve certo exercício de continuidade quanto aos aspectos da diplomacia de Lula. Esse, se demonstrou um governante carismático e que conduzia a política externa com personalidade, Dilma, por outro lado, administrava a partir de viés mais focado no pragmatismo e na tecnicidade (CORNETET, 2014). Um perfil muito mais preocupado na resolução de problemas internos do que externos, “particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos, não tangíveis em um curto prazo” (SARAIVA, 2014, p. 27).



## A diplomacia presidencial de FHC, Lula e Dilma mediante a variáveis específicas: agenda de viagens internacionais e características pessoais

Antes de apresentar quantitativamente o número de viagens e deslocamentos internacionais de cada mandatário estudado, deve-se, anteriormente, atentar-se em como será efetivamente feita a categorização dessas viagens, visto que a agenda de deslocamento desses presidentes é profundamente vasta. Essa contextualização é necessária pois nos dias atuais a diplomacia de cúpula como instrumento diplomático conseguiu alcançar, juntamente com a vertente das viagens e encontros, um lugar de certo privilégio na formulação e execução da política exterior. Deveras, a ferramenta passou a substituir ou coexistir com o próprio modo de fazer diplomacia tradicional. Isso corroborou para o surgimento de uma clara dificuldade na categorização de cada viagem presidencial. Isso porque uma viagem pode representar inúmeros objetivos, e não somente um propósito único, podendo combinar uma junção de compromissos perseguidos pela agenda externa dos governos. (DANESE, 1999; 2017).

Em resposta a essa dificuldade, Sérgio Danese (2017) propõe as diferenciações e classificações de cada tipo de viagem a partir de 18 modalidades de diplomacia de visitas, como vimos brevemente no segundo capítulo. É válido enfatizar que eventuais deslocamentos não estão restritos somente a esse modelo classificatório, visto que há uma grande pluralidade de viagens, encontros e deslocamentos. No entanto, essas modalidades nos auxiliarão profundamente na compreensão e classificação de cada viagem feita por FHC, Lula e Dilma. Assim, com esses objetivos, a contabilização das viagens, deslocamentos e visitas desses presidentes teve como ferramenta de orientação o modelo de modalidades demonstrado abaixo:

### Quadro 2 – Modalidades de visitas presidenciais

1. Viagem de candidato (a presidente, a primeiro ministro).
2. Viagem de presidente-eleito: a) viagem de trabalho, como parte de um projeto diplomático e de apresentação das políticas a serem seguidas pelo novo governo no plano internacional; b) viagem de lazer, protocolar.
3. Visita privada (eventualmente com encontro com autoridades locais).
4. Posses presidenciais e coroações.



5. Funerais de Estado. a) unilaterais (por exemplo, as festividades do bicentenário da Revolução Francesa, em Paris, em 1989); b) bilaterais; c) multilaterais (comemorações do VE_Day, Cinquentenário da ONU);
7. Escala técnica com contato oficial.
8. Visitas bilaterais unitárias, nas três categorias usualmente utilizadas pelos protocolos: a) visita de Estado; b) visita oficial; c) visita de trabalho.
9. Encontros bilaterais regulares, alternando a sede.
10. Encontros bilaterais paralelos a compromissos regionais ou multilaterais.
11. Encontros sub-regionais paralelos a compromissos regionais ou multilaterais.
12. Encontros de fronteira: a) do lado do país do mandatário; b) do outro lado da fronteira; c) nos dois lados alternadamente; d) em cidade de um dos dois países próxima à fronteira.
13. Encontros regionais e sub-regionais: a) regulares, figurando como itens obrigatórios nas agendas dos mandatários (por exemplo, as reuniões presidenciais do Grupo do Rio, as cúpulas da OUA); b) ad hoc, em função de problemas tópicos ou em preparação para outros encontros maiores (por exemplo, as reuniões presidenciais do Tratado de Cooperação Amazônica e do Mercosul em preparação da Rio-92, ou a Cúpula Hemisférica de Miami, OUA Cúpula do Desenvolvimento Sustentável).
14. Encontros de coalizões limitadas ou coalizões pluriregionais: a) regulares (por exemplo, as cúpulas do G-8, do Grupo dos 15, do MNA); b) ad hoc (os summits da Segunda Guerra Mundial, a cúpula sobre terrorismo); 15. Mecanismos permanentes de coordenação de macro-políticas (MERCOSUL, União Europeia).
16. Encontros multilaterais e grandes conferências mundiais de cúpula.
17. Viagens unilaterais para participação em seminários internacionais, em atividades acadêmicas ou contatos empresariais.
18. Viagem para a tratamento de saúde.

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de Danese (2017, p. 471-473).

Os graus de diplomacia de cúpula estruturados por Sérgio Danese (2017), nos parecem relevantes no entendimento de como se operam os estágios da diplomacia presidencial. No entanto, de maneira mais prática, dificulta, ou até mesmo impossibilita, a classificação das viagens feitas por FHC, Lula e Dilma. Explicaremos em partes.

Primeiro, como vimos anteriormente, uma viagem externa pode representar mais de um objetivo e, conseqüentemente, vários

graus de diplomacia presidencial. Logo, quando se analisa a agenda de compromissos internacionais, como por exemplo a quarta viagem de FHC em seu primeiro mandato (4 a 5 de julho de 1995), notamos exatamente essa realidade. Ao visitar a Venezuela, o líder, além de participar das comemorações de uma data nacional venezuelana, também faz a visita com o objetivo de promover uma discussão acerca da ampliação da agenda bilateral entre os atores. Como resultado, quando categorizamos essa viagem utilizando das 18 modalidades de visitas, temos: uma visita bilateral unitária paralela a um ato comemorativo unilateral, isto é, duas modalidades distintas exercidas na mesma viagem.

Segundo, mesmo se tivéssemos o objetivo de fazer uma soma de todas as viagens, classificá-las uma a uma com base nas 18 modalidades de visitas de Danese (2017), fizéssemos uma média com intuito de verificar quais compromissos e modalidades de visitas foram mais efetuados por FHC, Lula e Dilma e estipular a partir desse resultado qual seria, entre os quatro graus de diplomacia presidencial esses presidentes se encaixam, o resultado, ainda assim, seria errático. Isso devido ao fato de que estaríamos lidando com uma enorme subjetividade existente dessas viagens. Um presidente pode fazer três ou até quatro compromissos em somente uma viagem, todavia, geralmente alguns compromissos têm mais prioridade se comparados com outros. É interessante salientar que trabalhos futuros poderiam igualmente investigar os graus de diplomacia de cúpula nesses governos usando desse método. Contudo, optamos em explorá-los por meio de ferramentas diferentes, pelas variáveis mencionadas na hipótese.

Apesar dessas variáveis também atenderem um certo nível de complexidade analítica e comparativa, já que, por exemplo, estamos lidando com características pessoais e agenda de deslocamentos dessas lideranças, elas nos pareceram ainda mais acessíveis e possíveis como método empírico-analítico, e menos ambiciosa para esta pesquisa.

Os resultados demonstraram que Lula conseguiu tanto fazer um número maior de viagens presidenciais, visitas em países, quantidade de modalidades executadas e também uma quantidade maior de regiões visitadas pelo mundo, em comparação aos outros presidentes. Dessa forma, se saiu quantitativamente melhor nesses três níveis de análises. A tabela abaixo reúne sistematicamente os resultados obtidos durante a pesquisa.

Tabela 1 – Número total de viagens internacionais, países visitados, regiões visitadas e modalidades de visitas feitas por FHC, Lula e Dilma (1995-2016)

	FHC	LULA	DILMA
VIAGENS INTERNACIONAIS	94	146	79
PAÍSES	44	85	40
<b>REGIÕES</b>			
África	5	32	8
América Central e Caribe	6	21	6
América do Norte	15	20	10
América do Sul	56	92	29
Antártida	0	1	0
Ásia	8	1	3
Europa	44	57	24
Oceania	0	0	1
Oriente Médio	1	12	1
<b>MODALIDADES DE VISITAS</b>			
Viagem de candidato	0	0	0
Viagem de presidente-eleito	0	4	0
Visita privada	0	0	1
Posses presidenciais e coroações	10	15	7
Funerais de Estado	0	3	2
Atos comemorativos	6	11	4
Escala Técnica com contato oficial	4	0	1
Visitas bilaterais unitárias	72	129	43
Encontros bilaterais regulares, alternando a sede	1	5	0
Encontro Bilaterais paralelos a compromissos regionais ou multilaterais	Sem registros	21	18
Encontros sub-regionais paralelos a compromissos regionais ou multilaterais	2	5	Sem registros
Encontros de fronteira	2	1	0
Encontros regionais e sub-regionais	6	16	1
Encontros de coalizões limitadas ou coalizões pluriregionais	13	27	16
Mecanismos permanentes de coordenação de macro-políticas	13	14	11
Encontros multilaterais e grandes conferências mundiais de cúpula	9	30	14

Viagens unilaterais para participação em seminários internacionais, em atividades acadêmicas ou contatos empresariais	0	9	3
Viagem para tratamento de saúde	Sem registros	Sem registros	Sem registros
<b>TOTAL DE MODALIDADES</b>	<b>138</b>	<b>290</b>	<b>121</b>

Fonte: Elaborada pelo autor com dados extraídos de Danese (2017); Ministério das Relações Exteriores (2019); Presidência da República (2019)

Assim sendo, obtemos desse processo de contabilização e classificação das viagens os seguintes resultados: em FHC foi contabilizada 138 tipos de visitas, no governo Lula 290 e em Dilma 121. Os resultados demonstram que Lula fez 152 modalidades de visitas a mais que FHC, correspondendo aproximadamente a 110,14% e, 169 (139,66%) a mais que Dilma. FHC por sua vez, fez 21 (14,04%) tipos de visitas a mais que Dilma. Assim, percebemos um número bem superior em Lula em nível de comparação com Rousseff e Cardoso.

Tendo isso em vista, imediatamente percebe-se um número maior de deslocamentos do Brasil para o exterior no governo Lula, e conseqüentemente, um grau de diplomacia presidencial também elevado, mesmo tendo fixa a afirmação de que diplomacia de viagens não é sinônimo de diplomacia de cúpula. Esse fato se dá porque os números de visitas em Lula são muito superiores se colocados em nível de comparação com os outros presidentes. Além disso, isso se confirma também pelo fato de que Lula recebeu um maior número de chefe de governos estrangeiros no Brasil dentre os três presidentes (ALMEIDA, 2004).

Ainda conforme exposto na Tabela 1, Lula fez 49 viagens a mais que FHC com um índice percentual de 55,31% e também fez 67 a mais em relação a Dilma, numa disparidade de 84,81%. Visitou 41 países (93,18%) a mais em relação ao seu antecessor 45 (112,5%) em comparação com sua antecessora. Também foi o líder que teve uma numeração maior de modalidades de visitas quando submetido a categorização de suas viagens, sendo que em relação à Cardoso, obteve uma diferença de 119 (85,14%) e 140 (122,80%) de Rousseff.

É válido reafirmar, antes de quaisquer outros apontamentos, que o grande volume de viagens internacionais não deve ser encarado como sinônimo para diplomacia presidencial, já que a diplomacia de viagens é uma das vertentes de diplomacia de chefes de governos. Entretanto, viagens oficiais são referências fundamentais para avaliarmos se há ou não existência do instrumento diplomático no desempenho dos presidentes frente os assuntos da política exterior. Então, com esse pressuposto, percebemos uma maior intensidade da diplomacia de cúpula no governo de Lula, já que o número de viagens internacionais,

países visitados, modalidades de visitas e regiões visitadas são muito superiores se colocados em nível de comparação com FHC e Dilma.

## As características pessoais dos líderes

O levantamento dos traços pessoais e da vida política dos presidentes, só será possível se utilizarmos da concepção de Danese (2017) de que existe cada vez mais planos diplomáticos de países próprios de presidentes, uma expectativa interestatal de que os chefes de governo participem diretamente nos arranjos diplomáticos e um incentivo da burocracia administrativa e do ambiente político para que eles o façam (DANESE, 2017).

Entendermos que a diplomacia de cúpula não é uma modalidade contemporânea. Aliás esta pesquisa trouxe, no primeiro capítulo, bons exemplos que comprovam essa realidade. A condução da política externa sempre foi encarada de forma heterogênea por cada um dos líderes do globo, contudo, é possível dizer que comumente ela é, em alguma medida, um resultado de seus traços psicológicos ou da personalidade (DANESE, 2017).

As contribuições de Laura Neack (2008) também nos possibilitam entender um pouco da relação existente entre o perfil de mandatários e o modo como eles se portam na formulação da política exterior. Afinal, “como líderes encaram situações que enfrentam muito se relaciona com suas características pessoais, incluindo sua trajetória social e educacional, experiências prévias, ambições e visão de mundo” (NEACK, 2008, p. 50, tradução nossa).<sup>8</sup>

Se nós, como analistas, podemos mapear as crenças operacionais de um líder que estamos estudando, procurando as analogias e outros pronunciamentos que demonstram a visão de mundo do líder, podemos usar esse “mapa” para explicar por que certas políticas foram feitas e certas ações foram tomadas. Um mapa cognitivo que detalha as crenças normativas mantidas por um indivíduo e suas crenças comportamentais é chamado de código operacional (NEACK, 2008, p. 60, tradução nossa).<sup>9</sup>

---

8. How leaders define situations that confront them has much to do with their personal characteristics, including social and educational background, previous experiences, ambitions, and worldview.

9. If we as analysts can map out the operating beliefs of a leader we are studying, looking for the analogies and other pronouncements that demonstrate the leader's worldview, we can use this “map” to explain why certain policies were made and certain actions taken. A cognitive map that details both the normative beliefs held by an individual and his or her behavioral beliefs is called an operational code.

Com esse pressuposto e para estruturarmos um mapa cognitivo de cada um de nossos três presidentes, dividimos essa seção em subseções, onde cada uma será responsável em explorar sistematicamente as características pessoais de FHC, Lula e Dilma. Assim, demonstraremos o background socioeconômico, a formação acadêmica, o início da vida política, a experiência política e passagens que demonstram um pouco da personalidade de cada um dos chefes de Estado. Sendo que ao fim, levantaremos algumas conclusões preliminares sobre a relação perfil versus política exterior de cada um e também em nível comparativo.

Para apurar as características pessoais de FHC, Lula e Dilma, analisamos a origem econômica, a formação acadêmica, o início da vida política, a experiência política e o partido de cada um dos presidentes. A elaboração da tabela abaixo foi culminada pelo fato de que a partir dela temos a possibilidade de visualizar e comparar melhor as principais características dos três presidentes que podem influenciar de alguma maneira em seu posicionamento quanto ao processo de tomada de decisão e formulação da política externa e a ênfase dada à diplomacia presidencial em cada um dos governos.

Tabela 2 – Comparação das características pessoais de FHC, Lula e Dilma

	FHC (A)	LULA (B)	DILMA (C)	Categorização
Background socioeconômico	Classe média alta, família de militares e políticos	Classe baixa, filho de lavradores	Classe média-alta; filha de professora	A C ≠ B
Formação	Bacharel em Ciências Sociais, especialização em Sociologia e doutorado em Ciências Sociais pela USP; especialização no Laboratoire de Sociologie Industrielle.	Ensino fundamental e curso técnico de torneiro mecânico.	Ciências Econômicas pelas UFRGS, dá início ao Mestrado e Doutorado, mas não conclui.	A C ≠ B
Início da vida política	Auxilia na fundação do PSDB	Líder de sindicato trabalhista no ABC paulista e ajuda a fundar o Partido dos Trabalhadores.	Militante aos 16 anos, líder guerrilheira e integrante de movimentos como COLINA, VAR-Palmares-Vanguarda Armada Revolucionária Palmares	A ≠ B ≠ C

Experiência política	Senado Federal, como suplente de Franco Montoro, assume cadeira do senado quando o último se torna governador, foi ministro das Relações Exteriores e da Fazenda, Presidente da República do Brasil.	Deputado Federal por São Paulo, Presidente da República do Brasil.	Secretária da Fazenda do Governo Municipal de Porto Alegre, secretária de Energia, Minas e Comunicações do Rio Grande do Sul, auxilia na fundação do PDT, Secretária de Minas e Energia do governo Ministra da Casa Civil do governo de Lula, Presidente do Brasil.	A C ≠ B
Partido	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Partido dos Trabalhadores (PT)	Partido dos Trabalhadores (PT)	B = C ≠ A

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de Brasil (2019); Fundação Getúlio Vargas (2019); Presidência da República (2019)

Percebemos, a partir da Tabela 2 acima, que os perfis são bastante originais, principalmente quanto ao seu percurso político e socioeconômico. Dilma e FHC são próximos quanto à origem econômica e o quadro familiar tradicional, mas diferem de Lula por exemplo, já que este vem de uma condição carente financeiramente.

Essa variável, de certa forma, muito reflete na trajetória acadêmica dos presidentes. FHC e Dilma se assemelham nesse ponto, visto que ambos possuem uma formação considerada no Brasil exímia, já que FHC é um sociólogo de respeito internacional e Rousseff conseguiu projetar sua carreira na área de economia. Então, Lula saiu de uma base familiar e financeira diferente e, conseqüentemente, fez com que ele desse início à vida política por um meio diferente dos demais presidentes. Primeiramente tem-se sua formação no curso de torneiro mecânico e logo após o início de sua vida política como líder sindical. É válido ressaltar que Dilma e Lula são do mesmo partido, FHC difere nesse aspecto. O ex-presidente vem de uma bancada partidária com pressupostos e ideais políticos diferentes.

Voltando ao pressuposto de Laura Neack (2008), onde os atributos dos líderes refletem diretamente no modo como eles se portam na ambiência de decisões e de poder, podemos fazer alguns

breves apontamentos. Primeiro, FHC, como dito anteriormente, é reconhecido por ser uma figura intelectualizada e de certo prestígio internacional, principalmente no meio acadêmico. Aliás, esse último fato pode ser em alguma medida ser associado à sua origem familiar e a sua trajetória acadêmica. De certa forma, ele detinha da consciência de que sua elevada formação acadêmica juntamente com a configuração de sua imagem como um líder ético e preciso iria contribuir para a concretização do universalismo da PEB mediante uma diplomacia presidencial (VISENTINI, 2013).

Já Lula advém, como demonstrado, de uma origem financeira carente e de movimentos sindicais. Esse fato, de certa forma, culminou para seu posicionamento “ativo” e “altivo” no cerne da diplomacia. Isso porque o governo Lula via na política externa uma oportunidade de posicionar o Brasil no patamar de ator global relevante e também para estimular o desenvolvimento econômico, o que de certa forma impactaria positivamente na desigualdade social. Por isso, a diplomacia presidencial seria um dos instrumentos fundamentais para perseguir esses objetivos mencionados.

Quanto à experiência política, FHC e Dilma se assemelham, já que eles passaram por searas mais tecnocratas ou burocráticas que lidam com situações processuais e de planejamento nos bastidores dos governos. Lula foi o único dos três que efetivamente começou sua vida política profissional na política propriamente dita, sendo que foi líder sindical e deputado federal. Obviamente que os outros dois líderes demonstraram antes de ter uma vida política um interesse pela essa área, seja pela militância ou pela área acadêmica, mas aqui, nos referimos a posições de poderes reconhecidas nacionalmente. Lula era uma figura “tradicionalmente brasileira”, falava português de um jeito espontâneo, fazendo campanhas em nível mundial e interno contra a pobreza (VISENTINI; 2013; SARAIVA, 2011; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Dilma era uma figura também respeitada, entretanto, mais no meio econômico. Na realidade, sua própria eficiência como Secretária da Fazenda do Governo Municipal de Porto Alegre por exemplo, corroborou fortemente para sua entrada no campo de poder como Ministra de Minas e energia do governo Lula. Dilma era uma figura mais burocrata e direta, talvez justamente porque sua carreira era de fato no meio técnico. Mas, por outro lado, percebeu-se uma chefe de Estado que inclinava sua PEB não só pela defesa dos Direitos Humanos, mas também pela importância das mulheres na política e pela demo-



cracia. Essa militância e engajamento podem ser muito relacionados à sua prisão e tortura em meados dos anos setenta. Além disso, notamos também uma grande atividade na área econômica, principalmente quando seu governo tem de lidar com questões e urgências de curto prazo, frente à crise experimentada em seu segundo mandato.

## Conclusão

Os resultados qualitativos demonstraram prováveis explicações para os quantitativos. Os primeiros, por meio de variáveis, nos ajudaram a compreender como os objetivos das políticas externas, as características pessoais e a opinião pública, em interação com a PEB, influenciaram ou não nos modos como a diplomacia presidencial teve intensidade em FHC, Lula e Dilma.

Assim, quando avaliamos FHC, por exemplo, percebemos uma PEB focalizada na tentativa de colocar o Brasil como ator de relevância internacional. Isso foi feito a partir de um posicionamento globalista, calcado no multilateralismo e na diversificação de parceiros comerciais. Se, por um lado, houve um posicionamento aberto, também houve intensidade ou pelo menos parceiros prioritários já tradicionais da política externa brasileira, como Estados Unidos e Europa. A questão era encarar as relações com esses atores como ordenadoras do resto. Esse posicionamento foi comumente entendido por analistas como de “primeiro-mundo” e revela, quando se avaliam as características pessoais de FHC, um líder intelectualizado e poliglota que refletiu a PEB de seu governo em consonância com as tendências do mainstream internacional. Isso fica ainda mais nítido quando notamos os números levantados. Entre as três regiões mais visitadas por Cardoso, de fato, América do Norte e Europa estão inseridas.

É interessante ressaltar que Lula supera em termos numéricos as três regiões mais visitadas por seu antecessor. Contudo, o slogan ou a premissa orientadora não era de que as relações com os países dessas regiões, majoritariamente da Europa e América do Norte, eram “ordenadoras do resto”, já que o que se percebe é um posicionamento fortemente intuído em lograr uma maior diversificação de atores, uma colocação “multi presencial” que, apesar de deixar em aberto relações com o mundo, a prioridade com as dinâmicas com o Sul global foi uma realidade. Os dados da Tabela 1 confirmam essa alegação.

O perfil de FHC, como muitos autores apontam, foi discernido de que sua presença direta na formulação da política exterior bem como a intensidade na diplomacia de viagens presidenciais, resultaria em bons resultados para o Brasil, o país chegar a uma dimensão universalista, elevando os interesses nacionais a um patamar internacional. Dessa forma, a diplomacia presidencial executada no governo Fernando Henrique Cardoso era perpetrada na relevância que o nome do líder simbolizava para a comunidade internacional.

Colocou-se a diplomacia presidencial na mira da atenção pública, dando a um certo nível de expressão e conceitualização que pareceu que se criava um novo estágio do instrumento, iniciado do zero. Isso pôde ser observado pela ênfase dada em sua retórica e pronunciamentos à diplomacia de cúpula. Essa centralização foi tão considerável que os próprios arranjos diplomáticos foram reorganizados em função da ênfase dada ao instrumento.

É válido recordarmos que o contexto nacional de estabilidade, principalmente econômica, experimentado pelo governo de FHC, principalmente em seu primeiro mandato, possibilitou que o destaque à agenda externa acontecesse. Isso, como vimos, também se relaciona muito com a opinião pública. Já esta percebe as atividades e desempenho do presidente, de forma a reagir às atividades e desempenhos do mesmo, as legitimando ou não como relevantes.

Vimos que a PEB de Lula teve mais continuidades do que descontinuidades em relação ao governo anterior. Mas isso não quer dizer que o esforço diplomático e a intensidade na agenda externa tenham sido menores. Longe disso, a ênfase dada para a diplomacia presidencial teve espaço tão significativo que, da mesma forma que FHC, mas com maior intensidade, havia a ressignificação do artifício diplomático, isso ficou ainda mais evidente quando avaliamos as viagens e as modalidades de visitas. A propósito, é interessante comentar que o espaço dado ao instrumento acabou criando dificuldades para posteriores governos em superar a intensidade dada a compromissos externos de Lula.

Essa ênfase, por sua vez, como apreciamos, foi estimulada por um perfil de liderança original na história do Brasil, que ainda hoje divide opiniões entre analistas. Para uns, a diplomacia presidencial executada foi percebida por um viés, um personalismo e autossuficiência exacerbada. Para outros, a PEB naquele momento era dirigida pessoalmente por um líder de personalidade autoconfiante, carismática que conseguiu elevar ao máximo a diplomacia de cúpula e promoveu

resultados concretos para o país. Independentemente das opiniões, o fato é que o perfil de Lula afetou diretamente no seu desempenho quanto aos compromissos externos. O mandatário conseguiu reverter as críticas e comparações feitas com FHC principalmente em relação a sua falta de formação acadêmica, com uma personalidade política nata, que, calcada numa biografia que muito se assemelha à realidade de muitos brasileiros, conseguiu ascender ao cargo de maior prestígio e escalão do país com latente desigualdade social.

Em vista disso, essa singularidade biográfica possibilita o entendimento de que sua constante luta pelo fim da desigualdade social brasileira, desde quando era líder sindical por exemplo, pode ser relacionada à assertividade e o compromisso de sua política externa em criar mecanismos que promovessem um desenvolvimento econômico para o Brasil via um posicionamento globalista, dentre eles a diplomacia presidencial.

A utilização da diplomacia de cúpula em Dilma Rousseff, se avaliarmos os resultados quantitativos, percebemos que ainda persiste, entretanto com ênfase menor. Isso pode ser explicado por alguns fatores. Primeiramente, externos. O governo da presidenta experimentou fatores externos e internos que contribuíram para um cenário bem menos propício para o desempenho ativo da agenda externa. Dentre alguns deles, a crise econômica sem precedentes, as manifestações sociais em 2013, o escândalo de espionagem norte-americana. Esses foram alguns dos indícios externos que influenciaram para que a atenção da líder se voltasse para a solução de problemas internos, sobretudo aqueles que demandam resposta em curto prazo. Outrossim, a tensão instaurada pelo processo do processo de impeachment em 2016 desestimulou de certa forma a agenda externa da presidenta.

Para além disso, percebemos que Dilma possui um perfil mais sóbrio, técnico e administrativo. A propósito, a mandatária obteve reconhecimento exatamente por sua capacidade e sucesso na área de gestão da secretaria de Energia e Minas, e como Ministra da Casa Civil do governo Lula. Em contraste com os outros presidentes, a presidenta possui trajetória acadêmica e profissional lidando com burocracias de complexidade técnica, sem lidar diretamente com meios que exigem uma maior articulação, sendo eles o ambiente político ou a opinião pública.

Assim, em função dessas premissas anteriores, a utilização da diplomacia presidencial ou de chefes de estados varia segundo va-

riáveis específicas, sendo elas: as características pessoais do presidente, os objetivos da política exterior, a agenda de deslocamentos internacionais, o diálogo entre opinião pública e políticas externa. Visto que, quando se avalia casos fáticos, como feitos por esta pesquisa, isto é, a utilização da diplomacia de cúpula em FHC, Lula e Dilma, verificou-se que esses indicadores medem a ênfase de um posicionamento pessoal desses líderes quanto à política externa

## Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, ano 47, n. 1, 2004.

ARENAL, Celestino de. **Introducción a las relaciones internacionales**. Madrid: Tecnos, 2002.

BATH, Sérgio. **O que é diplomacia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas. **Biblioteca da Presidência**, Brasília, 21 set. 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em: 28 nov. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior no Brasil**. Brasília, 1995. Disponível em: [http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB\\_76\\_jan\\_jun\\_1995.pdf](http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_76_jan_jun_1995.pdf). Acesso em: 04 nov. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Viagens do Presidente da República**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/viagens-do-presidente-da-republica?start=30>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. **Biografia**: Dilma Vana Rousseff. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/biografia>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. **Biografia**: Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia>. Acesso em: 10 out. 2019

BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. **Biografia**: Luíz Inácio Lula da Silva. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/biografia-periodo-presidencial>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. **Conteúdo presidencial digital:** ex-presidentes. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>. Acesso em: 10 out. 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Política externa:** fatos e perspectivas. Política Externa, junho, São Paulo: Paz e Terra, 1993.

CERQUEIRA, Rodrigo. **Diários do Príncipe:** imprensa e política externa no governo Cardoso (1995-2002). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: [https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/6667/6667\\_2.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/6667/6667_2.PDF). Acesso em: 28 abril. 2021.

CORNETET, João Marcelo Conte. **A Política Externa de Dilma Rousseff:** continuação na continuidade. Conjuntura Austral, [S.l.], v. 5, n. 24, p. 111-150, jul. 2014. ISSN 2178-8839. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/47628>. Acesso em: 13 nov. 2019.

DANESE, Sérgio França. **Diplomacia presidencial: História e crítica.** Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DANESE, Sérgio França. **Diplomacia Presidencial: história e crítica.** Brasília: Coleções Relações Internacionais, 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/diplomacia-presidencial.pdf>. Acesso em 20 mai. 2019.

FONSECA Jr., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais.** São Paulo, Paz e Terra, 1998.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Dilma Vana Rousseff.** Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/dilma-vana-rousseff>. Acesso em: 04 nov. 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Fernando Henrique Cardoso.** Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cardoso-fernando-henrique>. Acesso em: 04 nov. 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Luíz Inácio Lula da Silva.** Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-inacio-da-silva>. Acesso em: 04 nov. 2019.

HAFFNER, Jacqueline; WENZEL, Fernanda. **Política Externa do governo FHC:** da literatura aos fatos. Disponível em: [http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1471560295\\_ARQUIVO\\_FernandaWenzeleJacquelineHaffner.pdf](http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1471560295_ARQUIVO_FernandaWenzeleJacquelineHaffner.pdf). Acesso em: 07 set. 2019.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. **“A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”.** Nueva Sociedad especial em português, 2010.

HOLZHACKER, D.O. **Atitudes e percepções das elites e da população em geral sobre a política externa brasileira nos anos 90.** São Paulo, 2005. Tese

(Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

MELLO, Flavia de Campos. **Regionalismo e inserção internacional**: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. Tese de doutorado, São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2000.

NASCIMENTO; SILVA, G. E. **Convenção sobre Relações Diplomáticas**: a codificação do direito internacional (Viena 1961). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

NEACK, Laura. **The new foreign policy**: power seeking in a globalized era. 2ª. ed. Lanham: New millennium books in international studies, 2008.

PINHEIRO, L.; MILANI, C.R.S. Introdução. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C.R.S. (Orgs.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 13-30.

PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial**: o papel da presidência da república na formulação de política externa. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – USP.

RODRIGUES, Jamile Bilu. **Um estudo da diplomacia presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva a partir da perspectiva do fotojornalismo**. 2014. Disponível em: <http://repositorio.ucb.br/jspui/bitstream/10869/4842/1/Jamile%20Bilu%20Rodrigues.pdf>. Acesso em: 07 set. 2019.

SALES, Camila Maria Risso. **Relações internacionais e política externa do Brasil nos governos FHC e Lula**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. aCampinas, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279401>. Acesso em: 28 abri. 2021.

SARAIVA, M. G. **Balanco da politica externa de Dilma Rousseff**: perspectivas-futuras? *Relações Internacionais*, p. 25-35, 2014.

SARAIVA, M.G. **Integração regional na América do Sul: processos em aberto**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Proceedings online... Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000001\\_2011000300028&lng=en&nm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000001_2011000300028&lng=en&nm=abn). Acesso em: 03 set. 2019.

SATOW, Ernest Mason. **Guide to diplomatic practice**. 4. Ed. New York: D Mckay, 1962.

SILVA, André Luiz Reis da. **O Brasil diante da globalização**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). *Carta Internacional*, v.7, n.1, jan.- jun. 20-34, 2012.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil**: a política externa brasileira de FHC a Lula. 1. ed. Rio de Janeiro: Elseier Editora Ltda., 2009. v. 1.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional, v. 29, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. **Política Externa no Governo FHC: a busca da autonomia pela integração**. Tempo Social, v. 15, n. 2, 2003.

VISENTINI, Paulo Fernandes. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. São Paulo: Elsevier Editora. 2013.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder. Coleção Pensamento Político**, Vol. 67. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

*Recebido em: 13/03/2020*

*Aprovado em: 17/08/2020*

# Bolivarismo e Monroísmo: contrastes e concertos na América do século XIX

*Bolivarism and Monroism: contrasts and accordances in 19th century America*

*Bolivarismo y Monroismo: contrastes y conciertos en la America del siglo XIX*

Josias de Matos Ferreira\*  
Lorran Douglas Silva\*\*

## Resumo

O presente artigo visa analisar dois dos mais relevantes “projetos americanos” do século XIX: o Bolivarismo e o Monroísmo. Partimos de uma análise dos princípios conceituais de cada projeto, ressaltando suas semelhanças e divergências por meio da revisão de documentos históricos que registraram o clima político e cultural da época. Ademais, ressaltamos alguns dos interesses internos e externos ao continente que eventualmente catalisaram ou diluíram os ideais respectivos de cada projeto. Finalmente, revisamos os eventos históricos posteriores ao surgimento dos projetos, buscando compreender a *práxis* dos ideais bolivaristas e monroístas que contribuíram para uma reconfiguração do quadro geopolítico americano nos séculos XIX e XX.

**Palavras-chave:** Bolivarismo. Monroísmo. Pan-Americanismo. Imperialismo.

## Abstract

This article aims to analyze two of the most relevant “american projects” that emerged in the 19th century: Bolivarism and Monroism. We started from an analysis of the conceptual principles of each project, highlighting their similarities and divergences through the revision of historical documents that registered the political and cultural climate of its origins. In addition, we analyze some of the internal and external interests of the continent that eventually catalyzed or diluted the ideals of each project. Finally, we review the historical events after the emergence of these movements, seeking to understand the bolivarian and monroist praxis that contributed to the reconfiguration of the American geopolitical framework in the 19th and 20th centuries.

**Keywords:** Bolivarianism. Monroism. Pan-Americanism. Imperialism.

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

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



## Resumen

Este artículo tiene como objetivo hacer un análisis dos “proyectos americanos” relevantes del siglo XIX: el Bolivarismo y el Monroísmo. Partimos de un análisis de los principios conceptuales de cada uno, destacando sus similitudes y divergencias a través de la revisión de documentos históricos que registraron el clima político y cultural de la época. Además, destacamos algunos de los intereses internos y externos del continente que eventualmente

catalizaron o diluyeron los respectivos ideales de cada proyecto. Por fin, revisamos algunos de los hechos históricos posteriores al surgimiento de los proyectos, buscando comprender la praxis de los ideales bolivaristas y monroístas que contribuyeron a una reconfiguración geopolítica de América en los siglos XIX y XX.

**Palabras clave:** Bolivarismo. Monroísmo. Panamericanismo. Imperialismo.

## Introdução

O quadro geopolítico da América no século XXI foi extremamente influenciado pelas correntes políticas e ideológicas que povoaram o continente no século XIX. O presente artigo é uma investigação acerca do surgimento teórico e conceitual do Bolivarismo<sup>3</sup> e da Doutrina Monroe, a partir de uma perspectiva histórica que considere tanto o elemento discursivo (essencial para compreender a mobilização conceitual que deu origem aos movimentos) quanto sua vertente no campo da prática, a partir de processos políticos e históricos que moldaram alguns dos principais arranjos americanos do século XIX. Procuramos responder a seguinte pergunta: quais as características fundamentais que delimitam o Bolivarismo e a Doutrina Monroe como conceitos históricos?

Para compreender o nascimento conceitual das doutrinas, partimos da análise de cartas redigidas por Simón Bolívar, sendo a “Carta da Jamaica” a principal delas, e do discurso de James Monroe que apresentou os ideais de sua doutrina ao mundo. A partir disso, utilizamos como fonte uma gama de teóricos como Leslie Bethell e Theotônio dos Santos, que se debruçaram na compreensão de conflitos históricos ocorridos na América do século XIX, a fim de entender como se deu na prática a aplicação política de alguns dos ideais bolivaristas e monroístas ao longo deste período.

A partir da análise destas fontes, o artigo sugere que o Bolivarismo, com forte caráter republicano e abolicionista, e com ideais

3. Definimos como “bolivarismo/bolivarista”, o projeto de integração regional elaborado por Simón Bolívar no séc. XIX em contraponto ao conceito de “bolivarianismo”, popularmente identificado aos projetos políticos contemporâneos derivados de seus princípios, como o regime inaugurado por Hugo Chávez e atualmente continuado por Nicolás Maduro na República Bolivariana da Venezuela.

de garantia a soberania, independência e cooperação dos países da América Espanhola, quando acionado para uma prática política coerente perante a dominação colonial no continente, sucumbiu frente a heterogeneidade dos interesses de seus atores internos e com a expressiva influência europeia, que via no projeto uma ameaça a utilização da América como mercado economicamente viável aos interesses europeus. Por outro lado, a Doutrina Monroe que também apresentava forte caráter republicano, mas não abolicionista, atuando com sinergia aos interesses comerciais britânicos para a América, se mostrou eficaz como diretriz de política externa, estimulando a ascendência dos Estados Unidos (EUA) como potência geopolítica, e ao mesmo tempo, sendo reafirmada por essa nova configuração de poder regional, a partir de interpretações e corolários que a atualizaram aos interesses expansionistas estadunidenses do século XX.

## Reflexos europeus na América no princípio do século XIX

A conjuntura política da América Latina, assim como os projetos de independência da região, foi substantivamente influenciada pela conquista da península ibérica por Napoleão Bonaparte no início da Guerra Peninsular (1807-1814). Em 1813, após a libertação de Fernando VII, aprisionado na França desde 1808, o monarca retorna à Espanha e ao retomar o controle do governo espanhol, decide revogar a Constituição liberal de Cádiz<sup>4</sup> e, de maneira geral, passam a suprimir os anseios libertários da elite intelectual espanhola, profundamente inspirada pela Ilustração<sup>5</sup>, com ideais constitucionalistas, de liberdade civil e política, tolerância e progresso. Esse novo modelo de governo seria em breve imposto também aos territórios espanhóis da América (FALCON, 1994; SHERWELL, 2008).

A fim de reforçar seu posicionamento frente a estes movimentos nos territórios americanos, em 1814, Fernando VII nomeou Pablo Morillo como Comandante da Expedição e Capitão General das províncias da Venezuela, com a missão de subjugar as revoltas e os esforços em torno dos ideais de independência das colônias espanholas. Obtendo substantivo sucesso nessa empreitada, Morillo e seus exércitos conseguiram conter e restringir a resistência

4. A Constituição de Cádiz, ou La Pepa, foi o primeiro documento constitucional de caráter liberal a ser promulgada na Península Ibérica, em 1812 (SANTANA, 2012).

5. A Ilustração, também conhecida como Iluminismo, corresponde ao movimento intelectual iniciado na Europa durante o século XVIII (FALCON, 1994).

dos exércitos locais, comandados por expoentes das elites regionais criollas<sup>6</sup>, dentre eles, o general Simón Bolívar. Por conta do sucesso dos exércitos comandados por Morillo, o ano de 1814 ficou conhecido como um ano determinante para a causa da independência da América espanhola (SHERWELL, 2008).

## Simón Bolívar e a América Espanhola no século XIX

Em 1815, após o fracasso na resistência aos exércitos de Morillo, Bolívar se viu obrigado a fugir, se exilando em Kingston, na Jamaica. Durante seu exílio, percebeu um substancial aumento da propaganda anti-independência financiada pelo Império Espanhol na região. Bolívar passou então a redigir cartas para figuras conhecidas e com relevância política na região e na Europa, além de publicar artigos denunciando as práticas espanholas em jornais de Londres, angariando assim, atenção para a causa independentista hispano-americana. Em 6 de setembro de 1815, Bolívar escreveu a carta nomeada como “Resposta de um Americano Meridional a um Cavalheiro desta Ilha”, conhecida popularmente como a “Carta da Jamaica”, considerada um dos marcos do bolivarismo, e um dos mais importantes documentos redigidos por Bolívar, na qual descreveu clara e explicitamente o seu desejo de formar uma confederação hispano-americana na região (MORAIS, 2017).

Neste sentido, a Carta da Jamaica se apresenta, portanto, como um dos principais documentos para a compreensão do projeto de integração bolivarista, assim como para a identificação de suas bases conceituais e princípios de sua genealogia histórica.

## A Carta Da Jamaica (1815) e os princípios do Bolivarismo

Endereçada originalmente a um comerciante britânico que vivia na ilha, Henry Cullen, a Carta da Jamaica tinha como seu objetivo primário, a elaboração de uma explicação quanto ao fracasso da primeira tentativa de independência da região norte da América do Sul, região que mais tarde seria reconhecida como Grã-Colômbia, frente ao Vice-Reino de Nova Granada e o Império Espanhol. Posteriormente, a carta torna-se uma reflexão da ordem vigente na América e dos objetivos e possibilidades do projeto de independência e integração regional de Bolívar (REZA, 2017).

6. Filhos de europeus, mas nascidos na América Latina, os criollos são reconhecidos como os primeiros filhos da América pós-conquista (DONGHI, 1993).

O fato de ser direcionada a um britânico exemplifica a percepção de Bolívar quanto à necessidade da aproximação aos britânicos para o sucesso do projeto independentista. Em uma carta posterior, dirigida a Santander<sup>7</sup> em 1825, Bolívar deixaria claro sua visão pragmática frente à necessidade de apoio britânico:

Diversas vezes tentei escrever para você acerca de um obstáculo árduo: nossa federação americana não pode subsistir a menos que a Inglaterra a proteja. Por esse motivo, não sei se seria muito conveniente convidá-la para uma aliança defensiva e ofensiva. Essa aliança não passaria de um inconveniente [...] Levanto a seguinte reflexão frente a esse inconveniente: a existência é o nosso bem primário; e o segundo é nossa maneira de existir: se nos vincularmos à Inglaterra, existiremos, e se não nos vincularmos, seremos derrotados, de maneira que nem fará sentido pensarmos na maneira pela qual seria possível existirmos (BOLÍVAR, 1815, p. 234, tradução nossa<sup>8</sup>).

A compreensão de Bolívar acerca da necessidade de apoio e reconhecimento externo, principalmente britânico, demonstrava seu pragmatismo político e compreensão da ordem mundial vigente. A Carta da Jamaica, neste sentido, nos permite acompanhar a construção da justificativa histórica e moral de seu projeto independentista.

Bolívar inicia a Carta examinando os crimes perpetrados pela Espanha na América. Sua análise histórica, baseada principalmente nos escritos de Bartolomeu de Las Casas, é extremamente relevante, pois inicia a construção do discurso histórico que posteriormente criará a dicotomia entre Conquistador e Libertador. Sua análise passa a descrever o sucesso parcial dos exércitos americanos frente à invasão de Morillo, seguida pelos sacrifícios que a causa da independência exigiria dos americanos, da Nova Espanha, ao norte até as províncias do Rio da Prata ao sul. Essa análise histórica compreende, basicamente, a justificativa moral do projeto de Bolívar como contraponto à exploração humana e de recursos pelo império espanhol na região (BOLÍVAR, 1815).

7. Então vice-presidente da Grã-Colômbia (país fundado por Bolívar em 1819, geograficamente equivale ao território atual da Venezuela, Colômbia, Equador e Panamá) cargo que exerceu no período de 1819 a 1827 (URIBE, 1970).

8. Mil veces he intentado escribir a Vd. sobre un negocio arduo, y es: nuestra federación americana no puede subsistir si no la toma bajo de su protección la Inglaterra; por lo mismo, no sé si sería muy conveniente si la convidásemos a una alianza defensiva y ofensiva. Esta alianza no tiene más que un inconveniente, y es el de los compromisos en que nos puede meter la política inglesa; pero este inconveniente es eventual y quizá remoto. Yo le opongo a este inconveniente esta reflexión: la existencia es el primer bien; y el segundo es el modo de existir: si nos ligamos a la Inglaterra existiremos, y si no nos ligamos nos perderemos infaliblemente. Luego es preferible el primer caso.

Em um segundo momento, Bolívar passa a uma narrativa direcionada diretamente aos interesses comerciais europeus:

A própria Europa, em busca de uma política sólida, deveria ter preparado e executado o projeto de independência americana, não apenas porque o equilíbrio do mundo o exige, mas porque esse é o meio legítimo e seguro de adquirir estabelecimentos marinhos de comércio no exterior (BOLÍVAR, 1815, p. 7 e 8, tradução nossa<sup>9</sup>).

Mais uma vez, é notável a intenção de atrair os britânicos como aliados da causa independentista, desta vez a partir do comércio, principal interesse britânico nas Américas. Para Bolívar, a condição existencial da América e dos americanos se mostrava ao mesmo tempo com similaridades e singularidades para com relação a outros arranjos históricos. Para ele, a América do início do século XIX se assemelhava com os territórios romanos após a queda do império, com um grande diferencial identitário e cultural: os membros da resistência institucional comandada por Bolívar já não eram nem indígenas e nem europeus, e sim um meio caminho entre os “legítimos proprietários do país, e os usurpadores espanhóis” (BOLÍVAR, 1815, p. 10). Essa narrativa é fortemente ligada à ideia dos ganhos e benefícios que os futuros aliados da causa teriam, ao aderir ao projeto.

Bolívar começa a terceira e última parte da Carta, com o relato de onde a sua causa pretende chegar:

De Pradt<sup>10</sup> dividiu sabiamente a América em 15 a 17 estados independentes, governados por muitos outros monarcas. Concordo com o primeiro, já que a América comporta a criação de 17 nações; quanto ao último, embora seja mais fácil de conseguir, é menos útil; e, portanto, não sou da opinião das monarquias americanas, [...] penso que os americanos, ansiosos pela paz, pela ciência, pelas artes, pelo comércio e pela agricultura, prefeririam as repúblicas aos reinos, e parece-me que esses desejos se adequarão às visões da Europa (BOLÍVAR, 1815, p. 17 e 18, tradução nossa<sup>11</sup>).

9. La Europa misma, por miras de sana política debería haber preparado y ejecutado el proyecto de la independencia americana, no sólo porque el equilibrio del mundo así lo exige, sino porque este es el medio legítimo y seguro de adquirir-se establecimientos ultramarinos de comercio.

10. O abade e barão Dominique-Georges-Frédéric de Riom de Prohliac Dufour De Pradt (1759 - 1837) foi um dos principais precursores dos ideais independentistas americanos, a partir do campo teórico (MOREL, 2016).

11. Mr. de Pradt ha dividido sabiamente a la América en 15 a 17 Estados independientes entre sí, gobernados por otros tantos monarcas. Estoy de acuerdo en cuanto a lo primero, pues la América comporta la creación de 17 naciones; en cuanto a lo segundo, aunque es más fácil conseguirlo, es menos útil; y así, no soy de la opinión de las monarquías americanas. [...] pienso que los americanos, ansiosos de paz, ciencias, artes, comercio y agricultura, preferirían las repúblicas a los reinos, y me parece que estos deseos se conformarán con las miras de la Europa.

Bolívar temia que a instauração de monarquias na região - como posteriormente aconteceu no Brasil -, se inclinaria para a tirania e via nas repúblicas, portanto, a possibilidade de uma América verdadeiramente livre. Segundo Bolívar, por conta dos climas remotos, das situações diversas e dos interesses opostos, a América não poderia se tornar uma grande pátria. Ele enxergava, na fundação de uma confederação de repúblicas americanas, a possibilidade de uma coesão política e econômica entre os Estados americanos, em que os grandes temas de paz e comércio seriam debatidos entre seus representantes (BOLÍVAR, 1815).

A partir dessa premissa republicana do projeto bolivarista, Bolívar discorre sobre a ideia de um congresso que tentaria reunir os principais líderes americanos, para fins de paz e comércio, e que viria a serem propostos onze anos depois, com a convocação do Congresso do Panamá, em 1826. Segundo Bolívar, o istmo do Panamá teria o potencial de ser o novo centro comercial do mundo, ligando Pacífico e Atlântico, e concedendo ao Novo Mundo uma posição comercial de protagonismo:

Como seria bonito se o istmo do Panamá fosse para nós o que era o de Corinto para os gregos! Espero que um dia tenhamos a sorte de instalar ali um congresso de representantes das repúblicas, reinos e impérios, para tratar de discutir os altos interesses da paz e da guerra com as nações das outras três partes do mundo (BOLÍVAR, 1815, p. 21, tradução nossa<sup>12</sup>).

A percepção de Bolívar quanto ao Panamá, portanto, se refere a uma instituição federativa, sendo base sólida e permanente para fins políticos e institucionais, que asseguraria a estabilidade e o diálogo entre as repúblicas americanas. Além de assegurar a soberania de cada uma das repúblicas, reconhecer a igualdade jurídica de todos os membros e o respeito à sua ordem interna, este regime supranacional teria ainda a composição de um exército confederado, uma corte suprema para conflitos internos e externos, e um código comercial comum a todas as repúblicas (REZA, 2017).

Podemos, portanto, baseados nos princípios explicitados por Bolívar na Carta da Jamaica, definir o bolivarismo como a idealização

---

12. ¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios, a tratar de discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las otras tres partes del mundo.

de um modelo político que visava a unificação hispano-americana a partir da criação de uma liga supranacional de repúblicas-irmãs, que permitiria a institucionalização da cooperação regional nos âmbitos socioeconômico, militar e político entre os membros. Esse modelo inovador viria a romper com a estrutura colonial espanhola, assegurar os valores republicanos da liberdade política e da igualdade jurídica, bem como garantir a abolição da escravidão na região (MENEZES, 2007).

O novo regime seria capaz de unir as forças das repúblicas sem interferir em seus assuntos domésticos, tendo como principais características: (i) uma aliança bélica entre as repúblicas, que asseguraria e protegeria a independência de todos os membros; (ii) em que as disputas seriam resolvidas a partir de arbitragem; (iii) a Assembleia Geral iria decidir sobre os assuntos relativos à Confederação; (iv) as fronteiras seriam invioláveis, tomando forma a partir das fronteiras administrativas anteriores à Guerra da Independência (1810); (v) e a ordem interna dos países caberia às próprias instituições internas dos mesmos, concedendo-lhes soberania sobre o aparato estatal e suas decisões políticas (MENEZES, 2007).

Estes princípios demonstram o caráter pragmático e realista do projeto, já que a independência da região seria garantida ativamente pelo aparato institucional sugerido por Bolívar, apoiado pelas nações europeias - principalmente a Grã-Bretanha - que se beneficiariam dos ganhos comerciais do relacionamento com uma América Hispânica independente. Ao todo, Grã-Colômbia, Peru, México, Províncias Unidas do Rio da Prata, Chile e posteriormente a República Federal da América Central foram convidadas como participantes hispano-americanos<sup>13</sup> do Congresso, e destes, apenas quatro enviaram seus delegados ao Panamá: Peru, Grã-Colômbia, México e América Central (BUENO; OLIVEIRA, 2015).

## A Doutrina Monroe: da criação às suas influências

A maior parte do território dos Estados Unidos foi inicialmente colonizado pela Grã-Bretanha, que se manteve presente em solo estadunidense desde o século XVI até sua independência, no século XVIII. Com o fim do período colonial, o primeiro presidente dos Estados Unidos, George Washington, adotou políticas isolacionistas

13. Além destes EUA, Grã-Bretanha e Brasil também foram convidados (BUENO; OLIVEIRA, 2015).



por meio de práticas que buscavam distanciar o país dos interesses europeus (BOATNER, 1974).

Desse modo, podemos elencar dois elementos na conduta estadunidense do final do século XVIII e início do século XIX, sendo eles o isolacionismo e o unilateralismo. George Washington, em seu “Discurso de despedida da presidência dos Estados Unidos”, defende que o país deveria buscar sempre sua autonomia. O ex-presidente em seu discurso dizia:

Embora, portanto, cada parte do nosso território tenha um interesse imediato e particular na união, todas as suas partes combinadas não podem deixar de encontrar maior força, maiores recursos, maior segurança, proporcionalmente na massa de meios e esforços contra perigos externos, uma interrupção menos frequente de sua paz por outras nações; [...] Assim, a necessidade de manter estabelecimentos militares crescidos também será evitada, que, sob qualquer forma de governo, não é propícia à liberdade e deve ser considerada particularmente hostil à liberdade republicana. É nesse sentido que você deve considerar sua união como a base de sua liberdade, e o amor dela deve torná-lo mais precioso para sua conservação (WASHINGTON, 1796, apud MAC LEAN, 2016, [s/p], tradução nossa<sup>14</sup>).

A partir desse trecho, podemos observar pelas palavras de George Washington, que para o futuro estadunidense era priorizada sua autonomia, sempre reforçando sua capacidade de decisão fora de qualquer constrangimento externo que pudesse ser causado por outras potências. Neste sentido, as eventuais alianças deveriam perdurar, de maneira estratégica, o tempo necessário para alcançar seus objetivos políticos. A relação dos Estados Unidos com demais países deveria limitar-se às questões econômicas, afastando-se, naquele momento, das questões políticas internacionais.

Os elementos da política externa estadunidense pré-Doutrina Monroe, podem ser explicados como: a manutenção e propagação do republicanismo democrático; a implementação de políticas

---

14. Mientras, pues, cada parte de nuestro territorio tiene de este modo un interés inmediato y particular en la unión, todas sus partes combinadas no pueden dejar de hallar en la masa reunida de medios y esfuerzos mayor fuerza, mayores recursos, mayor seguridad, proporcionalmente, contra los peligros exteriores, una interrupción menos frecuente de su paz por otras naciones; [...] Así, se evitará también la necesidad de mantener establecimientos militares crescidos, los cuales, bajo cualquiera que sea la forma de gobierno, no son propicios a la libertad, y deben considerarse como particularmente hostiles a la libertad republicana. Es en este sentido en el que debéis considerar vuestra unión como el sostén principal de vuestra libertad, y el amor de ésta os debe hacer más preciada la conservación de aquélla.



isolacionistas e unilateralistas; e a expansão de suas fronteiras nacionais, a fim garantir a estabilidade e o desenvolvimento interno (PECEQUILO, 2003).

Como continuidade da política externa dos Estados Unidos, nos anos 1823, o então presidente James Monroe modelou o surgimento do que mais tarde seria conhecida como a Doutrina Monroe, que afirmava em seus princípios uma “América para os americanos”, resultado de temores relacionados às ameaças de uma nova colonização agora por parte da Áustria, Rússia e principalmente da França. A doutrina foi resultado de uma grande preocupação na Grã-Bretanha e dos EUA de que, guiadas por interesses comerciais, as potências continentais europeias poderiam restaurar as antigas colônias da Espanha na América Latina, muitas das quais haviam se tornado nações recém-independentes. Os EUA também estavam preocupados com as ambições territoriais da Rússia na costa noroeste da América do Norte (PECEQUILO, 2003).

Como consequência, George Canning, ministro britânico das Relações Exteriores, sugeriu uma declaração conjunta entre EUA e Reino Unido proibindo uma futura colonização na América Latina. Monroe foi inicialmente favorável à ideia, mas o secretário de Estado John Quincy Adams - que em 1825 sucederia a presidência de James Monroe - argumentou que os Estados Unidos deveriam emitir uma declaração exclusiva da política americana, desvinculando seus interesses políticos dos interesses britânicos. Adams pregava um não envolvimento nas questões europeias, visando que, em contrapartida, a Europa não intervisse nos assuntos americanos, o que resumia a principal figura propositiva da Doutrina (AUKEN, 2019).

A Doutrina Monroe se baseou nos princípios enunciados pelo presidente estadunidense James Monroe em mensagem ao Congresso dos Estados Unidos, no dia 2 de dezembro de 1823. Sua mensagem surgiu como manifestação contra eventual intervenção das potências europeias nos destinos dos países da América, transformando-se rapidamente em princípio fundamental da política pan-americana para o sul (PECEQUILO, 2003).

Em seu discurso, James Monroe demonstra seu apoio às independências americanas, em contraponto à colonização europeia:

[...] para afirmar como um princípio que afeta os direitos e interesses dos Estados Unidos, que os continentes americanos, em virtude da condição livre e independente que adquiriram e conservam, não podem mais ser considerados, no futuro, como suscetíveis de

colonização por nenhuma potência européia. (MONROE, 1823 apud USP, 200?, [S/P]).

O discurso do presidente James Monroe se baseou em quatro princípios essenciais: (i) os Estados Unidos não interviriam nos assuntos internos ou nas guerras entre potências europeias; (ii) os Estados Unidos reconheciam as colônias e dependências existentes no hemisfério ocidental e não interviriam em seus assuntos internos; (iii) o hemisfério ocidental não poderia sofrer uma futura colonização europeia; e (iv) qualquer tentativa de uma potência europeia de oprimir ou controlar qualquer nação do Hemisfério Ocidental seria vista como um ato hostil contra os Estados Unidos (MONROE, 1823).

Deste modo, a Doutrina Monroe,

[...] aplica-se com força cada vez maior no caso de qualquer potência europeia tente estabelecer uma nova colônia na América do Norte [...] A reafirmação desse princípio, especialmente em referência à América do Norte, é ainda hoje simplesmente a promulgação de uma política que nenhuma potência europeia deveria entreter a disposição de resistir... Deveria ser claramente anunciado ao mundo como nossa política definida que nenhuma colônia ou domínio europeu deve, com nosso consentimento, ser estabelecido em qualquer parte do continente norte-americano (HART, 1916, p. 153).

Ademais, podemos constatar, pelos discursos de Monroe, as imposições estadunidenses frente ao sistema. Em suas palavras, “os continentes americanos, em virtude da condição livre e independente que adquiriram e conservam, não podem mais ser considerados, no futuro, como suscetíveis de colonização por nenhuma potência europeia” (MONROE, 1823, apud USP, 200?, [s.p]). Desta forma, este seria um dos primeiros passos que os Estados Unidos tomariam para afastar os interesses da Europa no continente americano e iniciar o seu processo expansionista.

O discurso de Monroe ecoou pelo continente americano, onde seus impactos permearam por mais de um século. De maneira geral, numa análise textual, o discurso pretendia dar início ao papel de liderança ideológica e bélica regional dos EUA, sob a narrativa de libertação das Américas da colonização europeia, livrando o Novo Mundo dos expurgos e interesses das potências do Velho Mundo. No Brasil, sob influência da Doutrina Monroe, a liderança ideológica estadunidense influenciou os responsáveis pelo Manifesto Republicano de 1870 e pôde ser observado no lema “somos América e

queremos ser americanos”, presente nos ideais dos liberais radicais. Por essa lógica, o ser americano era necessariamente republicano, e a monarquia representava um fenômeno europeu por natureza (MELO, 1878).

A Doutrina Monroe, que inicialmente se passou como um movimento isolacionista dos Estados Unidos em relação à Europa, posteriormente foi sendo expandida para o continente americano, adquirindo seu caráter imperialista<sup>15</sup>:

[...] os Estados Unidos, sendo na época um país periférico no sistema mundial, tinha por prioridade garantir sua defesa através de uma política isolacionista em relação à Europa. Com o tempo, os americanos expandiram tal postura pelo resto do continente americano, estabelecendo assim a sua hegemonia na região. É quando a doutrina ganha o caráter imperialesco pela qual ainda é lembrada (KHUN; ARÉVALO, 2016, p. 13).

A Doutrina Monroe também foi estratégica para o “século imperial” da Grã-Bretanha, no período conhecido como Pax Britannica, uma vez que a diretriz protegia preceitos que atendiam os interesses comerciais britânicos, como a neutralidade dos mares e a possibilidade britânica de fazer comércio com todos os países do continente - ao contrário do que acontecia no período colonial. Neste período, a poderosa marinha britânica passou a controlar as principais rotas de comércio na região. Seus comerciantes, marinheiros e banqueiros gozavam de uma vantagem comercial tão absoluta, que vários dos países americanos compunham um império informal da Grã-Bretanha, para além das suas colônias (KHUN; ARÉVALO, 2016).

O compromisso estadunidense com a não intervenção europeia na América, porém, não resistiu aos interesses imperialistas britânicos, já que em 1833, os EUA não invocaram os princípios da doutrina e nem se opuseram politicamente à ocupação britânica das Ilhas Malvinas. Além disso, no ano de 1845, França e Grã-Bretanha impuseram em conjunto um bloqueio naval na Confederação Argentina governada por Juan Manuel de Rosas, que mantinha políticas protecionistas, a fim de assegurar o surgimento e desenvolvimento do setor agroindustrial argentino. O “Bloqueio anglo-fran-

15. Utilizamos a definição de Norberto Bobbio (1993, p. 611), em que o imperialismo é definido como “uma expansão violenta por parte dos Estados, ou de sistemas políticos análogos, da área territorial da sua influência ou poder direto, e formas de exploração econômica em prejuízo dos Estados ou povos subjugados”.

cês do Río de la Plata”, também conhecido como Guerra do Paraná, durou cinco anos e nenhuma ação com fins de proteção à soberania argentina foi tomada pelos Estados Unidos (BETHELL, 2001).

Também em 1845, sob a presidência de James Polk, houve uma reinterpretação da Doutrina Monroe para os interesses expansionistas estadunidenses: nenhuma nação europeia deveria interferir com a expansão ocidental estadunidense. Surge então, a partir da Doutrina Monroe, o conceito de Destino Manifesto: a crença de que o povo estadunidense teria sido eleito por Deus para civilizar a América a partir da sua expansão e anexação de novos territórios (HOWE, 2007).

Entre 1846 e 1848, impulsionados pelo Destino Manifesto, os EUA invadem o México, dando início à “Guerra Estados Unidos-México”, anexando o equivalente a 50% do território mexicano total, e aumentando em 25% o território estadunidense (MCPHERSON, 1990). No ano de 1862, em mais um movimento imperialista, Belize foi anexada como colônia do Império Britânico e renomeada para Honduras Britânica. Os EUA não intervieram no processo. Já em 1870, enquanto os EUA emergiam como uma potência mundial no cenário geopolítico internacional, a interpretação da Doutrina Monroe se tornou ainda mais ampla, a fim de atender os interesses imperialistas estadunidenses (BOLLAND, 1992).

Em 1898, os EUA intervêm em favor da independência de Cuba durante a Guerra Hispano-Americana e conseguiram a tutela de todas as colônias da Espanha fora da África, incluindo além de Cuba, as Filipinas, Guam e Porto Rico. Em Cuba, após 3 anos de ocupação do governo militar estadunidense, foi permitido aos cubanos a formação de um governo civil e sua independência, com restrições do governo dos EUA. Entre as condições impostas constavam a proibição de alianças com outros países, o direito de intervenção estadunidense e o arrendamento perpétuo da Baía de Guantánamo, onde atualmente fica a Base Naval da Baía de Guantánamo, a maior base do exército estadunidense fora de seu território nacional. Como consequência da Guerra Hispano-Americana, Porto Rico, assim como Cuba, foi governado pelos militares estadunidenses, podendo eleger um governador civil apenas a partir de 1947. Ao contrário de Cuba, a ilha manteve seu status de colônia e continua sob tutela institucional estadunidense atualmente, sendo formalmente considerada um território não incorporado dos Estados Unidos (SANTANA, 2014).

Em 1904, o presidente Theodore Roosevelt adicionou o Corolário de Roosevelt à Doutrina Monroe e, conseqüentemente, a política do Big Stick, afirmando que em caso de transgressão crônica e flagrante de um país latino-americano, os Estados Unidos poderiam intervir em seus assuntos internos (BETHELL, 2010).

Uma transgressão crônica, ou uma impotência que resulte num afrouxamento generalizado dos laços da sociedade civilizada, pode requerer em última instância, na América Latina como em outros lugares, a intervenção de algum poder civilizado [...]. No Hemisfério Ocidental, os Estados Unidos podem ser forçados, ainda que de forma relutante, ao exercício de um poder de polícia internacional (BETHELL, 2010).

A Guerra Hispano-Americana, assim como o Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe, são substantivos marcos do que podemos considerar como o recrudescimento da ação imperialista estadunidense no continente e, mais do que isso, a sua institucionalização.

## **Bolivarismo e Monroísmo: semelhanças e dissidências**

Dada a conjuntura do quadro das relações interamericanas no início do século XIX, tanto o bolivarismo quanto o monroísmo reconheciam as capabilities britânicas e entendiam que seu apoio e reconhecimento eram essenciais para o sucesso dos movimentos. No bolivarismo, esse alinhamento é evidenciado pelo fato de Bolívar estar exilado na Jamaica, que na época era uma das colônias britânicas, e pelo próprio destinatário da Carta da Jamaica, o comerciante britânico Henry Cullen. Além disso, Bolívar explicitou na própria carta, diversas vezes, a importância do apoio britânico para o seu projeto de América livre.

Os interesses britânicos possuíam um forte cunho comercial e Bolívar, ele mesmo pertencente a uma elite oligárquica, entendia a importância do aspecto comercial da Liga e buscava atrair os britânicos a partir de promessas relacionadas ao acesso contínuo a novos mercados (SANTOS, 2013). No caso do monroísmo, esse alinhamento é ainda mais explícito, pois, para além dos anseios estadunidenses de se impor como referência bélica e ideológica no hemisfério, a Doutrina Monroe é, em si, resultado direto das inseguranças britânicas quanto à ocupação de terras na América por outras potências europeias, sendo inclusive veiculada a possibilidade de um posicionamento conjunto dos EUA e Grã-Bretanha para “inaugurar” a Doutrina, como já mencionado no artigo.

Para além do apoio britânico, outro ponto que demonstra similaridade entre os movimentos é o fato de que ambos se baseavam de maneira explícita nos ideais republicanos como objetivo político da América. Naturalmente, ambos rejeitavam de maneira mais ou menos contundente, os regimes monárquicos europeus (SANTOS, 2013). Por outro lado, o bolivarianismo se distanciava do monroísmo em questões de extrema importância, como o multilateralismo, o anti-imperialismo e o abolicionismo da proposta. Como citamos anteriormente, a Doutrina Monroe foi uma diretriz unilateral por parte dos EUA, excluindo inclusive a Grã-Bretanha, o que se mostra consoante à sua ambição de então se impor como o único líder regional das Américas.

A Doutrina Monroe, de modo geral, apartou interesses imperialistas de nações europeias para ocupação e anexação de territórios americanos. Contudo, não foi eficaz para frear o escopo imperialista britânico no continente, como pudemos ver, por exemplo, na ocupação britânica das ilhas Malvinas e no bloqueio franco-britânico a Buenos Aires (BETHELL, 2001). De maneira semelhante, a doutrina não se mostrou como impeditivo para a avidez estadunidense de expandir o seu território no continente, como vimos na invasão e anexação de terras mexicanas, em Cuba e, principalmente, Porto Rico.

Além disso, a Doutrina evoluiu aos anseios dos EUA e, com o advento do Corolário Roosevelt, se mostrou como um importante instrumento institucional para a política do Big Stick e para os avanços imperialistas estadunidenses na América Latina e no Caribe (BETHELL, 2010). Neste sentido, a doutrina se distanciava do bolivarianismo, já que na Liga projetada por Bolívar, a aliança bélica entre as repúblicas visaria assegurar e proteger a independência de todos os seus membros, e a ordem interna destes seria inviolável por forças externas, ou seja, caberia a eles o governo e a manutenção da ordem vigente.

Por último, o caráter abolicionista do bolivarianismo também se mostrou um entrave para EUA e Grã-Bretanha. Segundo Aguirre (2006), as aspirações bolivarianistas do que era entendido como “supranacionalidade”, principalmente no que tange o livre comércio entre os Estados membros, tal qual o movimento antiescravista idealizado por Bolívar, iam contra os interesses do norte. Aguirre compreende inclusive, que certos aspectos da formulação da Doutrina Monroe eram resultados diretos da influência britânica a fim de contrapor os ideais bolivarianistas de anti-escravidão. Ele acrescenta que com o avanço do ideal bolivarianista nas antigas colônias espanholas, os Estados Unidos entendiam que tal movimento poderia

minar suas ambições de expansão territorial. Neste sentido, os Estados Unidos agiram de maneira a desacelerar a ascensão dos ideais bolivaristas e a administrar a ambição supranacional da América Hispânica (AGUIRRE, 2006).

Neste momento, consideramos importante voltar ao aspecto da amplitude do projeto de Bolívar. Para além da questão geográfica, aspectos culturais eram parte da estrutura do bolivarismo. As bases ideológicas que auxiliavam na formação de um pensamento criollo independentista estavam mais ligadas a movimentos artísticos, culturais e intelectuais gauleses presentes em Portugal e na Espanha<sup>16</sup> - mesmo antes da Ilustração no século XVII e XVIII -, do que a movimentos britânicos, ou até mesmo norte-americanos. A crise do sistema colonial, ademais dos interesses econômicos internos, encontra na filosofia iluminista um de seus principais cernes. Segundo Bueno e Oliveira (2015):

Descontentes com o sistema colonial, os líderes do processo de independência encontravam-se imbuídos das ideias liberais burguesas, quase sempre advindas de estudos realizados na Europa ou da leitura de livros franceses clandestinamente encontrados em solo americano (BUENO; OLIVEIRA, 2015 apud PRADO, 2003, p. 253).

Essa proximidade com os intelectuais franceses aumentava as inseguranças britânicas quanto a Bolívar e seu projeto de América. Os indícios históricos de movimentos de oposição à Liga hispano-americana pelos EUA e Grã-Bretanha continuaram. O convite de Bolívar às nações hispano-americanas para o Congresso do Panamá inaugurou certa desconfiança europeia, mediante a possível ascensão política de uma organização supranacional na América Hispânica, que poderia gerar uma reconfiguração do equilíbrio de poder geopolítico internacional (REZA, 2017).

Neste sentido, afirma Aguirre (2006):

Enquanto todas essas informações circulavam ferozmente no mundo político internacional, o ministro Canning<sup>17</sup> chamou a seu escritório o diplomata colombiano Hurtado, para reclamar dos objetivos anunciados no congresso do Panamá. Estas reclamações foram comunicadas apressadamente ao General e Vice-presidente Santander, o qual lhe deu a liberdade para agir por sua conta e risco no Foreign

16. Bueno e Oliveira (2015) analisam a influência das ideias de intelectuais franceses, como Abade Saint-Pierre e Rousseau na formação intelectual, estratégica e estadista de Simón Bolívar.

17. George Canning era então, secretário de Estado dos negócios estrangeiros do Reino Unido (AGUIRRE, 2006).



Office, e este desfez as dúvidas do ministro quanto a ideia de que a Liga seria formada para atuar contra a Europa e que tinha como objetivo, deixar de fora o Império do Brasil para converter toda a América em Estados populares (AGUIRRE, 2006, p. 50, tradução nossa<sup>18</sup>).

Bolívar entendia as questões polêmicas à criação da Liga e, dessa maneira, o esforço pragmático na criação é exemplificado pela presença de Francisco de Paula Santander na articulação política para a realização do Congresso do Panamá. Santander tinha importância política como vice-presidente da Colômbia ainda que, por seus ideais conservadores e vinculantes à Europa, tal convite tenha dificultado a homogeneidade de valores do complexo projeto bolivarista.

Ademais, Santander convidou os Estados Unidos para participarem no Congresso do Panamá, sem a autorização prévia de Bolívar, seguindo sua própria convicção para o Congresso:

Com relação aos Estados Unidos [escrevi], considerei conveniente convidá-los à Assembléia do Panamá, com a firme convicção de que nossos aliados íntimos não deixarão de demonstrar satisfação em participar das deliberações com o interesse de amigos tão sinceros, como ilustrado. As instruções que foram dadas ao nosso Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em Washington por esse motivo, do qual estou anexando uma cópia, imporão extensivamente os princípios que me incentivaram a tomar essa revolução (CORTÁZ, 1964 apud AGUIRRE, 2006, p. 52, tradução nossa<sup>19</sup>).

Em resposta à carta de Santander, Bolívar contestou a atitude ao afirmar que: “Não será mais do que nominal, porque um pacto com um mundo inteiro se torna nulo na realidade” (LECUNA, 1929 apud AGUIRRE, 2006, p. 52, tradução nossa<sup>20</sup>).

---

18. Mientras toda esta información circulaba ferozmente en el mundo político internacional, el ministro Canning llamó al diplomático colombiano Hurtado a su oficina para quejarse de los objetivos anunciados en el congreso de Panamá. Estas quejas fueron comunicadas apresuradamente al General y al Vicepresidente Santander, quien le dio la libertad de actuar bajo su propio riesgo en el Ministerio de Asuntos Exteriores, y dispuso las dudas del ministro sobre la idea de que la Liga se formaría para actuar contra el Europa y eso tenía como objetivo, dejar afuera al Imperio de Brasil para convertir a toda América en Estados populares.

19. Con respecto a los Estados Unidos [le escribía] he creído conveniente invitarlos a la augusta Asamblea de Panamá en la firme convicción de que nuestros íntimos aliados no dejarán de ver con satisfacción el tomar parte en las deliberaciones con el interés que corresponde a unos amigos tan sinceros como ilustrados. Las instrucciones que con este motivo se han impartido a nuestro enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Washington, de que le acompaño copia, os impondrán extensamente de los principios que me han estimulado a tomar esta resolución.

20. No será [le decía] más que nominal, pues un pacto con un mundo entero viene a ser nulo en realidad.



Além do convite aos Estados Unidos, de maneira a prescindir das ordens de Bolívar, Santander convidou o governo britânico, a fim de estabelecer uma aliança com as nações hispano-americanas. Contudo, para Bolívar, era necessário que antes disso a Liga fosse criada para que, posteriormente, uma relação fosse estabelecida. Em resposta ao convite de Santander, a comunicação do governo britânico se opôs ao investimento da Grã-Bretanha como Estado integrante do Congresso do Panamá, mas afirmou que permaneceriam em uma posição neutra caso ocorresse uma luta entre Espanha e os domínios americanos. Esse acordo se daria caso as nações hispano-americanas pagassem um montante em busca do reconhecimento de suas independências - tal qual ocorrido no conflito de Portugal e Brasil (REZA, 2017).

Tabela 1 - Bolivarismo x Monroísmo: as particularidades das propostas

	Bolivarismo	Monroísmo
Posição em relação ao abolicionismo	O abolicionismo era peça central do bolivarismo. Bolívar vinculava a liberdade dos povos americanos perante a Europa com uma América livre da escravidão, tendo ele pessoalmente um papel de grande relevância no processo de abolicionista do continente.	A Doutrina Monroe não abordava o fim da escravidão em sua configuração. A continuação do regime escravocrata estadunidense, com plantations no sul, atendia aos interesses dos EUA, assim como das indústrias britânicas.
Posição em relação ao imperialismo europeu	O anti-imperialismo era também, umas das partes centrais do bolivarismo, e era compreendido não apenas quanto às investidas europeias no continente, mas também nos projetos imperialistas dos EUA e do Brasil.	A negação do imperialismo europeu foi o principal ponto da Doutrina, mas a mesma diretriz que defendia a América de avanços europeus foi utilizada para legitimar a própria expansão imperialista estadunidense.
Aliança com os ingleses	Bolívar entendia que sem o apoio da Grã-Bretanha, uma América livre nos moldes bolivaristas não seria viável. Sua postura, portanto, sempre foi de estabelecer relações amigáveis com os britânicos, e incluí-los narrativamente como beneficiários de uma América livre.	A Doutrina Monroe, ainda que tenha de fato sido um rompimento com a Europa e uma clara ameaça a novas invasões europeias no continente, foi elaborada junto aos britânicos e não se propôs a impedir anexações britânicas na América.
Unilateralismo/ Multilateralismo	O bolivarismo tinha como cerne o seu caráter multilateralista, buscando consenso aos diferentes interesses dos Estados parte, a partir de consultas e da participação ativa de todas as partes participantes nas elaborações derivadas do projeto.	A Doutrina Monroe teve caráter unilateral, já que sua proposição partiu dos EUA, sem qualquer chamada para participação de outros países (além da Grã-Bretanha, que participou indiretamente de sua formulação). Ainda assim, o Monroísmo apresentava sinergia com diversos movimentos republicanos na América Latina e foi, por diversas vezes, defendida por estes movimentos.

Fonte: elaborado pelos autores (2020)

## Considerações Finais

O início do século XIX foi marcado pelo surgimento de distintos “projetos americanos” voltados, naturalmente, para distintos interesses internos e externos aos países do continente. O projeto de Simón Bolívar, desde seus primeiros movimentos, obteve significativa resistência pelos países europeus que, de uma maneira ou de outra, seriam afetados pela sua América republicana, sem escravidão, com instrumentos institucionais de organização, cooperação e, ainda mais importante, de securitização coletiva. Contudo, quando os interesses europeus começaram a influenciar as ações internas dos atores participantes é que podemos perceber o início da derrocada mais acentuada do projeto. Neste sentido, não seria equívocado afirmar que o projeto foi, acima de tudo, implodido por interesses divergentes de seus atores, sintoma percebido, por exemplo, na baixa participação de países no Congresso do Panamá. Um veredito absoluto neste sentido, no entanto, seria consequência de uma análise superficial e inocente quanto ao seu fracasso, e deixaria de lado uma das variáveis importantes deste momento histórico: a competição entre projetos para a América, que em alguns momentos pareceram complementares, mas que atenderam interesses de classes e nacionalidades distintos.

O período em que fora anunciada a Doutrina Monroe, foi marco de um recrudescimento das dificuldades políticas de Simón Bolívar em colocar em prática seus ideais de integração. A declaração feita por Monroe, embora tivesse o caráter primário de defesa contra quaisquer ameaças estrangeiras ao continente, tinham também, como já mencionadas, outras aspirações. A declaração funcionou como um instrumento de política externa que evidenciou o pan-americanismo vertical que atendia aos interesses dos EUA e da Grã-Bretanha (AGUIRRE, 2006).

O Monroísmo marcou o descolamento dos EUA de sua condição periférica de mera colônia, para sua ascendência no cenário internacional como potência ao longo do século XIX e, de maneira significativa, resguardou os interesses estadunidenses e legitimou sua expansão territorial, marcada por uma forte lógica imperialista para a América Latina e, principalmente, o Caribe. Desta maneira, o Monroísmo nos auxilia na compreensão dos movimentos históricos que desenharam o retrato geopolítico da América nos séculos XIX, XX e XXI, no norte e seu status político e econômico de potência global, e no sul oligárquico, primário-exportador e, de acordo com as diretrizes e concepções econômicas do norte global, em desenvolvimento.

## Referências

AGUIRRE, Indalecio L. **Bolivarismo y Monroísmo**. Colección Alfredo Maneiro – serie pen-samiento social. Caracas, Venezuela: Ministerio de la cultura fundación editorial el perro y la rana, 2006.

AUKEN, Bill Van. **O imperialismo dos EUA ressuscita a Doutrina Monroe**. WSWS - 27 de abril, 2019. Disponível em: <https://www.wsws.org/pt/articles/2019/04/27/pers-a27.html>. Acesso em: 13 mai 2020.

BETHELL, Leslie. **História da América Latina de 1870 a 1930**. volume IV. 2001. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial do Estado; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.

BETHELL, Leslie. **Nabuco e o Brasil entre Europa, Estados Unidos e América Latina**. São Paulo: Novos estud. - CEBRAP, n. 88, p. 73-87, Dec. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002010000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000300005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 08 mai 2020.

BOATNER, Mark Mayo. **Encyclopedia of the American Revolution**. Pensilvânia: Stackpole Books, 1974.

BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (ed). **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

BOLÍVAR, Simón. Carta a Francisco de Paula Santander. In: BOLÍVAR, Simón. **Doctrina del Libertador**. Vol. 1. p. 234. Caracas: Editora Fundacion Biblioteca Ayacuch, 1992.

BOLLAND, Nigel. Belize: Historical Setting. In: **A Country Study**: Belize. Washington: Library of Congress Federal Research Division, 1992.

BUENO, Elen de Paula; OLIVEIRA, Victor Arruda Pereira de. **O Congresso do Panamá (1826): perspectivas políticas, teóricas e jurídicas nas relações internacionais**. Bogotá: Papel Político, v. 20, n. 1, p. li-mm, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/777/77739761009.pdf>. Acesso em: 29 mar 2020.

DONGHI, Tulio Halperin. **The Contemporary History of Latin America**. Durham: Duke University Press, 1993.

FALCON, Francisco. **Iluminismo**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

HART, Albert Bushnell. **The Monroe Doctrine: An Interpretation**. Boston: Little, Brown, and Company, 1916.

HOWE, Daniel Walker. **What Hath God Wrought: The Transformation of America, 1815–1848**. New York: Oxford University Press, 2007.

KHUN, Byron; ARÉVALO, Raquel. **A Doutrina Monroe E Suas Influências: Impactos Nas Américas**. Artigo: Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2016. Disponível em: [https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/8848/1/01\\_A%20Doutrina%20Monroe%20e%20suas%20influ%C3%Aancias.pdf](https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/8848/1/01_A%20Doutrina%20Monroe%20e%20suas%20influ%C3%Aancias.pdf). Acesso em: 13 jan 2020.

MAC LEAN, Andrés. **George Washington – Discurso de despedida de su segunda presidencia (1796)**. 2016. Disponível em: <http://debatime.com.ar/george-washington-discurso-de-despedida-de-su-segunda-presidencia-1796/>. Acesso em: 10 jan 2020.

MC PHERSON, James M.. **Battle Cry of Freedom**. London: Penguin Books, 1990, ISBN 9780140125184.

MELO, Américo Brasiliense de Almeida e. **Os programas dos partidos e o 2.º império**. São Paulo: Typ. de Jorge Seckler. 1878. 205, lvi p.; 21 cm. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/179482>. Acesso em: 10 mai 2020.

MENEZES, Wagner. **A contribuição da América Latina Para o Direito Internacional: o Princípio da Solidariedade**. Tese (Programa de Pós Graduação em Integração da América Latina) em Universidade de São Paulo. São Paulo: 2007. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-10102012-172431/publico/Wagner\\_Menezes.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-10102012-172431/publico/Wagner_Menezes.pdf). Acesso em: 15 mai 2020.

MORAIS, Marcus Vinícius de. **Simón Bolívar: A Construção Do Libertador Os Usos Das Crônicas Coloniais E O Jornal Correio De Orinoco (1805-1825)**. 2017. Disponível em: [https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1485208256\\_ARQUIVO\\_ANPUH\\_BOLIVAR\\_MARCUS\\_VINICIUS\\_DE\\_MORAIS.pdf](https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1485208256_ARQUIVO_ANPUH_BOLIVAR_MARCUS_VINICIUS_DE_MORAIS.pdf). Acesso em: 10 de set. de 2019.

MOREL, Marco. **O caminho incerto das Luzes francesas: o abade De Pradt e a Independência brasileira**. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-46332016000200112&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-46332016000200112&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 25 ago 2020.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003, 443 p. ISBN: 85-7025-667-1.

PRADO, Maria Ligia Coelho. **Esperança radical e desencanto conservador na Independência da América Espanhola**. História vol.22 no.2 Franca, 2003. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-90742003000200002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742003000200002). Acesso em: 26 mai 2020.

REZA, Germán a de la. **El Congreso Anfictiónico De Panamá: Una hipótesis complementaria sobre el fracaso del primer ensayo de integración Latinoamericana** 2017. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades 2003, 4 (10). Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28210409>. Acesso em: 11 de set. de 2019.

SANTANA, Alberto Ramos. **La Constitución de 1812, base del constitucionalismo español y fuente para Europa y América**. 2012. Disponível em: [http://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario\\_12/ramos/p02.htm](http://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario_12/ramos/p02.htm). Acesso em: 25 ago 2020.

SANTANA, Willie. **Incorporating the Lonely Star: How Puerto Rico Became Incorporated and Earned a Place in the Sisterhood of States**. Tennessee: Tennessee Journal of Law and Policy, 2014. Vol. 9 : Iss. 4 , Article 5.

SANTOS, Theotonio dos. **Doutrina Monroe vs. Bolivarismo**. 2013. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/falatorio/theotonio-dos-santos-doutrina-monroe-vs-bolivarismo.html>. Acesso em: 15 mar 2020.

SHERWELL, Guillermo A. **Simón Bolívar**. [s.l.]: Book Jungle, 2008.

UNITED STATES. President (1817-1825: James Monroe). **The Monroe Doctrine (1823)**. Washington, December 2, 1823. Disponível em: <https://www.oas.org/sap/peacefund/VirtualLibrary/MonroeDoctrine/Treaty/MonroeDoctrine.pdf> Acesso em: 22 ago 2020

URIBE, Jaime Jaramillo. **Antología del pensamiento político colombiano: Francisco de Paula Santander 1792-1840**. 1970. Disponível em: <http://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll18/id/455/>. Acesso em 20 de ago de 2020.

USP. **Doutrina Monroe - 1823**. 200?. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/doutrina-monroe-1823.html>. Acesso em: 13 dez 2019.

*Recebido em: 16/06/2020  
Aprovado em: 14/09/2020*

# Cristianismo Político: A influência do cristianismo protestante na política externa dos Estados Unidos no governo Trump a partir de análise de discurso.

*Political Christianity: The influence of Protestant Christianity on US foreign policy under the Trump administration from discourse analysis.*

*Cristianismo político: la influencia del cristianismo protestante en la política exterior de los Estados Unidos bajo la administración Trump a partir del análisis del discurso*

Gleydson de São José\*

Pedro Henrique de Lima\*\*

Ronald Henrique Soares de Lima\*\*\*

## Resumo

O percurso político e histórico dos Estados Unidos da América é forjado por uma série de construções culturais, entre elas a influência do protestantismo inglês da colonização, o destino manifesto e a forte preponderância religiosa na sua estrutura social. Diante disso apresenta-se a formação individual do chefe de Estado e o modo de interferência no cená-

rio político, como importante pauta nos processos de tomada de decisão. Ao perceber tal contexto será possível identificar a sugestiva influência da moral cristã e dos valores religiosos na política externa de Trump na conjuntura internacional, através de uma análise de discurso.

**Palavras-chave:** Política Externa. Cultura. Religião. Protestantismo. Discurso. Donald Trump.

\* Graduado em Relações Internacionais pela Centro Universitário de Belo Horizonte – Campus Estoril. Contato: gleydsonsj@gmail.com

\*\* Graduado em Relações Internacionais pela Centro Universitário de Belo Horizonte – Campus Estoril. Contato: pedroadrianolima@gmail.com

\*\*\* Graduado em Relações Internacionais pela Centro Universitário de Belo Horizonte – Campus Estoril. Contato: ronaldhenrique02@gmail.com

### Abstract

The political and historical trajectory of the United States of America is forged by a series of cultural constructions, among them the influence of the English colonization of Protestantism, the manifest destiny and the strong religious preponderance in its social structure. In view of this, the individual formation of the head of state and the way of interfering in the political scenario are presented, as an important agenda in the decision-making processes. By perceiving this context, it will be possible to identify the suggestive influence of Christian morals and religious values on Trump's foreign policy in the international context, through a discourse analysis.

**Keywords:** Foreign Policy. Culture. Religion. Protestantism. Speech. Donald Trump.

### Resumen

La trayectoria política e histórica de los Estados Unidos de América está configurada por una serie de construcciones culturales, entre ellas la influencia del protestantismo inglés de colonización, el destino manifiesto y la fuerte preponderancia religiosa en su estructura social. Ante esto, se presenta la formación individual del jefe de Estado y la forma de injerencia en el escenario político, como un tema importante en los procesos de toma de decisiones. Al percibir tal contexto, será posible identificar la sugestiva influencia de la moral cristiana y los valores religiosos en la política exterior de Trump en el contexto internacional, a través de un análisis del discurso.

**Palabras clave:** Política externa. Cultura. Religión. Protestantismo. Discurso. Donald Trump.

## Introdução

Como uma das pautas de estudo da Política Externa, mecanismos podem ser tomados para verificar as ações do Estados, a partir de limiares internas e externas, como discursos, posturas, acordos ou tratados. Este trabalho visa analisar as ações do Estado norte americano como palco de norteamericanos do tomador de decisão, já que a política do Estado se move, também, a partir das motivações e influências de suas escolhas e o modo como a cultura percebida no indivíduo pode ser e/ou causar definições de pautas políticas. O viés de percepção, as emoções, a complexidade do agente, a opinião pública e o processo de enquadramento de decisões são observados na formulação de uma política externa, tendo como fundo o tomador de decisão. (PAQUIN; MORIN, 2018, p. 71).

Ações políticas do tomador de decisão e a influência da cultura pessoal nos posicionamentos públicos são capazes de explicar ou ao menos expor determinadas pautas políticas levantadas no Sistema Internacional. Além da própria estruturação cultural e confluências públicas, a “moral” da população, que agrega a identidade nacional popular e também forma a opinião pública, é levada em consideração para formular e atender as demandas dos diversos setores políticos. “O fato é que os tomadores de decisão públicos são bombardeados pelos resultados das pesquisas que são apresentados como refletindo a opinião pública” (PAQUIN; MORIN, 2018, p.

168, tradução nossa)<sup>4</sup> e isso afeta o processo de tomada de decisão político. Entendendo que, no caso americano, “sublinha-se o papel especial da fé, dos valores morais e, ocasionalmente, de mitos ‘fundacionais’ protestantes na formação de uma identidade nacional tipicamente norte-americana” (FONSECA, 2007 apud MAGNOTTA, 2013, p. 14).

A organização da estrutura política norte americana é o que vai forjar todo o panorama interno, que precisa ser verificado, como influenciador da ação do tomador de decisão. Esta estrutura, no caso americano, tem um importante pilar na cultura cristã e uma possível moralidade religiosa. Corresponderia ao processo histórico de chegada dos primeiros colonizadores “chegados ao território” vindos da Europa, como protestantes recém-criados, após as reformas religiosas. Depois, com o advento de novas crenças ou mesmo com missões religiosas de outras denominações, como os próprios católicos<sup>5</sup>. A influência na construção do estado americano dos vieses culturais religiosos é pautada pela ação das bancadas e da própria participação dos representantes políticos nas diversas profissões religiosas.

O presidente Trump enquanto tomador de decisão, para a política externa, pode ser analisado pela formação do agente político, que passa pela agenda cultural e suas ingerências morais (SILVA; PERES, 2013, p. 36). Deste modo, questionamos, como base para este trabalho: A partir de uma análise de discurso é possível identificar a influência do cristianismo protestante na política externa dos Estados Unidos no governo Trump?

Tentando compreender tal questionamento, fazem-se necessários esclarecer os objetivos que pretendemos. No primeiro tópico, verificar a formação do povo americano e da estrutura política, brevemente, enquanto influenciada pelo cristianismo e a moral religiosa, amparada pela chegada dos protestantes ingleses. Depois, a partir

4. [...] the fact remains that public decision-makers are bombarded by poll results that are presented as reflecting public opinion.

5. Ver: FONSECA, C. D. “Deus Está do Nosso Lado”: Excepcionalismo e Religião nos EUA. CONTEXTO INTERNACIONAL, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, janeiro/junho 2007. 149-185.

MAGNOTTA, F. P. Porque as ideias importam: a crença no excepcionalismo americano como guia. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). ed. São Paulo: UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2013. 100 f. p.

SILVA, I. C. D.; PERES, L. D. A. Religiosidade e Decisão Política: Problemas nas áreas de Política Externa e Gestão da Guerra. Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, jan-jul 2013. 34 - 94.



dos apontamentos de análise de Política Externa e dos norteamericanos de alguns caracteres culturais do Estados Unidos, encontrar na análise de trechos de um discurso as agendas marcadas pela influência do cristianismo, enquanto tomada de decisão. A partir do segundo tópico, analisar a tomada de decisão, entendendo as agendas de temas que são cultivadas pelo eleitorado e pelo corpo burocrático religioso, tornando possível visualizar a relação de influência e a base do próprio presidente, enquanto influenciado pela agenda política cristã protestante. A partir de Morin e Paquin (2018), por exemplo, será possível compreender algumas pontuações dos discursos que permeiam a agenda da Política Externa dos Estados Unidos.

## História, contexto, análise e cultura

Os primeiros cristãos a se estabelecerem nos Estados Unidos foram os puritanos vindos da Europa.

Segundo Webb (2004, p. 32), “os puritanos que deram forma à história norte-americana herdaram um tipo específico de teologia protestante”, que via, no momento em que a Reforma incendiava a Europa, “a revelação ao mundo de um novo continente, escondido durante séculos dos olhares europeus”. Esses puritanos viram nessa descoberta uma obra de Deus e na nova terra a derradeira oportunidade de promover uma purificação da igreja (FONSECA, 2007, p. 157).

Há uma evolução da presença protestante desde o fator da “conquistista” do território americano e como isso perpassa os anos, pela cultura. A bíblia e a religião ganharam importância no entendimento e na leitura da história dos EUA. E desse fundo, portanto, surge a ideia de que a América, por ser uma nação escolhida, tem o dever de ser modelo para os outros. “Neste sentido, a descoberta do território americano ‘apenas [teria] intensificado a nostalgia relacionada à Era de Ouro e ao Paraíso Perdido’” (MAGNOTTA, 2013, p. 10).

Atualmente os protestantes são o maior grupo religioso dos Estados Unidos, todas as denominações fragmentadas da doutrina protestante combinadas impactam na política e economia americana<sup>6</sup>. No Estudo da Paisagem Religiosa (Religious Landscape Study - RLS), do Pew Research Center - 2020 (RELIGIOUS LANDSCAPE STUDY,

---

6. Verificar a influência da concepção, a partir de uma discussão weberiana, da relação dos interesses materiais como guia da ação econômica, o trabalho racionalizado e o aumento da produção, que são formas encontradas pelo fiel do Protestantismo para garantir a salvação da alma (BALBINO, 2010, p. 24).



2020), onde mais de 35.000 americanos, de todos os 50 estados, foram questionados quanto suas afiliações, crenças e práticas religiosas, e visões sociais e políticas, os resultados, de modo reduzido demonstraram que 70,6% deste número corresponde a Cristãos, onde o recorte de 47,7% representam protestantes, das diversas vertentes.

Segundo Rodrigues (2011, p. 12), a religião atualmente no mundo inteiro exerce uma influência nos planos internacionais através de movimentos transnacionais e de conflitos étnico-nacionais, formatação de identidades e legitimação política que ao provocar um ressurgimento do sagrado redefine uma estrutura social. Nos Estados Unidos há um movimento chamado Direita Cristã, que também pode ser chamado de Bloco Evangélico, que começou a se firmar politicamente no país na década de 70 e que ainda de acordo com Rodrigues L.

Neste período, os conservadores religiosos conduziam sua política a portas fechadas na Casa Branca, no Congresso, nas Nações Unidas e no Partido Republicano. (...) A direita cristã é um subgrupo da direita religiosa, um movimento que congrega evangélicos conservadores, fundamentalistas protestantes, ou católicos de direita que, dentro do Partido Republicano, tentam usar persuasão religiosa para determinar atitudes políticas. Eles chegam a influenciar o Partido Democrata, mas não encontram aderência nos valores sociais, morais, políticos e econômico-fiscais defendidos pelo conjunto dos democratas (2011, p. 89).

O movimento abriga ativistas opositores fervorosos em temas como aborto, pesquisa com células-tronco, casamento homoafetivo, dentre outros. A Direita Cristã estadunidense também é conhecida por fazer alianças com grupos ou movimentos que possam alinhar pautas específicas e fazer avançar sua agenda, como movimentos estudantis, judeus e católicos. Cada dia mais forte e influente politicamente e com mais poder capital, ela atua no levantamento e financiamento de campanhas partidárias de candidatos que compartilham de suas ideias, criando assim uma teia de pensamentos articulados. Segundo Andrew Chesnut<sup>7</sup>, em entrevista à BBC, 61% dos pastores evangélicos dos Estados manifestaram apoio a Trump, por sua proximidade com os grupos, e que os evangélicos são uma das principais bases eleitores de Trump (PASSARINHO, 2019). Mostra-se, atualmente, como um dos principais alicerces da nova

---

7. Um estudioso do movimento pentecostal e professor de Estudos Religiosos na Virginia Commonwealth University.

direita americana, dialogando com neoconservadores<sup>8</sup>, neoliberais<sup>9</sup> e outros que compartilham os mesmos pensamentos.

Os evangélicos deram uma grande contribuição na Guerra da Independência, tanto no aspecto prático quanto ideológico. No entanto, após a Revolução, as igrejas estavam claramente desorganizadas e o papel do cristianismo na nova cultura nacional não estava de modo algum garantido. A filiação formal às igrejas estava em declínio, tendo chegado ao seu ponto mais baixo na década de 1790 (de 5 a 10% da população adulta). Reagindo contra essa situação, as igrejas superaram a confusão reinante e empreenderam vigorosas campanhas para evangelizar o povo e cristianizar a cultura. Juntos, os representantes das igrejas coloniais e os dinâmicos líderes das novas denominações formaram uma frente protestante que dominou a percepção pública da religião nos Estados Unidos. O “império evangélico” esteve na vanguarda até que o pluralismo cristão e a diversidade cultural introduziram uma nova realidade (NOLL, 1992).

Um outro marco de ação é o grupo de estudos bíblicos chamado “Capitol Ministries” com objetivo de aconselhar e convencer representantes e figuras estatais na política a estudar a bíblia defendendo a ideia de que a fé pode realizar o impossível. Integrantes do gabinete presidencial americano se reúnem semanalmente para estudar a bíblia cristã. Segundo o pastor Ralph Rollinger fundador do grupo, ele se comunica com o presidente Donald Trump frequentemente através de cartas, que alega que todos os indicados em seu governo têm algo em comum, todos possuem muita fé em Cristo (AMOS, 2018). Trump defende a ideia de que para resolver todos os problemas e grandes desafios a fé é mais importante que o governo, e nada é mais poderoso do que Deus (DIP; VIANA, 2019).

Em seus discursos em prol da presidência, pontuava críticas aos temas como refugiados, imigrantes mexicanos e um enrijecimento sobre o conflito Israel-Palestina, diretamente apontando apoio ao governo de Israel na sua fala na AIPAC – Comitê Americano de Relações Públicas de Israel<sup>10</sup> (TRUMP, 2016), onde sua

---

8. Entenda-se o termo, para este trabalho, como “um movimento de direita norte-americano, cujo princípio consiste na demanda pelo uso do poder econômico e militar dos EUA em função de sua defesa e expansão da democracia no mundo.” (ORTUNES, 2013, p. 85)

9. Entenda-se tal termo para este trabalho como uma nova fase de fluxos capitais, a partir do começo dos anos 1980. Ver: DUMENIL, Gérard; LEVY, Dominique. Neoliberalismo: neo-imperialismo. Econ. soc., Campinas, v. 16, n. 1, p. 1-19, abr. 2007.

10. American Israel Public Affairs Committee.

narrativa realçava uma aproximação política entre Israel e Estados Unidos, se concretizaria em caso da sua posse como presidente, o que de fato ocorreu nos anos seguintes da sua gestão. O que é um fator interessante de pontuar, visto que Israel tradicionalmente é parceiro dos governos americanos.

Sendo assim, Trump antes mesmo de assumir o Estado americano, ao tratar de políticas externas, já apresentava características tradicionalistas<sup>11</sup> em sua narrativa sobre temáticas do âmbito internacional. Em sua trajetória pessoal e política, Donald Trump demonstrou um alinhamento direcionado a práticas e preceitos de cunho religioso, em especial cristão. Por influência de sua família, especialmente por sua mãe que o incentivava a frequentar e seguir os ensinamentos religiosos, em seu bairro de nascença, Queens (FRAZÃO, 2019).

Em uma entrevista ao jornal local estadunidense, Trump declarou sua religião, se auto afirmando como cristão protestante, demonstrando seu cunho religioso, mesmo sendo criticado por seus empreendimentos milionários, como cassinos. O Jornal O Globo menciona uma entrevista de Trump a uma TV Cristã, em 2011, em que ele cita sua religião cristã, como presbiteriano, suas relações com o cristianismo e a importância dada a sua fé.” (CAVIGLIA, 2017).

Trump tem uma relação próxima com a pastora evangelista Paula White. Ela se tornou sua conselheira espiritual há 14 anos, quando ele a procurou depois de ver seus sermões na televisão. O relacionamento se estreitou ao longo do tempo, após um primeiro encontro na Trump Tower. E aprofundou-se num momento em que Trump queria mergulhar mais profundamente nos ensinamentos da Bíblia. White chegou a pegar voos privados para encontrá-lo na Atlantic City, um dos berços de sua enorme riqueza geradas pelos cassinos, para dar sessões personalizadas (CAVIGLIA, 2017).

De modo a fortalecer a ideologia apresentada no período eleitoral, com forte apoio protestante na caminhada presidencial que evidencia com clareza a iniciativa do líder estadunidense de assegurar um conservadorismo, fundamentado pela religião. Esta é uma estratégia que visa de certo modo, manter um maior número de apoiadores no cenário doméstico, além de uma justificativa para que as decisões políticas externas sejam feitas com um viés subjetivo, como por exemplo as constantes intervenções feitas em países muçulmanos.

---

11. Neste caso, o termo se toma de significado muito similar ao utilizado em neoconservadores.

Temas como aborto e união homoafetiva estão constantemente em pautas de discussão partidária, a grande maioria representada pelo partido republicano, apoiada pelas decisões de Trump. (MELO, 2018). Sua escolha de manter tal apoio eleitoral se mantém como base de Governo e estratégia política.

## Discurso e análise

A história permitiu verificar os processos de transição e de relações dos poderes com a história civil, assim como de influências geográficas, culturais, religiosas e étnicas. A construção do Estado, enquanto tal, independentemente de sua forma de governo ou sistema político possui uma série de aparatos que o fazem tomar determinadas conclusões ou ações em contrapartida a outros atores. Os Estados Unidos não se fizeram de forma diferentes, mas trouxe com sua formação histórica todo o aparato dos povos originais e a influência certa dos migrantes que chegaram no período de colonização e assentaram poderio na estrutura social existente.

“Ao contrário das demais democracias ocidentais, os Estados Unidos da América foram fundados essencialmente com base numa ideologia e crença religiosa, que motiva os seus mais variados domínios sociais, quer sejam eles políticos, culturais ou sociológicos.” (CARDOSO, 2016, p. 5). Diante disso a observação do Estado passa a ser do seu ponto interno de formação, das suas perspicácias políticas, da estrutura social vigente, do sistema econômico e do modo de fazer cultural. Tudo cria a base eleitoral, o sistema político, os representantes, os tomadores de decisão e deste modo a política externa do Estado. Os norte-americanos passaram pelo mesmo processo cultural historicamente marcado. Possíveis influências ocidentais vindas da Europa, do cristianismo romano tradicional, mas mais amplamente do protestantismo anglo saxão, muitas vezes puritanos. A origem histórico/social que forma a cultura vai amparar o cenário político, pela ética e pela dita moral fundamental.

Joana Rego (2016) recupera um pequeno trecho dessa trajetória, como fundamental para compressão do percurso histórico e o modo como o tomador de decisão será influenciado e deste modo o seu discurso.

O discurso político americano tem tanta influência sobre outras nações que, segundo Juan Arias, o discurso de ódio à imprensa e aos meios de comunicação em geral, difundidos pelo presidente norte-

-americano, Donald Trump, está contagiando as experiências autoritárias da nova extrema direita mundial, uma mistura de nazismo e fascismo modernos, e que, o conhecimento histórico revela sobre autoritarismos e extremismos, de direita ou de esquerda, um viés que os meios de comunicação, por amor à pátria, devem estar a favor de suas loucuras e fiéis aos seus ditames, sobretudo quando se leva em conta que tais movimentos extremistas costumam estar impregnados de misticismos religiosos e arroubos nacionalistas (ARIAS, 2019).

Ao verificar os argumentos e posições do tomador de decisão, verifica-se juntamente o modo como a organização e estrutura interna se dá. Os corpos representativos são reflexos do próprio povo que o elege. Não se desmembra o corpo político do povo representado. “A representação é dependente tanto da vontade que autoriza o representante a agir em nome de alguém, quanto do julgamento político ou monitoramento do representado para dar vida a esta criação”. (ALMEIDA, 2014, p. 101)

Da forma como se refletem então os poderes representativos, eles carregam as potencialidades internas, modos de ação valorativos, ou seja, amparados por valores morais e culturais, e a realidade política de origem. Inclui-se aí a religião como um importante adereço cultural dos povos, que motiva e orienta o campo de ação interno e individual, mas que esvai ao campo do Estado, por meio dos agentes. Os líderes políticos são compreendidos nessas lacunas de motivação e orientação, no seu caso, individuais ou da própria sociedade majoritária. E essa ação expressada na própria ação do Estado, irá também ao discurso, que se torna a política anunciada e de formalização de ação ou de pretensão de ação da soberania nacional.

Vários analistas de discurso não se limitam às declarações feitas pelos líderes políticos. Como os discursos são culturais, eles são compartilhados por uma comunidade inteira. (...) Alguns analistas refazem os discursos relacionados à política externa que são veiculados na cultura popular trabalhando em romances, histórias em quadrinhos ou livros didáticos, por exemplo (LIPSCHUTZ 2001; HOPF 2002; SJÖSTEDT 2007 apud PAQUIN; MORIN, 2018, p. 292, tradução nossa)<sup>12</sup>.

---

12. Several speech analysts do not limit themselves to declarations made by political leaders. As discourses are cultural, they are shared by an entire community. (...) Some analysts retrace the discourses relating to foreign policy that are conveyed in popular culture by working on novels, comic books or textbooks, for example.

Há então uma realidade informal, antes de se tornar formal a ação política, que é a fala daquele que porta a ação do Estado. O dizer do agente político é importantíssimo para compreender as pretensões do determinado Estado. Há na fala os dizeres explícitos e as colocações implícitas, por metáforas, alegorias ou comparações. A linguagem fará o poder político, como caráter de construção de poder, de expressão, de ampliação e de divulgação para propagar a imagem ou mesmo criar uma imagem. Ou seja, a linguagem, pelo discurso irá motivar, internamente, uma construção de coletividade ou motivação social dos civis, assim como agregar a mobilizações urgentes ao Estado. Irá ampliar ou divulgar a ação pretendida, como dissuasão ou ameaças, para garantir que sejam expressadas as pretensões, sejam com uma capacidade real, sejam com capacidades “ir-reais”, mas que se formam na imagem. (STEPHEN; ZAGARE, 2016).

O discurso está imerso na sua composição literária, gramatical e histórica, ou seja, é preciso verificar a forma como está sendo dito, se formal ou informal, se se dirige a algo ou alguém específico ou se faz a um âmbito mais generalizante, se reitera a posição clara e objetiva ou se faz uso de ferramentas linguísticas que o imergem em um contexto mais amplo e subjetivo. Quando Morin e Paquin (2018) acentuam a metáfora gramatical como pontual para verificar esse momento do discurso, eles querem justamente verificar que os recursos são importantes para ligar a fala a sua realidade e ao seu objetivo.

Para além disso, é necessário que seja possível visualizar os aparatos político imersos da linguagem. Não são palavras ditas a esmo, mas construídas pelo contexto político e cultural e irão representar a capacidade política, ou até mesmo militar e de ataque de um certo Estado. Os Estados Unidos usam deste aparato linguístico em muitos dos seus pronunciamentos, por meio de tomadores de decisão ou representantes, e de modo específico do presidente selecionado neste trabalho.<sup>13</sup> Cada um dos textos, dizeres ou anúncios carregam a emblemática política interna e/ou externa da corrente política em pauta. “As metáforas estruturam o pensamento com tanta força que podem gerar realidades que seus autores simplesmente querem evocar” (PAQUIN; MORIN, 2018, p. 294, tradução nossa)<sup>14</sup>.

---

13. “Os Estados Unidos, como nação escolhida ou portadora de uma missão concedida pelo Criador, tem demonstrado ser o cerne da retórica de cariz político - para efeitos deste estudo - de intervenção externa, já que os americanos creem ser portadores de um compromisso para a transformação do mundo.” (CARDOSO, 2016, p. 83)

14. Metaphors structure thought with such force that they can generate realities that their authors simply want to evoke.

Um Estado, por exemplo, pode tomar ou não uma realidade de conflito, acordos comerciais ou quebra de acordos, mobilizações civis e revoluções, pelo modo de interpretar ou não as metáforas utilizadas pelo discurso pronunciado. Ele carrega força que se quer demonstrar pelas palavras, pelo teor e pela capacidade de entonação de quem o diz.

Através do tomador ele expõe sua pauta e sua conduta externa, assim como sua posição política no jogo do sistema internacional. Essa posição não é tomada cruamente ou como uma corrente sempre contínua do Estado, para além de governos transitórios ou ideologias presentes, mas reflete e comunica diretamente com quem está à frente e os grupos que alcançaram a ação representativa naquele momento. Nessa construção o indivíduo fundamental para analisar o posicionamento. Como Maria Raquel Freire descreve, as características do indivíduo é nível de análise justamente por perpassar a ação do Estado. Será o indivíduo responsável por carregar o posicionamento político disposto, somente do predisposto que ele será o porta-voz, o tomador de decisão e o espelho de “desejos” do Estado, assim como

(...) o impacto das características pessoais de um líder na política externa aumenta quando a sua autoridade e legitimidade são amplamente aceites pela população ou, em regimes autoritários ou totalitários, quando os líderes são protegidos de amplas críticas públicas (...). A auto-imagem do líder – a crença de uma pessoa na sua capacidade para controlar os acontecimentos de forma política (conhecida como ‘eficácia política’) – também influenciará o grau em que os valores pessoais e as necessidades psicológicas governam o processo de decisão (Freire, 2011 apud CARDOSO, 2016).

Se percebe então que não é simplesmente por ser, mas por haver credibilidade em quem fala. Não se apresenta o mérito democrático ou de representação do líder, mas da capacidade em ser reconhecido

Observa-se que o viés religioso pode ser usado como fator de grande predominância em diferentes debates da sociedade, dentre eles temos a política, a educação, cultura e identidades, entre outras. E o viés chega ao alcance político, pela sociedade e pela estrutura política do próprio Estado. O Congresso, os órgãos de representação, o corpo burocrático e o próprio chefe do poder executivo terão sua pessoalidade específica e o reflexo das bases eleitorais e da formação social do povo. Ou seja, ele carrega a “vontade” das forças sociais e a sua própria conduta política.



Quicá, os discursos políticos, adornados de apelos de caráter religioso, foram grandes pontos de partida para a criação de imagens, de valores, do caráter e das possíveis aspirações dos candidatos presidenciais pela massa eleitoral e pelas oposições partidárias. (CARDOSO, 2016, p. 90)

Com isso, essa análise se baseia na postura do presidente estadunidense Donald Trump a partir de declarações que reforçam sua ligação a religião na tomada de decisão, mesmo que em muitas situações como interesse e estratégia política (MELO, 2018). A análise se dá em partes do próprio discurso presidencial e da sua forma carregada de influências da base cultural de sua formação, de modo propriamente cristão ou por influências. E sobretudo é preciso assinalar que a influência pode não se dar somente por frases ditas ou metáforas criadas, mas também por ações influenciadas por grupos de tais especificações culturais e que ganham força pelo próprio presidente. Até mesmo com a manifestação de forma sutil, como a figura presidencial de ler passagens bíblicas no horário eleitoral, ou de forma evidente, como em declarações quanto a questões do aborto ou outras demais que se sirvam dos valores morais (CARDOSO, 2016, p. 90).

O caso em análise foi um discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas em 24 de setembro de 2019, pelo próprio presidente.

O primeiro ponto a ser verificado é o histórico caminho de influência do cristianismo no cenário internacional e a origem judaica, principalmente no que tange aos Estados do Oriente Médio e a causa moral do terrorismo internacional. Mais que combater o “mal” da guerra internacional contemporânea, é carregar o conceito da legitimidade ocidental, da cristandade, que está distante dos povos muçulmanos e orientais. Há uma formação histórica distante, desde as cruzadas e a própria formação dos cristãos primeiros. Aos judeus, cabe a irmandade da origem de Cristo, mas aos outros é necessário a conversão ao verdadeiro Deus.

Um conceito importante é o de jihad, ou seja, o esforço em prol da expansão do islã por todo o mundo. Esse esforço muitas vezes adquiriu a conotação de guerra santa, como aconteceu de maneira especial no primeiro século após a morte de Maomé, em 632. Movidos por um profundo zelo pela nova fé, os exércitos muçulmanos conquistaram sucessivamente a península da Arábia, a Síria, a Palestina, o Império Persa, o Egito e todo o norte da África. Nesse processo, o cristianismo foi enfraquecido ou aniquilado em muitas regiões nas quais havia sido extremamente próspero nos primeiros séculos. (NOLL, 1992).



Não é um processo novo ou de cunho especificamente norte-americano, mas historicamente ocidental e cristão (IDAMIANO, 2016), em grande parte, que neste caso “pode representar um exemplo de como a identidade, crença, valores ou ideais de outrem são importantes na política de intervenção internacional.” (CARDOSO, 2016, p. 33). Além do que é propriamente violento e contra a liberdade humana, há a supremacia religiosa que quer barrar o islamismo e recuperar a potência de valores universais.

Uma das maiores ameaças à segurança enfrentadas pelas nações que amam a paz hoje é o regime repressivo no Irã. O registro de morte e destruição do regime é bem conhecido por todos nós. O Irã não é apenas o principal patrocinador estatal do terrorismo no mundo, mas os líderes do Irã estão alimentando as trágicas guerras na Síria e no Iêmen. (...) Os líderes do Irã transformaram uma nação orgulhosa em apenas outra história de advertência sobre o que acontece quando uma classe dominante abandona seu povo e embarca em uma cruzada por poder e riquezas pessoais.

Os fanáticos há muito usam o ódio contra Israel para distrair seus próprios fracassos. Felizmente, existe um crescente reconhecimento no Oriente Médio em geral de que os países da região compartilham interesses comuns na luta contra o extremismo e na liberação de oportunidades econômicas. É por isso que é tão importante ter relações completas e normalizadas entre Israel e seus vizinhos. Somente um relacionamento construído sobre interesses comuns, respeito mútuo e tolerância religiosa pode forjar um futuro melhor (VIRGINIA, 2019, tradução nossa)<sup>15</sup>.

O espaçamento religioso é visível e característico como demonstrado. Há a raiz histórica e um conflito religioso histórico que move desde os grupos menores que veem o terrorismo como o mal da “outra religião” até o próprio tomador de decisão que age pelo aparato político e pelas forças econômicas e militares.

---

15. One of the greatest security threats facing peace-loving nations today is the repressive regime in Iran. The regime’s record of death and destruction is well known to us all. Not only is Iran the world’s number one state sponsor of terrorism, but Iran’s leaders are fueling the tragic wars in both Syria and Yemen.

(...) Iran’s leaders will have turned a proud nation into just another cautionary tale of what happens when a ruling class abandons its people and embarks on a crusade for personal power and riches.

Fanatics have long used hatred of Israel to distract from their own failures. Thankfully, there is a growing recognition in the wider Middle East that the countries of the region share common interests in battling extremism and unleashing economic opportunity. That is why it is so important to have full, normalized relations between Israel and its neighbors. Only a relationship built on common interests, mutual respect, and religious tolerance can forge a better future.

Em segundo momento, o presidente cita a realidade Israelense, uma pauta crucial dos EUA. Das poucas continuidades políticas, para além das transições de governos, Israel tem apoio norte-americano contra os palestinos em todos os contextos e discussões internacionais. A vivência histórica é longa e característica, mas advém sobretudo dos confrontos entre cristãos e islâmicos nas cruzadas, que duraram cerca de duzentos anos (1096-1291). Além dos próprios conflitos na Espanha contra os muçulmanos, com a extinção do Califado de Córdoba (NOLL, 1992). Todo o percurso se desdobra de uma aversão civil aos povos islâmicos, principalmente pela falta de acesso dos peregrinos cristãos aos lugares sagrados do cristianismo na Palestina. Havia motivos para libertar os locais sagrados dos cristãos. Os respingos chegam à (NOLL, 1992) criação do Estado de Israel, em 1948. Primeiro, o Cristo é originalmente judeu, há uma terra por direito aos judeus, pais na fé e depois aos cristãos. Logicamente, estes fatores somados as preponderâncias econômicas do petróleo nas nações árabes e os conflitos religiosos internos. Urge uma via de mão dupla como danosa para a fé e os valores tradicionais, seja dos muçulmanos para os cristãos, como dos cristãos para os muçulmanos.

Depois pela própria herança do judaísmo nos Estados Unidos que segundo o último censo, conta com cerca de 6,4 milhões de judeus vivendo nos Estados Unidos (a maior população judaica fora de Israel), constituindo cerca de 2,2% das religiões e/ou crenças autodeclaradas (U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, 2010). Para além disso a influência econômica e as forças de pressão criadas internamente.

Em outro momento, o assunto corrente do contexto político e da pauta norte-americana se volta desde as sombras da Guerra Fria, contra o comunismo:

Um dos desafios mais sérios que nossos países enfrentam é o fantasma do socialismo. É o destruidor de nações e destruidor de sociedades.

Os eventos na Venezuela nos lembram a todos que o socialismo e o comunismo não se tratam de justiça, não se tratam de igualdade, não se trata de elevar os pobres e certamente não se tratam do bem da nação. Socialismo e comunismo são apenas uma coisa: poder para a classe dominante.

Hoje, repito uma mensagem para o mundo que entreguei em casa: a América nunca será um país socialista.

No século passado, o socialismo e o comunismo mataram 100 milhões de pessoas. Infelizmente, como vemos na Venezuela, o número de mortos continua neste país. Essas ideologias totalitárias,

combinadas com a tecnologia moderna, têm o poder de consumir [exercitar] formas novas e perturbadoras de supressão e dominação. (...) Um pequeno número de plataformas de mídia social está adquirindo imenso poder sobre o que podemos ver e sobre o que podemos dizer. Uma classe política permanente é abertamente desdenhosa, desdém e desafia a vontade do povo. Uma burocracia sem rosto opera em segredo e enfraquece o domínio democrático. A mídia e as instituições acadêmicas impõem agressões diretas a nossas histórias, tradições e valores (VIRGINIA, 2019, tradução nossa)<sup>16</sup>.

Assim como no contexto oriental, o comunismo acirrou uma guerra ao cristianismo. Não há uma necessidade simplesmente de combater contra a não-liberdade comercial, ou assassinatos políticos, ou estatismos, mas uma conduta moral que vai de frente aos valores tradicionais.

Durante meio século, o marxismo foi - sob a forma caricatural do “comunismo ateu” - proscrito como o inimigo mais irredutível e diabólico da fé cristã. A excomunhão papal do pós-guerra foi apenas a sanção canônica deste combate implacável e obsessivo, que criou, na América Latina como no mundo inteiro, um muro de hostilidade entre os fiéis da Igreja e os movimentos políticos de inspiração marxista (LOWY, 1989).

A dita derrubada do sistema que fere a liberdade econômica, que seria ferida pelo comunismo, é baseada inicialmente pelo mal comunista da moral, que chega ao EUA, pela cristandade e vai ao poder político também pelas bases e influências religiosas. Há uma conceitualização do diabolismo comunista que infecta o mundo, de excessos sem justiça, uma ideologia soviética que não deseja a felicidade de todos, mas de só uma classe e que exclui os outros (ECCLESIA, 2019).

---

16. One of the most serious challenges our countries face is the specter of socialism. It's the wrecker of nations and destroyer of societies. Events in Venezuela remind us all that socialism and communism are not about justice, they are not about equality, they are not about lifting up the poor, and they are certainly not about the good of the nation. Socialism and communism are about one thing only: power for the ruling class. Today, I repeat a message for the world that I have delivered at home: America will never be a socialist country. In the last century, socialism and communism killed 100 million people. Sadly, as we see in Venezuela, the death toll continues in this country. These totalitarian ideologies, combined with modern technology, have the power to excise [exercise] new and disturbing forms of suppression and domination. (...) A small number of social media platforms are acquiring immense power over what we can see and over what we are allowed to say. A permanent political class is openly disdainful, dismissive, and defiant of the will of the people. A faceless bureaucracy operates in secret and weakens democratic rule. Media and academic institutions push flat-out assaults on our histories, traditions, and values.

Não é só condenar a Venezuela e a crise democrática, mas demarcar a guerra ao comunismo, que tem forte influência no teor religioso. Poderiam ser considerados, apesar de não ser o foco deste trabalho, o modo como a economia liberal erguerá tal argumento e como os grandes poderes econômicos estão vinculados a raízes religiosas.

Por fim, podemos ainda levantar os valores citados pelo presidente, pela saudação e por uma ética cristã que foi construída historicamente:

Os patriotas vêem uma nação e seu destino de maneiras que ninguém mais pode.

A liberdade é preservada apenas, a soberania é garantida, a democracia é sustentada, a grandeza é realizada apenas pela vontade e devoção dos patriotas. Em seu espírito, encontra-se a força para resistir à opressão, a inspiração para forjar o legado, a boa vontade de buscar amizade e a coragem de buscar a paz. O amor de nossas nações torna o mundo melhor para todas as nações.

(...) Com a ajuda de Deus, juntos expulsaremos os inimigos da liberdade e venceremos os opressores da dignidade. Estabeleceremos novos padrões de vida e alcançaremos novos patamares de conquista humana. Vamos redescobrir velhas verdades, desvendar velhos mistérios e fazer novos e emocionantes avanços. E encontraremos mais amizade bonita e mais harmonia entre as nações do que nunca. Meus colegas líderes, o caminho para a paz e o progresso, a liberdade e a justiça, e um mundo melhor para toda a humanidade, começa em casa.

Obrigado. Deus te abençoe. Deus abençoe as nações do mundo. E Deus abençoe a América (VIRGINIA, 2019, tradução nossa)<sup>17</sup>.

São palavras constantes em Trump. Primeiro o Destino Manifesto<sup>18</sup>, pelo destino da nação. Não se serve apenas no período

---

17. Patriots see a nation and its destiny in ways no one else can.

Liberty is only preserved, sovereignty is only secured, democracy is only sustained, greatness is only realized, by the will and devotion of patriots. In their spirit is found the strength to resist oppression, the inspiration to forge legacy, the goodwill to seek friendship, and the bravery to reach for peace. Love of our nations makes the world better for all nations.

(...) With God's help, together we will cast off the enemies of liberty and overcome the oppressors of dignity. We will set new standards of living and reach new heights of human achievement. We will rediscover old truths, unravel old mysteries, and make thrilling new breakthroughs. And we will find more beautiful friendship and more harmony among nations than ever before.

My fellow leaders, the path to peace and progress, and freedom and justice, and a better world for all humanity, begins at home.

18. Ver CARDOSO, J. R. A inscrição religiosa na fundamentação da Política externa dos Estados Unidos da América: Bush, Obama e as Relações Transatlânticas. [S.l.]: Dissertação (Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação). Faculdade de Letras. Universidade do Porto., 2016. 100 f. p.

histórico específico do país, mas se estende como um princípio do povo americano e que constitui a própria formação cultural. As crenças nacionalistas e expansionistas amparadas pela religião e pela ética protestante, serviram de princípio legitimador para a ocupação e anexação de territórios do Oeste dos Estados Unidos durante o século XIX. Há um destaque para o destino apresentado por Deus para o progresso ilimitado e divulgação dos valores próprios do povo, tal como a liberdade, a religião civil e a democracia. A forte religiosidade determinou o florescimento do Destino Manifesto como princípio legitimador. A crença que Deus estava conduzindo expansão da civilização moderna e dos costumes dos Estados Unidos e a tal expansão não era motivada apenas crescimento econômico, mas era a missão divina a ser cumprida na terra pelos estadunidenses (COSTA, 2011).

Tal destino irá determinar essa prosperidade e o poderio dos Estados Unidos diante do mundo. Assim como justificar toda e qualquer ação pelo bem mundial, dos costumes e das tradições. Em seguida, os valores e a própria felicidade do discurso, advindo de uma herança filosófica de ética e compreensão da realidade e da vida (SILVA e TEIXEIRA, 2011).

Está para além de uma leitura minimalista das premissas filosóficas, mas perceber que a virtude, os dogmas e a própria concepção da ética, da moral e da virtude que pertencem ao norte-americano, tem suas origens na formação ética da sociedade ocidental, que é majoritariamente cristã e alimentada pelas doutrinas cristãs. Para tal, filósofos, teólogos e grandes pensadores ocidentais são bases bibliográficas para entender essa evolução intelectual e essa capacidade, mesmo que depois tornada popular, de pensar eticamente. Ou seja, por mais que um indivíduo não saiba onde nasce aquele pensamento, ele pensa a partir do que desenvolveu e recebeu de formação tanto social como intelectual e religiosa.

Por fim, a benção americana. É jargão do presidente, e de tantos outros anteriores, o pedido de bênção, como forte do conceito monoteísta e da intervenção do pensamento valorativo. Não se recorreu em vão, mas por crença e por propagar uma fé. Deus é filosoficamente existente para os que creem nele, ou seja, para os não ateus, parte daí uma nova discussão não incluída neste caso, depois o Deus monoteísta é fruto original do cristianismo americano histórico, já relatado, e depois é pauta da externalização de uma política que leva consigo seu aparato cultural e formativo.

## Considerações Finais

Diante de um cenário doméstico, de maioria cristã, é perceptível que os movimentos políticos, articulados pelo atual líder estadunidense, possuem um viés de cunho a favorecer a religião ao qual pertence, de modo a garantir uma base de apoio, pelos seus eleitores, e também pela base de deputados e senadores, que possuem direcionamentos semelhantes.

O tomador de decisão, deve visualizar o cenário interno e externo ao seu País e determinar a política plausível, que vise garantir benefício mútuo aos demais. Porém, percebe-se que esta prática tende a não ser seguida, já que em muitos casos, como os citados acima, a política por meio de leis e intervenções é feita a partir de direcionamentos tendenciosos e específicos, como os religiosos. De certo modo, ao se juntar a religião com a política, a tendência é que seja feito um direcionamento das decisões para os debates acerca deste tema.

Outro fator a ser destacado é a maneira em que o viés religioso, no cenário contemporâneo, contribui para o fortalecimento de movimentos conservadores, de direita, semelhantes mesmo em diferentes países, e conseqüentemente a aproximação dos mesmos em relações bilaterais, (RUIC, 2019). Vale destacar que este aspecto está fortemente enraizado ao sentimento conservador que os movimentos de direita tomam como correto, ao passo que, a religião seria a justificativa, ou o meio para que o Estado, neste caso, representado pelo tomador de decisão, mantenha políticas rígidas, principalmente se essas trouxerem um sentimento de mudança ao Estado.

Em um cenário onde a religião tem força suficiente para orientar as decisões políticas, ou são usadas para tais fins, é perceptível que essa característica também seja usada como um mecanismo diferenciador dentro e fora do Estado. Podemos exemplificar este entendimento ao analisarmos as constantes intervenções em países de religião muçulmana, onde, muitas vezes, é justificado pelo combate ao terrorismo, mas, possui um caráter discriminatório por conta da religião vivida em países árabes (BBC NEWS, 2018).

A formação cultural e identitária do tomador de decisão será crucial para entendimento deste momento político. A partir do curso estrutural, da base eleitoral até os órgãos superiores de representação, os caracteres individuais cercam o conjunto de tomadas de decisão. Não diferente daí, pois a política externa se dá pelas mesmas vias, é preciso verificar a possível estrutura social, as raízes

históricas do povo e dos representantes, ler o cenário de construção político/econômico e perceber que ela está amparada por uma possibilidade de escolha subjetiva e enviesada.

Trump, com os EUA, será não só seu próprio conjunto de entendimentos culturais, mas uma agenda histórica de formação política e social. O protestantismo, como voz da moral cristã e organograma de um sistema social, será vinculado a economia e ao modo de se erguer os projetos comerciais. São muitos os vínculos e os modos de se interligar a religião, enquanto motivação cultural da sociedade e dos indivíduos, ao fazer político e a intervenção pública externa. Se a política externa é do Estado, o Estado tem o povo e os seus representantes, enquanto membros ativos, o povo formado por indivíduos e suas particularidades e os tomadores de decisão retirados deste mesmo povo, não resta outro caminho a não ser ligar as particularidades dos indivíduos ao agir estatal na política externa. O Estado age conforme suas condições e conforme sua construção política.

## Referências

ALMEIDA, Debora Rezende de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, p. 96-117, abr. 2014. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104=62762014000100005-&lng=en&nrmliso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104=62762014000100005-&lng=en&nrmliso). Acesso em: 20 set. 2020.

AMOS, Owen. Estados Unidos: cómo funciona y quiénes forman el grupo de estudio de la biblia de la casa blanca. **BBC News**. Washington, 8 abr. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43689707>. Acesso em: 19 jun. 2020.

ARIAS, Juan. O ódio de Trump contra a imprensa contagiou o Brasil. **El País**. Barcelona, 02 out. 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/02/opinion/1569973404\\_426414.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/02/opinion/1569973404_426414.html). Acesso em: 11 out. 2019.

BALBINO, Michelle Matias. **A Influência Protestante na Formação dos EUA e sua Política Exterior**: da fundação ao destino manifesto. 2010. 28 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Uni-Bh, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: [https://unibhri.files.wordpress.com/2010/12/michelle-balbino-a-influc3aancia-protestante-na-formac3a7c3a3o-dos-eua-e-sua-polc3adtica-exterior\\_-da-fundac3a7c3a3o-ao-destino-manifesto.pdf](https://unibhri.files.wordpress.com/2010/12/michelle-balbino-a-influc3aancia-protestante-na-formac3a7c3a3o-dos-eua-e-sua-polc3adtica-exterior_-da-fundac3a7c3a3o-ao-destino-manifesto.pdf). Acesso em: 20 set. 2020.

BBC NEWS (Brasil). **EUA, Reino Unido e França atacam Síria em retaliação a suposto uso de armas químicas por Assad**. BBC, 13 abr. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43762137#orb-banner>. Acesso em: 16 dez. 2019.



CARDOSO, Joana Catarina Rego. **A inscrição religiosa na fundamentação da Política externa dos Estados Unidos da América: Bush, Obama e as Relações Transatlânticas.** [S.l.]: Dissertação (Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação). Faculdade de Letras. Universidade do Porto., 2016. 100 f. p. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10216/87519>. Acesso em: 15 dez. 2019.

CAVIGLIA, Dolores. Qual é a religião de Trump? **O Globo**. 24 maio 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/qual-a-religiao-de-trump-21385557>. Acesso em: 19 jun. 2020.

COSTA, Priscila Borba da. O Destino Manifesto do Povo Estadunidense: uma análise dos elementos delineadores do sentimento religioso voltado à expansão territorial. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA, 5., 2011, Jataí. **UFG**. PUC/GO, 2011. p. 2267-2276. Disponível em: <http://www.cih.uem.br/anais/2011/trabalhos/224.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2019.

DIP, Andrea; VIANA, Natália. Os pastores de Trump chegam a Brasília. **Especial Transnacionais da Fé**, Brasil, 12 ago 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/12/politica/1565621932\\_778084.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/12/politica/1565621932_778084.html). Acesso em: 19 jun. 2020.

DUMÊNIL, Gérard; LEVY, Dominique. Neoliberalismo: neo-imperialismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, p. 1-19, Abril 2017. ISSN 1. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182007000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182007000100001&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 set 2020.

ECCLESIA BRASIL. **Cristianismo e Comunismo**. Buenos Aires: 2019. Disponível em: [https://www.ecclesia.com.br/biblioteca/miscellaneous/cristianismo\\_e\\_comunismo.html](https://www.ecclesia.com.br/biblioteca/miscellaneous/cristianismo_e_comunismo.html). Acesso em: 16 dez 2019.

FONSECA, Carlos da. “Deus Está do Nosso Lado”: excepcionalismo e religião nos EUA. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 149-185, jun. 2017. Quadrimestral. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cint/v29n1/a05v29n1.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

FRAZÃO, Dilva. Donald Trump. **e-Biografia**, 2019. Disponível em: [https://www.ebiografia.com/donald\\_trump/](https://www.ebiografia.com/donald_trump/). Acesso em: 19 jun 2020.

IDAMIANO, Celso. Igreja Católica e o expansionismo moderno europeu. **Estado de Minas**. 23 mar. 2016. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/enem/2016/03/23/noticia-especial-enem,746448/o-cristianismo-e-a-expansao-europeia.shtml>. Acesso em: 20 set. 2020.

LOWY, Michael. Reflexões sobre o marxismo: Marxismo e cristianismo na América Latina. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nov 1989. 05-22 p. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451989000400002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000400002). Acesso em: 16 dez 2019.

MAGNOTTA, Fernanda Petená. **Porque as ideias importam: a crença no excepcionalismo americano como guia de formulação das grandes estratégias dos estados unidos no alvorecer da superpotência**. 2013. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Unesp-Unicamp-Puc/Sp, São Paulo, 2013.



Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93733/magnotta\\_fp\\_me\\_mar.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93733/magnotta_fp_me_mar.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 18 jun. 2020.

MELO, João Ozorio de. Religiosos dos EUA apoiam os republicanos por causa da Suprema Corte. **Consultor Jurídico**, 9 out. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-09/religiosos-eua-apoiam-republicanos-causa-suprema-corte>. Acesso em: 20 set. 2020.

NOLL, Mark A. CPAJ MACKENZIE. **O Protestantismo Norte-americano: Séculos 17 a 19**. São Paulo: 1992. Disponível em: <https://cpaj.mackenzie.br/historia-da-igreja/o-protestantismo-norte-americano-seculos-17-a-19/>. Acesso em: 18 junho 2020.

ORTUNES, Leandro. Religião e o discurso político neoconservador. **Espaço Acadêmico**, v. 12, p. 82-89, Fevereiro 2013. ISSN 141. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/18976>. Acesso em: 20 set 2020.

PAQUIN, J.; MORIN, J.-F. **Foreign Policy Analysis: A Toolbox**. Quebec: Palgrave Macmillan, 2018. 376 p.

PASSARINHO, Nathalia. Por que igrejas evangélicas ganharam tanto peso na política da América Latina? Especialista aponta 5 fatores. **BBC NEWS**, 22 nov. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50462031>. Acesso em: 20 set. 2020.

PRESIDENT Donald J. Trump Proclaims January 16, 2018. **WHITE HOUSE**, 2018. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/president-donald-j-trump-proclaims-january-16-2018-religious-freedom-day/>. Acesso em: 18 out 2018.

RELIGIOUS LANDSCAPE STUDY. Pew Forum. **Pew Research Center**, 2020. Disponível em: <https://www.pewforum.org/religious-landscape-study/>. Acesso em: 19 junho 2020.

RUIC, G. As lições de Donald Trump para a política externa de Jair Bolsonaro. **Exame**, 06 dez 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/as-licoes-de-donald-trump-para-a-politica-externa-de-jair-bolsonaro/>. Acesso em: 17 out 2019.

SILVA, Antonio Wardison C.; TEIXEIRA, César. Premissas do pensamento ético de Tomás de Aquino. **Revista Eletrônica Espaço Teológico**, v. 5, p. 32-45, jan/jun 2011. ISSN 7. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/reveleto/article/viewFile/7696/5634#:~:text=A%20%C3%A9tica%20constru%C3%ADda%20por%20Tom%C3%A1s,o%20especulativo%20e%20o%20pr%C3%A1tico>. Acesso em: 16 dez 2019.

SILVA, Igor Castellano da; PERES, Lorenzo de Aguiar. Religiosidade e Decisão Política: Problemas nas áreas de Política Externa e Gestão da Guerra. **CADERNOS DE ESTUDOS SOCIAIS E POLÍTICOS**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, jan-jul 2013. 34 - 94. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/CESP/article/view/19032>. Acesso em: 18 junho 2020.

STEPHEN, L. Quackenbush; ZAGARE, Frank C. **Modern Deterrence Theory: Research Trends, Policy Debates, and Methodological Controversies**. Maio 2016. [S.l.]: [s.n.], 2016. Disponível em: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199935307.001.0001/oxfordhb-9780199935307-e-39?rskey=YEWATM&result=4>. Acesso em: 15 dez 2019.

TRUMP, Donald. Donald Trump's Speech to AIPAC. [Discurso proferido na Conferência annual da AIPAC 2016]. **TIME USA, LLC**, 21 mar. 2016. Disponível em: <https://time.com/4267058/donald-trump-aipac-speech-transcript/>. Acesso em: 26 abril 2021.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. **Table 77. Christian Church Adherents and Jewish Population - States: 2008**. Washington, DC: Census Bureau, 2015. Disponível em: [https://www.census.gov/library/publications/2009/compendia/statab/129ed/population.html#par\\_list\\_10](https://www.census.gov/library/publications/2009/compendia/statab/129ed/population.html#par_list_10). Acesso em: 26 abril 2021.

VIRGINIA, University Of. Miller Center. **Miller Center**, 2019. Disponível em: <https://millercenter.org/about/who-we-are>. Acesso em: 19 nov 2019.

*Recebido em: 01/07/2020*

*Aprovado em: 05/10/2020*

# A diplomacia pública para alcançar a Protodiplomacia: uma perspectiva sobre a Catalunha

*The public diplomacy to reach the Protodiplomacy: an outlook about Catalonia*

*La diplomacia pública para lograr la Protodiplomacia: una perspectiva sobre la Cataluña.*

Hugo Henrique Araújo de Carvalho\*

## Resumo

Este artigo estuda a diplomacia pública como um meio para se realizar a Protodiplomacia, termo este que define as atividades no âmbito internacional de governos descentralizados que buscam criar bases internacionais para uma futura secessão. O artigo estuda a Catalunha, passando por suas características históricas e destacando o marco temporal deste trabalho que foi a decisão da Suprema Corte espanhola em 2010 pela ilegalidade do Estatuto da Autonomia de 2006 da Catalunha, iniciando-se a secessão política. A diplomacia pública analisada foi a de Quebec, que possui três traços: identitária, institucionalizada e doméstica. No presente artigo também há uma conceitualização sobre os termos Protodiplomacia, Diplomacia Pública e Paradiplomacia Identitária. Ao final, se faz uma reflexão sobre a atuação internacional da Catalunha a partir dos traços da Diplomacia Pública verificando a corroboração ou refutação da hipótese.

**Palavras-chave:** Catalunha. Protodiplomacia. Diplomacia Pública. Nacionalismo. Secessão. Independência

## Abstract

This paper studies the public diplomacy as a method to reach the protodiplomacy, term that defines the activities in the international sphere of decentralized governments who seek to create international grounds for a secession in the future. The paper studies the Catalonia, analyzing your history features coming to the fact remarkable of this paper which was the decision taken by Spanish High Court in 2010 that forbided the Catalonia's autonomy constitution of 2006, starting, therefore, the secession. The public diplomacy analyzed was the from Quebec, which has three features: identity, institutionalized, domestic. In this paper, there is a conceptualization of the terms Protodiplomacy, Public Diplomacy and Identitary Paradiplomacy as well. At the end, there is a reflexion about the situation of Catalonia relationated to the features of

\* Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: hugodecarvalho@bol.com.br

Public Diplomacy to check the hypothesis' corroboration or refutation.

**Keywords:** Catalonia. Protodiplomacy. Public Diplomacy. Nationalism. Secession. Independence

### Resumen

Este artículo estudia la diplomacia pública para lograr la Protodiplomacia, siendo esa las actividades en el ámbito internacional de los gobiernos descentralizados que tiantan criar bases para una futura secesión. El artículo estudia la Cataluña, analizando sus características históricas y destacando el marco temporal del este documento que fue la decisión de la Suprema Corte de España em 2010

por la ilegalización del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, así empezando la secesión política. La diplomacia pública analizada fue de Quebec, que tiene tres rasgos: identitária, institucionalizada y doméstica. En el actual artículo, hay también una conceptualización de los termos Protodiplomacia, Diplomacia Pública y Paradiplomacia Identitária. Al final, se hace una reflexión sobre la atuação internacional de Cataluña, a partir de los rasgos de diplomacia pública verificando la corroboración o refutación de la hipótesis.

**Palabras Clave:** Cataluña. Protodiplomacia. Diplomacia Pública. Nacionalismo. Secesión. Independencia

## Introdução

Fazendo-se uma análise mais detalhada sobre as peculiaridades de um Estado, pode-se encontrar em alguns casos o fenômeno (ou problema) de regiões com aspirações secessionistas dentro das fronteiras de um Estado já consolidado no âmbito internacional. O ambiente acadêmico, por um tempo, tratou a questão das nações secessionistas dentro das fronteiras de um Estado sob a perspectiva de uma curiosidade histórica, não empregando empenho em análises sobre o tema (KEATING, 2001). A partir de estudos sobre um Estado como o espanhol, surge uma oportunidade de contribuir com a academia sobre tal assunto e o presente artigo procura caminhar nesta direção, ao possuir um tema de análise acerca da atuação internacional de uma região nacionalista como a Catalunha<sup>2</sup>.

Através de uma visão mais ampla, não são:

todas as regiões de um mesmo estado que desenvolvem personalidades internacionais, além disso, os governos regionais mais ativos internacionalmente (Quebec, Flandres, Valônia, Catalunha, País Basco) compartilham uma característica comum: o nacionalismo. (LECOURS; MORENO, 2001, p. 3, tradução nossa, grifo nosso).<sup>3</sup>

2. A Catalunha possui uma população de 7,5 milhões e é formada por quatro cidades: Girona, Lleida, Tarragona e Barcelona, sendo esta a sua capital (BEDINELLI, 2017).

3. But not all regions of a same state develop international personalities. Furthermore, those regional governments which have been most active internationally (Québec, Flanders, Wallonia, Catalonia, the Basque Country) share one common feature: nationalism.

Deste modo, a província canadense de Quebec e a região espanhola da Catalunha são atores ativos internacionalmente e isso é devido, em grande parte, aos seus aspectos nacionalistas. A diplomacia pública, cuja referência será a região francófona-canadense de Quebec, desenvolveu-se a partir de três traços — identitário, institucional e doméstico — para que Quebec pudesse atuar internacionalmente promovendo a identidade de uma nação. A Catalunha, objeto de estudo deste artigo, sobretudo a partir dos anos 1990, buscou não omitir a sua característica de nação dentro do território espanhol, utilizando inclusive o marketing para isso. Durante os Jogos Olímpicos de Barcelona em 1992, havia anúncios com a pergunta “Onde fica Barcelona?” visando informar ao público de que Barcelona não ficava na Espanha, mas sim na Catalunha. Em 1994, outra propaganda, desta vez um anúncio no New York Times pago pelo governo catalão, em que uma página branca com apenas um ponto indicando a cidade de Barcelona fazia a pergunta “Em qual país você colocaria este ponto?” e em algumas páginas depois havia a resposta “A Catalunha é um país da Espanha, que tem sua própria cultura, idioma e identidade” (PAQUIN, 2004).

O referendo sobre a independência da Catalunha realizado em 2017 sob forte repressão do governo central espanhol descrito no próximo tópico foi decisivo para a escolha da Catalunha como o caso de estudo deste artigo, que discute o fenômeno da Protodiplomacia, no qual as ações internacionais de regiões nacionalistas buscam criar espaço e reconhecimento na esfera internacional para uma futura secessão (DUCHACEK, 1990). Assim, em que medida uma diplomacia pública com características identitárias poderia guiar a Catalunha a alcançar a Protodiplomacia? Importante para o decorrer deste artigo, postula-se uma hipótese de que a partir do compartilhamento de uma identidade independentista catalã entre os catalães, o governo da Catalunha projeta uma imagem independentista catalã no exterior e obtém apoio doméstico para executar políticas na esfera internacional que criem base para o reconhecimento de uma futura independência da Catalunha, alcançando-se assim, a Protodiplomacia.

No próximo tópico, será feito um breve contexto histórico da Catalunha, seguido de uma apresentação dos conceitos da Protodiplomacia, diplomacia pública e Paradiplomacia Identitária, que esclarecem a prática de entidades subnacionais nacionalistas no ambiente internacional. No tópico seguinte, será analisada a atividade

externa catalã. Ao final, serão feitas as considerações finais sobre o que foi alcançado neste artigo.

## Contextualização Histórica

Apesar da Espanha não ter expandido todo o seu território — Península Ibérica — há relatos sobre as batalhas e conquistas contra os Mouros e a anexação por parte do reino castelhano dos territórios de Aragão e Navarra relatados como conquistas nacionais. Contudo, a Espanha em toda a sua formação como Estado tentou alcançar um objetivo que até mesmo nos dias atuais não obtém êxito: assimilar as identidades regionais em uma única identidade castelhana (KEATING, 2001).

Uma das razões pertinentes para essa falha foi que:

[...] a Espanha se desenvolveu desigualmente como sistema capitalista, com zonas industriais bastante consolidadas, mas com raízes muito profundas e muito diferentes uma da outra - como Catalunha, País Basco, Astúrias e depois Madri e outras —, mas também com um campo que permaneceu em grande parte inalterado nas estruturas do passado. Nosso capitalismo não se caracteriza pela força de sua indústria, mas pela predominância de capital bancário. E no campo, uma oligarquia de proprietários de terras fechada e onipotente dominou, enquanto grandes áreas do país foram debatidas na angústia das pequenas propriedades. (SOLÉ TURA, 1985, p. 27, tradução nossa).<sup>4</sup>

Uma das raízes diferentes e profundas, como citado acima, é a Catalunha. A bibliografia trata a Catalunha como “mais comercial, trabalhadora e empreendedora” (KEATING, 2001, p. 44, tradução nossa).<sup>5</sup> Alinhado a essas particularidades, a Catalunha ainda tem “uma economia diferenciada, uma trajetória de história específica, uma língua, valores culturais e um movimento de ideias.” (SOLÉ TURA, 1985, p. 32, tradução nossa).<sup>6</sup> A partir dessas passagens, nota-se que havia uma

---

4. España se ha desarrollado desigualmente como sistema capitalista, con zonas industriales bastante consolidadas, pero débels raíces y muy diferentes entre sí — como Cataluña, El País Vasco, Asturias y más tarde Madrid y otras —, pero también con un campo que en grande parte ha permanecido inmovilizado e nlas estructuras del pasado. Nuestro capitalismo no se ha caracterizado por la fortaleza de su industria sino por el predominio del capital bancario. Y en el campo ha dominado una oligarquía latifundista cerrada y omnipotente, mientras extensas zonas del país se debatían en las angustias del minifundismo.

5. as more commercial, hard-working, and entrepreneurial.

6. económica diferenciada, una trayectoria histórica específica, una lengua, unos valores culturales y un movimiento de ideas.

relação de diferenças importantes que poderia levar a uma tensão entre uma Catalunha dinâmica e uma Castilha com um posicionamento mais fechado em relação às adversidades e mudanças (KEATING, 2001).

Entretanto, um dos pontos de elevada tensão entre o governo central espanhol e a Catalunha foi durante a Ditadura de Francisco Franco:

A vitória de Franco em 1939 significou não apenas a destruição política e física das forças de esquerda, mas também a da autonomia e do nacionalismo. Em nome da unidade da Espanha, o nacionalismo espanhol tradicional foi promovido em sua versão mais reacionária e centralista. As autonomias foram violentamente desmanteladas e iniciou-se um processo de padronização cultural, linguística e política, que buscava acabar com o problema das nacionalidades para sempre. Não se deve esquecer que as tropas de Franco trataram a Catalunha e o País Basco como território ocupado, que o uso das respectivas línguas foi perseguido e até mesmo qualquer manifestação de seu próprio folclore foi proibida. Assim, a política iniciada no início do século, quando o Exército era utilizado para combater diretamente os novos nacionalismos, culminou na derrota militar das nacionalidades, com a violenta repressão de suas línguas, suas intenções e seus símbolos, com a perseguição, a prisão e a execução de seus ativistas políticos e sindicais. Democracia e autonomia desapareceram sob a mesma repressão. Isso deixou claro que um não poderia se recuperar sem o outro. (SOLÉ TURA, 1985, p. 49, tradução nossa).<sup>7</sup>

Ao passo que a repressão franquista representou uma perseguição às nacionalidades regionais na Espanha, após a morte de Franco em 1975, a Espanha passou por um grande processo de redemocratização e descentralização de seu Estado Central, que culminou na Constituição de 1978 (XIFRA, 2009), conhecida como a Constituição dos catalães, devido à participação de constituintes como Mi-

---

7. La victoria del franquismo en 1939 significó no sólo la destrucción política y física de las fuerzas de izquierda, sino también la de las autonomías y delos nacionalismos. En nombre de la unidad de España se impulsó el nacionalismo español tradicional en su versión más reaccionaria y centralista. Las autonomías fueron desmanteladas violentamente y se inició un proceso de uniformización cultural, lingüística y política que pretendía terminar para siempre con el problema de las nacionalidades. No hay que olvidar que las tropas franquistas trataron a Cataluña y el País Vasco como territorio ocupado, que se persiguió el uso de las respectivas lenguas y hasta se prohibió al principio cualquier manifestación de Folklore propio. De este modo, la política iniciada a principios de siglo, cuando se utilizó al Ejército para combatir directamente los nuevos nacionalismos, culminó con la derrota militar de las nacionalidades, con la represión violenta de sus lenguas, sus intenciones y sus símbolos, con la persecución, el encarcelamiento y el fusilamiento de sus militantes políticos y sindicales. Democracia y autonomía desaparecían bajo la misma represión. Con ello quedaba claro que no se podría recuperar la una sin la otra.

quel Roca Junyent e Jordi Solé Tura (TORREBLANCA; VIDAL-FOLCH, 2017). À Generalitat<sup>8</sup> foi concedido o restabelecimento de suas atividades provisoriamente, adquirindo a sua efetividade no ano de 1979, com a aprovação do Estatuto da Autonomia da Catalunha. Ao idioma catalão foi dado o título de língua oficial após muito tempo de restrições (TORREBLANCA; VIDAL-FOLCH, 2017). Dessa maneira, “41 anos após a abolição das instituições nacionais e políticas da Catalunha por Franco, os catalães testemunharam a restauração de um Parlamento democraticamente eleito, Governo e Presidente.” (XIFRA, 2009, p. 69, tradução nossa).<sup>9</sup> Em áreas como a saúde, a educação e a cultura, a Catalunha possui um dos mais altos níveis de autonomia hoje proveniente da restauração de sua autonomia, o que a capacita gerenciar todas essas áreas (XIFRA, 2009).

Contudo, no mês de junho de 2010, aconteceu o fato que culminou em um dos maiores problemas políticos-institucionais da história do Estado espanhol e é o início do marco temporal deste artigo: a Suprema Corte da Espanha declarou que o Estatuto da Autonomia da Catalunha, realizado em 2006, era inconstitucional. A Suprema Corte alegou que vários artigos deste Estatuto de 2006, que postulava sobre uma nacionalidade catalã, não estavam de acordo com a Constituição da Espanha, fazendo “com que a Catalunha entrasse no caminho da secessão política.” (CALZADA, 2019, p. 813, tradução nossa, grifo nosso).<sup>10</sup> Na página seguinte, há um gráfico que ilustra um aumento do sentimento secessionista por parte dos catalães em 2010.

A partir de 2010, em todos os dias 11 de setembro — considerado o dia do nacionalismo catalão — aconteceram movimentos de massas populares indo às ruas de Barcelona e de outras cidades com gritos de “Catalunha, um novo Estado da Europa” como em 2012, “Caminho catalão para a independência” em 2013 e em 2015 com “Caminho livre para a República Catalã” (COLOMER, 2017). Porém, até para uma continuação mais abrangente deste estudo e posterior reflexão da seção final do mesmo, é necessário destacar que em 2017, aconteceram manifestações em favor da União Europeia (UE),

---

8. Nome dado às instituições políticas autônomas na Catalunha. A Generalitat é composta pelo Parlamento, pelo Presidente, pelo Conselho Executivo, a Suprema Corte e o Promotor de Justiça (XIFRA, 2009).

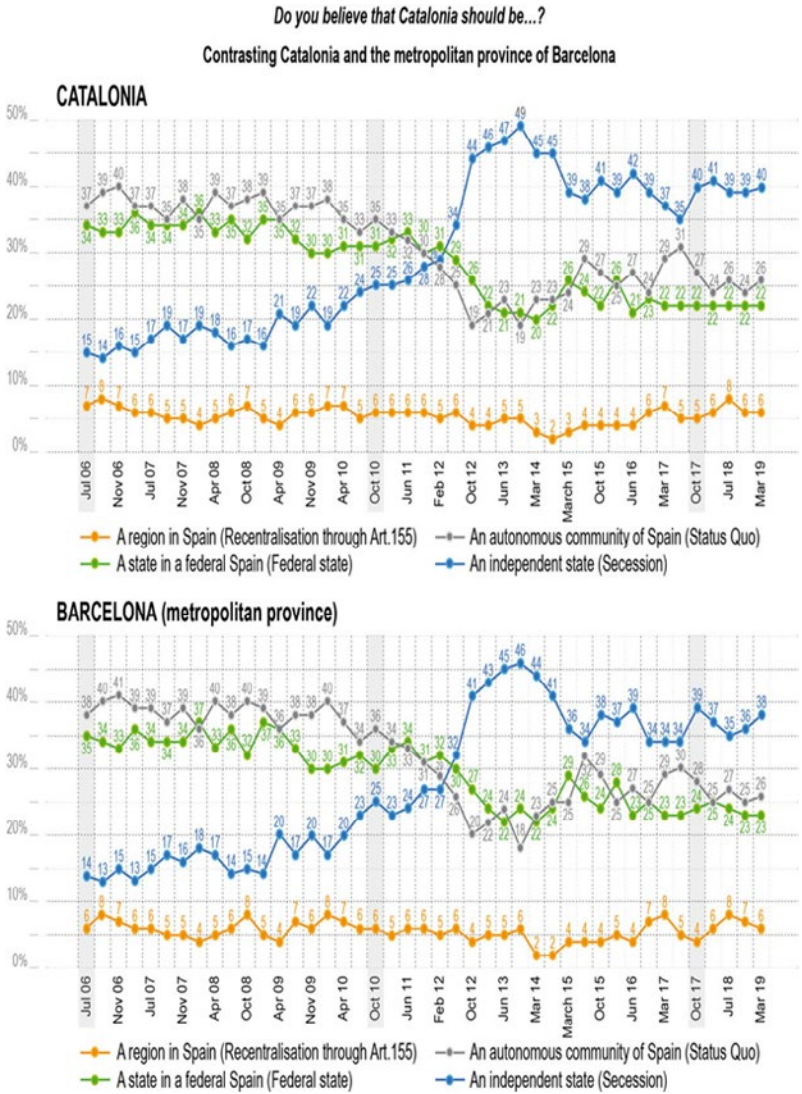
9. 41 years after the abolition by Franco of Catalonia’s political and national institutions, the people of Catalonia witnessed the restoration of a democratically elected Parliament, Government and President.

10. This decision set Catalonia on to the pathway of secessionist politics.



Espanha e contra a independência da Catalunha, levando cerca de um milhão de pessoas às ruas de Barcelona (EL PAÍS, 2017).

No primeiro dia de outubro de 2017, foi realizado pela Generalitat um referendo cujo resultado foi de 90% dos votos pelo sim à independência da Catalunha. Dados sugerem que o comparecimento às urnas foi de 42,3% dos 5,3 milhões de eleitores catalães aptos a votar (BBC,2017).



Fonte: CALZADA (2019, p. 809).

Em seguida, houve uma declaração unilateral de independência da Catalunha pelo Presidente da Generalitat da época, Carles Puigdemont (BENDINELLI, 2017). O governo central não aceitou o referendo e:

como uma contra-reação ao secessionismo catalão revigorada por manifestações na província metropolitana de Barcelona, uma nova centralização de máquinas nacionalistas étnicas e centradas no estado como característica histórica de longo prazo foi intensificada logo após a implementação do artigo 155 pelo governo espanhol, ao assumir o controle das principais instituições de autogoverno em 10 de outubro de 2017. O artigo 155 impôs uma administração direta na Catalunha para suspender a autonomia fornecida pela Constituição espanhola para cumprir o requisito de integridade territorial e forçar uma recentralização. (CALZADA, 2019, p. 815, tradução nossa).<sup>11</sup>

No início do ano de 2020, aconteceu na Catalunha um movimento denominado ‘Tsunami Democràtic’ (Tsunami Democrático, em português), que possuía lemas a favor do direito, da liberdade e da autodeterminação da Catalunha através de protestos sem violência (Tsunami Democràtic, 2020). Buscando atenuar as tensões entre Catalunha e governo central espanhol, Quim Torá, atual Presidente da Generalitat, e Pedro Sánchez, atual Primeiro-ministro da Espanha, realizaram uma mesa de diálogos entre o governo da Generalitat e o governo central espanhol para tratar da questão política na Catalunha em fevereiro (EURONEWS, 2020).

## Protodiplomacia, Paradiplomacia Identitária e Diplomacia Pública

Ao se estudar a atividade internacional de unidades subnacionais — cidades, Estados, províncias — é comum se deparar com o conceito da Paradiplomacia<sup>12</sup>. Entretanto, como Lecours e Moreno

---

11. As a counter-reaction to the Catalan secessionism invigorated by demonstrations in the metropolitan province of Barcelona, a further re-centralizing of state-centric and ethnic nationalistic machinery as a long-term historical feature was intensified just after article 155 was implemented by the Spanish government to take control of key institutions of self-rule on 10 October 2017. Article 155 imposed direct rule in Catalonia to suspend the autonomy provided by the Spanish Constitution to comply with the requirement of territorial integrity and to force a recentralization.

12. A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio, do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (ad hoc), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (PRIETO, 2004, p. 251).

afirmam (2001), a Paradiplomacia precisa ser reconceitualizada de modo a tratar e entender melhor o nacionalismo secessionista subestatal por uma base teórica. Essa base teórica pode ser encontrada no conceito da Protodiplomacia. O termo Protodiplomacia:

pode ser usado para descrever aquelas iniciativas e atividades de um governo não-central no exterior que introduzem uma mensagem mais ou menos separatista nas suas conexões econômicas, sociais e culturais com nações estrangeiras. Em tal contexto, a autoridade parental regional/provincial usa as suas missões comerciais/culturais no exterior para preparar a base internacional para uma futura secessão e reconhecimento de uma nova unidade soberana, como foi o caso de Quebec até 1985. (DUCHACEK, 1990, p. 17, tradução nossa, grifo nosso).<sup>13</sup>

Um conceito muito próximo da Protodiplomacia pode ser encontrado quando se estuda as atividades internacionais de unidades subnacionais que possuem uma busca pela secessão. Em 2004, Stéphanie Paquin explica o conceito da Paradiplomacia Identitária, que é:

uma paradiplomacia ou uma política externa no nível subestatal, cujo objetivo fundamental visa o fortalecimento ou a construção da nação minoritária no âmbito de um país multinacional. [...] O objetivo dos empreendedores de identidade é buscar os recursos que lhes faltam internamente, além de tentar obter reconhecimento como nação em escala internacional, um processo essencial em qualquer tentativa de construir uma nação. (PAQUIN, 2004, p. 203, tradução nossa).<sup>14</sup>

Entretanto, a própria autora explicita um ponto-chave ao afirmar que: “A paradiplomacia da identidade difere da protodiplomacia, pois seu objetivo não é a conquista da independência.” (PAQUIN, 2004, p. 203, tradução nossa).<sup>15</sup> Conforme discutido no tópico anterior, houve um referendo realizado pela Generalitat em

13. The term Protodiplomacy may be used to describe those initiatives and activities of a none of a non-central government abroad that graft a more or less separatist message on to its economic, social, and cultural links with foreign nations. In such a context, the regional/provincial parent authority uses its trade/cultural missions abroad to prepare the international ground for a future secession and recognition of a new sovereign unit, as was the case of Quebec until 1985.

14. c'est-à-dire une paradiplomatie ou une politique étrangère sur le plan subétatique, dont l'objectif fondamental vise le renforcement ou la construction de la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinacional. [...] L'objectif des entrepreneurs identitaires est d'aller chercher les ressources qui leur font défaut à l'interne en plus de tenter de se faire reconnaître comme nation à l'échelle internationale, processus essentiel de toute tentative de construction de la nation.

15. La paradiplomatie identitaire diffère de la protodiplomatie en ce sens que son objectif n'est pas la réalisation de l'indépendance.

2017 com forte repressão do governo central espanhol. Assim, para a temática do presente artigo, é mais consistente com a proposta o conceito da Protodiplomacia, apesar de o conceito da Paradiplomacia Identitária ser convergente com o conceito de Duchacek.

Em acordo com a problemática deste artigo, busca-se compreender como a Diplomacia Pública pode ajudar a realizar a Protodiplomacia, na qual a primeira:

[...] como frequentemente promovida na teoria, destaca a importância de uma infinidade de atores (incluindo sub e não estatais) envolvidos, face a face assim como virtualmente, tanto nas sociedades civis estrangeiras e domésticas, na rede de política externa e na construção de coalizões de base proativa, média e recíproca a longo prazo. (HUIJGH, 2009, p. 4, tradução nossa).<sup>16</sup>

Da mesma forma que Duchacek (1990), em seu paper sobre a diplomacia pública Ellen Huijgh (2009) também ressalta que Quebec está à frente de outras entidades federativas e que o Ministério de Relações Internacionais de Quebec (MIRQ) é tido como um exemplo. Portanto, ao se pesquisar sobre o tema das atividades internacionais de entidades subnacionais, percebe-se que Quebec é uma das entidades subnacionais mais notáveis neste quesito, tornando-se assim, uma referência com relação à diplomacia pública neste artigo.

No trabalho de Huijgh (2009), a autora escreve que a diplomacia pública que Quebec exerce segue três traços — identitária; institucionalizada; doméstica — em que estes funcionam simbioticamente e que cada um possui seus próprios aspectos, além de apresentarem uma evolução cronológica.

A diplomacia pública com um traço identitário é a forma pela qual o governo de Quebec molda uma imagem sobre a identidade de Quebec e a promove nos ambientes interno e externo. Essa identidade construída pelo governo de Quebec é baseada em uma sociedade com raízes culturais francesas. Logo, através de atividades, a diplomacia pública de Quebec busca promover essa imagem muitas vezes por eventos multilaterais que demonstram e trabalham a francofonia e a sua diversidade cultural (HUIJGH, 2009).

Um exemplo disso foi a décima-segunda Cúpula da Francofonia, que ocorreu em 2008. Na ocasião, o MIRQ fomentou conferên-

---

16. as often promoted in theory, stresses the importance of a plethora of actors (including sub- and non-state) engaging, face-to-face as well as virtually, both domestic and foreign civil society in foreign policy networking and coalition-building on a proactive, medium and reciprocal long-term basis.

cias relacionadas ao significado, escopo e valor agregado da francofonia, tendo participado da Cúpula atores não estatais. Ao formular eventos com um cunho identitário com a participação de atores não estatais, a diplomacia pública acaba por envolver a opinião pública na política externa, haja visto que eventos que tratam de alguma maneira sobre a identidade de uma sociedade podem possuir um alcance regional maior como também uma maior diversidade de participantes internacionais. Desta maneira, essas iniciativas são consideradas de extrema importância para a diplomacia pública (HUIJGH, 2009). Essas “atividades de ‘colocar Quebec no mapa do mundo’ contribuem para a projeção de uma marca ‘desejada’ particular e podem estabelecer as bases para relações e redes de longo prazo.” (HUIJGH, 2009, p. 12, tradução nossa).<sup>17</sup> As relações de longo prazo para uma região com aspiração secessionista são interessantes, porque ao decorrer do tempo, a região vai fomentando uma base internacional para uma futura secessão, conforme Duchacek (1990).

O segundo traço da diplomacia pública de Quebec é a institucionalizada. Neste atributo de diplomacia pública, considera-se todas as estruturas já existentes para seu funcionamento, porém, acrescenta-se a esta estrutura uma direção. Para a execução de atividades complementares e específicas, o MIRQ institucionalizou a diplomacia pública através de estrutura, estratégia, atividades e avaliação. Um dos motivos para a sua criação foi conectar as demandas identitárias aos objetivos na esfera internacional. Assim, o MIRQ reorganizou uma série de órgãos e departamentos, sendo um dos destaques a inauguração da Divisão de Informação e diplomacia pública em maio de 2006 (HUIJGH, 2009). É natural que um departamento ou órgão seja responsável para dar uma direção à Protodiplomacia, fazendo com que a institucionalização da diplomacia pública seja necessária para uma futura independência.

O seguinte traço da diplomacia pública de Quebec é a doméstica. Nesta forma, o suficiente não é apenas fazer empreendimento multilaterais com base na cultura francesa e criar órgãos e departamentos para tornar possível a Protodiplomacia, também é “crucial para a credibilidade e eficácia da dimensão internacional da diplomacia pública, e o interesse estratégico do ministério, gerar apoio

---

17. Activities to ‘put Quebec on the world map’ do contribute to the projection of a particular ‘desired’ brand and can lay the foundations for long-term relations and networks.

doméstico para sua posição e escolhas e, assim, capacitar seus próprios cidadãos no processo de formulação de políticas externas.” (HUIJGH, 2009, p. 4, tradução nossa).<sup>18</sup>

Conclui-se que os três traços da diplomacia pública de Quebec possuem, de fato, uma simbiótica, na medida em que há uma política para a promoção de atividades sobre a raiz cultural francesa — um exemplo é a Francofonia — há um conjunto de órgãos para a operacionalização de tais atividades e há também a busca pelo apoio interno da população para tal, tornando desta maneira, a Protodiplomacia possível.

## Atuação Internacional da Catalunha

Os nacionalismos regionais buscam modos de se expressar nas esferas internas e externas, sendo sua amostra as iniciativas das unidades subnacionais procurando as agências internacionais para expressar as suas particularidades e ter êxito em suas demandas (LECOURS; MORENO, 2001). A partir da representação no exterior de regiões que têm um Poder Legislativo, como é o caso da Catalunha, percebe-se que essas representações possuem várias facetas: cultural, esportiva, econômica e política. Comparado aos contatos estrangeiros que um Estado pode ter, essas regiões possuem ainda um escopo modesto, mas ainda assim, fazem realizações importantes (CRIEKEMANS, 2010).

No ano de 2010 — marco temporal deste artigo — a Suprema Corte da Espanha considerou ilegal o Estatuto da Autonomia da Catalunha de 2006. Este Estatuto tinha, entre outros pontos, concedido a possibilidade à Catalunha de abrir as suas embaixadas no exterior (CRIEKEMANS, 2010). A abertura de embaixadas em Berlim, Londres e Nova Iorque sob a administração de José Montilla, Presidente da Generalitat de 2006 a 2010, foi, portanto, a “personificação mais evidente da diplomacia pública catalã.” (XIFRA, 2009, p. 72, tradução nossa)<sup>19</sup>. Entretanto, a diplomacia pública não se traduz apenas na abertura de embaixadas no exterior. Como citado por Huijgh (2009), a diplomacia pública pode possuir os atributos de identidade, institucionalidade e apoio doméstico para objetivos externos, sendo um destes objetivos, de acordo com este artigo, tornar a Protodiplomacia uma realidade.

18. It is also crucial to the credibility and efficacy of public diplomacy's international dimension, and the ministry's strategic interest, to generate domestic support for its position and choices and thus to empower its own citizens in the foreign policy-making process.

19. most evident embodiment of Catalan public diplomacy.



Em relação à característica identitária da diplomacia pública, as nações secessionistas precisam utilizar uma forma de política externa baseada em um desenvolvimento nacional que busque estabelecer redes de contato com o público no exterior, para que a região secessionista projete a sua identidade no ambiente internacional (XIFRA, 2009). Neste ponto, a Catalunha utiliza um método de ‘exportação dupla’: promovendo a cultura catalã no exterior por instituições como o Institut Català de les Indústries Culturals<sup>20</sup>(ICIC) (Instituto Catalão de Indústrias Culturais, em português) e Institut Ramon Llull<sup>21</sup> (Instituto Ramon Llull, em português), há também uma promoção simultânea e vice-versa de oportunidades para cooperações econômicas que beneficiem a Catalunha (CRIEKEMANS, 2010). Ou seja, a defesa da identidade catalã significa a sua abertura (XIFRA, 2009). Toda essa formulação de projeção da identidade catalã na esfera internacional teve grande participação do antigo presidente da Generalitat, Jordi Pujol (HUIJGH, 2009).

Sobre o aspecto de institucionalização da diplomacia Pública, a partir da política de projeção no âmbito internacional da identidade catalã iniciada pelo ex-Presidente Jordi Pujol, houve uma reestruturação da Vice-Presidência da Generalitat, que passou a ser mais institucionalizada devido à criação do Vice-ministério de Relações Exteriores (XIFRA, 2009). Sob o nome de:

Diplomacia Pública, a diretoria do Vice-Ministério de Relações Exteriores da Catalunha promove ativamente as ações de várias organizações não governamentais da Catalunha no exterior. Ao fazê-la, essa ‘gestão de oportunidades’ da diretoria deve estimular uma rede de contatos para facilitar a ação internacional, integração, e envolvimento de organizações catalãs, com um foco em esportes e turismo como uma fonte de soft power, e que fornece assistências financeiras e técnicas para uma variedade de atividades. (HUIJGH, 2009, p. 28, tradução nossa, grifo nosso).<sup>22</sup>

20. Instituto voltado para a promoção de produtos audiovisuais, músicas e artes cênicas da Catalunha (CRIEKEMANS, 2010).

21. Instituto que promove a língua catalã no exterior (CRIEKEMANS, 2010).

22. under the label of ‘public diplomacy’, the Vice-Ministry of Foreign Affairs’ directorate ‘International Promotion of Catalan Organizations’ (2006) actively promotes the actions of various Catalonian non-governmental organizations abroad.<sup>53</sup> In so doing, this directorate’s ‘opportunities management’ ought to spur a network of relationships to facilitate the international action, integration, and involvement of Catalonian organizations, with a focus on sport and tourism as the main soft-power resources, and provide technical and financial assistance to a variety of activities as well.

Uma dessas organizações catalãs cuja diretoria do Vice-ministério de Relações Exteriores busca envolver no âmbito internacional, com um foco em turismo e esporte, é a Unió de Federacions Esportives de Catalunya (UFEC) (União de Federações Esportivas da Catalunha, em português). A UFEC foi criada em 1985 com a função de reivindicar o reconhecimento das equipes esportivas da Catalunha no exterior. Conforme a diretriz da diretoria do Vice-Ministério de Relações Exteriores da Catalunha, a UFEC estabelece parcerias com organizações esportivas estrangeiras para a criação de competições em que as equipes catalãs possam participar, projetando desta forma, o nome da Catalunha no exterior (XIFRA, 2009).

O ator que mais projeta a imagem da Catalunha no exterior é o Fútbol Club Barcelona (FCB) (Clube de Futebol Barcelona, em português), que possui um significado simbólico muito grande para Catalunha. O FCB faz muitas viagens ao exterior para jogos de pré-temporada em regiões da América do Norte, América do Sul e sudeste da Ásia, sendo essas viagens, durante um determinado período, realizadas pelo patrocínio do governo catalão (XIFRA, 2009).

Nota-se que a Catalunha tenta projetar-se internacionalmente a partir da ideia de ‘país do esporte’, compreendendo que metas e objetivos a serem alcançados internacionalmente não obtêm êxito apenas por ações burocráticas. A imagem esportiva da Catalunha alcançou o seu ápice com a organização dos Jogos Olímpicos de 1992 em Barcelona, que foi realizado também pelo empenho de organizações catalãs, possibilitando que vários contatos fossem estabelecidos em diversas áreas durante a realização dos jogos olímpicos (XIFRA, 2009). A este ponto, destaca-se que “ao juntar oficiais, as organizações internacionais ajudam a ativar potenciais coalizões na política mundial.” (KEOHANE; NYE, 2001, p. 31, tradução nossa).<sup>23</sup>

Outro tema que também está relacionado ao Soft Power além do esporte é o turismo. Barcelona é uma cidade turística e, considerando-se este fato, a Generalitat utilizou o avanço de novas tecnologias de comunicação como um fator estratégico e competitivo ao levar ao exterior a marca da Catalunha como ponto turístico (XIFRA, 2009). Uma observação é que isso foi graças ao barateamento do fluxo de informações que criou oportunidades para atores, neste caso um ator descentralizado, obter êxitos em seus objetivos (KEOHANE; NYE, 1998).

---

23. By bringing officials together, international organizations help to active potential coalitions in the world politics.



O traço doméstico da diplomacia pública considera a esfera interna essencial para seus projetos internacionais. À vista disso, considera-se até mesmo a participação dos próprios cidadãos na formulação da atuação externa, conforme Huijgh (2009). Na Catalunha, há uma comunidade que reflete a atuação internacional de cidadãos: Casals (CCA) (Comunidades Catalãs no Exterior, em português). Essas comunidades são formadas por grupos acadêmicos e empresariais que são reconhecidos pela Generalitat, e seus principais objetivos são orientar os cidadãos catalães no exterior e abrir a oportunidades culturais para a própria Generalitat (XIFRA, 2009).

Sobre toda a apresentação feita até aqui relacionada à atuação internacional da Catalunha, seria interessante tentar compreender em qual modalidade de atividades internacionais registradas nos escritos de Kuznetsov (2015) a Catalunha estaria. Kuznetsov (2015) afirma que há duas categorias de discurso sobre atuação internacional de unidades subnacionais: a dimensão de Estados não reconhecidos na arena internacional/separatistas e a faceta para-diplomática da perspectiva nacionalista/cultural. Esta última trata das unidades subnacionais que em suas atividades no exterior almejam maiores autonomias políticas e econômicas pela afirmação internacional de suas diferenças culturais e linguísticas. A primeira, já trata da atuação no ambiente internacional de unidades subnacionais que buscam o reconhecimento internacional de seu Estado, o que é de significativa importância para o secessionismo.

A Constituição de 1978, como já ressaltado, devolveu à Catalunha e as outras regiões da Espanha certas autonomias para que administrassem questões políticas e culturais. Ao idioma catalão, por exemplo, foi dado o título de língua oficial. Assim sendo, reconhecimento de suas diferenças culturais e autonomia, até mesmo concedida pelo governo central e sem esforços na arena internacional, a Catalunha já possui.

Em 2019, a Catalunha abriu embaixadas na Argentina, México e Tunísia. De acordo com a declaração do Secretário de Relações Exteriores da Generalitat, “a fase de restituição com 12 embaixadas na Europa e nos Estados Unidos está completa”, e, que “iniciam uma nova fase de expansão pelos cinco continentes”, em anúncio feito à imprensa (AQUI CATALUNHA, 2019). Assim, a Catalunha se relaciona mais adequadamente à perspectiva separatista/ não reconhecida no ambiente internacional, visto que “Nossa obrigação é que a Catalunha esteja presente em todo o mundo, e que todo o

mundo possa se interessar pela Catalunha”, conforme declaração do Secretário (AQUI CATALUNHA, 2019).

## Conclusão

Um dos pontos levantados durante o decorrer do artigo foi a divisão de opiniões sobre a independência da Catalunha demonstrada em manifestações de rua pró e anti-independência da Catalunha. Este ponto é pertinente para se pensar a hipótese apresentada na seção introdutória deste artigo. Na medida em que não há um consenso em torno da independência da Catalunha, demonstrada por manifestações de rua pró Espanha e UE e pela participação de pouco menos da metade dos eleitores no referendo de 2017, não há como se pensar em um compartilhamento de uma identidade independentista catalã. Não se pode negar a importância de institutos catalães, como o de Indústrias Culturais e Ramon Llull, que ao exportar a cultura catalã atraem benefícios econômicos à Catalunha. Porém, uma coisa é exportar a marca de uma Catalunha unificada e sem atritos com o governo central espanhol, outra é exportar uma marca de uma Catalunha independente, à mercê de boicotes internacionais na área econômica arquitetados pelo governo espanhol.

Por conseguinte, a clara falta de compartilhamento de uma identidade independentista catalã entre os catalães — variável independente (VI) — acarreta diretamente na impossibilidade de projeção de uma imagem externa de uma Catalunha independente — primeiro traço da diplomacia pública — resultando na falta de atividades de cunho secessionistas na arena internacional para uma futura secessão catalã — variável dependente (VD). Se há a ausência de convergência em torno de uma independência catalã (VI), a Generalitat não encontraria espaço para qualquer tipo de apoio doméstico — terceiro traço da diplomacia pública — para atuações internacionais que estabelecessem uma base para o reconhecimento de uma futura independência da Catalunha (VD), impossibilitando a Protodiplomacia. Com a polaridade da opinião pública em torno da independência, certamente haveria um reflexo dessa polaridade nos grupos empresariais e acadêmicos que formam as Comunidades Catalãs no Exterior (Casals), traduzindo-se na falta de consenso dos cidadãos que participam da formulação da política externa catalã.

Uma realização importante deste artigo foi verificar a eficácia da simbiótica da diplomacia pública descrita por Huijgh (2009), na

medida em que, a falta do primeiro traço da diplomacia pública resultou na falta do terceiro traço da mesma: não havendo a possibilidade da Generalitat projetar uma identidade independentista na esfera internacional, não há como ter apoio doméstico para atividades internacionais por parte da Generalitat que busquem a secessão. Em relação à diplomacia pública institucionalizada, a aplicação do artigo 155 pelo Governo da Espanha inabilitaria qualquer ação por parte de qualquer órgão catalão com objetivos secessionistas, visto que na vigência do artigo o governo central assume o controle das instituições das regiões autônomas.

Conclui-se pela refutação da hipótese deste artigo, tendo-se em consideração que a falta de compartilhamento em torno de uma independência da Catalunha (VI), impossibilita executar políticas no âmbito exterior que formem uma base para uma futura nação independente (VD). Portanto, sobre o caso catalão, a diplomacia pública não é um meio para se alcançar a Protodiplomacia.

Antes de finalizar, é importante pontuar a posição do papel do governo central espanhol, visto que a situação das nacionalidades na Espanha é complexa. Se o governo da Espanha junto à Suprema Corte, hipoteticamente, concederem ao menos o direito a um referendo para a Catalunha, pode haver outras manifestações semelhantes, por exemplo, no País Basco, que possui tradições nacionalistas também. Importante ressaltar que, conforme registrado na seção do contexto histórico, a Espanha é formada por regiões com raízes muito diferentes entre si.

## Referências

AQUI CATALUNHA. **Governo da Catalunha abrirá embaixadas na Argentina e na Tunísia.** 2019. Disponível em: <https://aquicatalunha.com.br/governo-da-catalunha-abrira-embaixadas-na-argentina-e-na-tunisia/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BBC. **Referendo na Catalunha:** as muitas dúvidas geradas pela vitória do ‘sim’ à independência. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-41467201>. Acesso em: 19 jan. 2020.

BENDINELLI, Talita. **O que, de fato, está acontecendo na Catalunha?** Madri: El País, 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/25/internacional/1506329240\\_466584.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/25/internacional/1506329240_466584.html). Acesso em: 31 jan. 2020.

BENDINELLI, Talita. **Presidente da Catalunha declara a independência, mas suspende seus efeitos em busca de mediação.** Madri: El País, 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/10/internacional/1507639406\\_512800.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/10/internacional/1507639406_512800.html). Acesso em: 30 jan. 2020.

CALZADA, Igor. Catalonia rescaling Spain: Is it feasible to accommodate its “stateless citizenship”? **Regional Science Policy & Practice**, [s.l.], v. 11, n. 5, p. 805-820, 2019. Disponível em: <https://rsaiconnect.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/rsp3.12240>. Acesso em: 5 dez. 2019.

COLOMER, J. M. The venturous bid for the independence of Catalonia. **Nationalities Papers**, Washington, v. 45, n. 5, 2017, p. 950–967. Disponível em: [https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/ACEF07F9AB98AD07BA360F1458EF3B67/S0090599200038241a.pdf/venturous\\_bid\\_for\\_the\\_independence\\_of\\_catalonia.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/ACEF07F9AB98AD07BA360F1458EF3B67/S0090599200038241a.pdf/venturous_bid_for_the_independence_of_catalonia.pdf). Acesso em: 01 fev. 2020.

CRIEKEMANS, David. Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. In: CRIEKEMANS, David. et al. **Regional Sub-State Diplomacy Today**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 37-64.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Pana Y. **Federalism and International Relations**. The Role of Subnational Units. New York: Oxford University Press, 1990.

EL PAÍS. **Manifestação multitudinária contra a declaração de independência da Catalunha**. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/29/album/1509272679\\_208787.html#foto\\_gal\\_1](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/29/album/1509272679_208787.html#foto_gal_1). Acesso em: 31 jan. 2020.

EURONEWS. **Pedro Sánchez e Quim Torra abrem via do diálogo**. 2020. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2020/02/06/pedro-sanchez-e-quim-torra-abrem-via-do-dialogo>. Acesso em: 07 fev. 2020.

HUIJGH, Ellen. The Public Diplomacy of Federated Entities: Excavating the Quebec Model. Hague: **Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’**, 2009. Disponível em: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/2012\\_07\\_31\\_paper\\_huijgh.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/2012_07_31_paper_huijgh.pdf). Acesso em: 31 jan. 2020.

KEATING, Michael. **Plurinational democracy**: stateless nations in a post-sovereignty era. S.l.: Oxford University Press, 2001.

KEOHANE, Robert O; Nye, Joseph S. **Power and interdependence**. 3. ed. [S.l.: s.n.], 2001, Chapter 2, p. 21-33.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S Jr. Power and interdependence in the information age. **Foreign Affairs**, S.l., v. 77, n.5, Oct. 1998, p. 81-94.

KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy Subnational governments in international affairs**. London: Routledge New Diplomacy Studies, 2015.

LECOURS, A; MORENO L. Paradiplomacy and Stateless Nations: a Reference to Basque Country. **Unidad de Políticas Comparadas (CSIS)**, 2001, p.01–06. Disponível em: [https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog\\_9973/objava\\_56539/fajlovi/dt\\_0106.pdf](https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_9973/objava_56539/fajlovi/dt_0106.pdf). Acesso em: 12 jan. 2020.

PAQUIN, S. La paradiplomatie identitaire : Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. **Politique et Sociétés**, v. 23, n. 2-3, 2004, p. 203–237. Disponível em: <https://doi.org/10.7202/010890ar>. Acesso em: 12 jul. 2020.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo. et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora das UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. Cap. 8, p. 251-282.

SOLÉ TURA, Jordi. **Nacionalidades y nacionalismo en España**: Autonomías, Federalismo, Autodeterminación. Madrid: Alianza Editorial, 1985.

TORREBLANCA, José I.; VIDAL-FOLCH, Xavier. Dez mitos sobre a independência da Catalunha. Barcelona: **El País**, 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/24/internacional/1506244170\\_596874.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/24/internacional/1506244170_596874.html). Acesso em: 27 jan. 2020.

TSUNAMI DEMOCRÀTIC. Disponível em: <https://tsdem.gitlab.io/noviolenca.html>. Acesso em: 30 jan. 2020.

XIFRA, J. Catalan public diplomacy, soft power, and noopolitik: A public relations approach to Catalonia's governance. **Catalan Journal of Communication & Cultural Studies** 1: 1, 2009, p. 67–85. Disponível em: [https://www.academia.edu/11286822/Catalan\\_public\\_diplomacy\\_soft\\_power\\_and\\_noopolitik\\_A\\_public\\_relations\\_approach\\_to\\_catalonias\\_governance](https://www.academia.edu/11286822/Catalan_public_diplomacy_soft_power_and_noopolitik_A_public_relations_approach_to_catalonias_governance). Acesso em: 10 jan. 2020.

*Recebido em: 12/02/2020*

*Aprovado em: 05/10/2020*

# A atuação paradiplomática do Rio Grande do Sul nos governos Tarso Genro e José Ivo Sartori

*Paradiplomacy of the Brazilian state of Rio Grande do Sul in the administrations of Tarso Genro and José Ivo Sartori*

*La paradiplomacia del estado brasileño de Rio Grande do Sul en los gobiernos de Tarso Genro y José Ivo Sartori*

Natália Hedlund Jardim\*

## Resumo

Este trabalho realizou uma análise comparativa da paradiplomacia do Rio Grande do Sul nas gestões de Tarso Genro (2011-2014) e José Ivo Sartori (2015-2018), com o objetivo de testar parâmetros criados para qualificar a atuação paradiplomática de um governo e, assim, conferir critérios e materialidade à análise da paradiplomacia. Foram analisados os planos de governo, as agendas oficiais e notícias divulgadas pelo portal estadual, de modo a identificar o tipo de paradiplomacia efetuada, as temáticas mais abordadas nas agendas de cunho internacional e os atores, regiões e países priorizados nos contatos de cada gestão. Constatou-se que ambos os governos utilizaram a paradiplomacia como um instrumento para a implementação de políticas dentro de sua esfera de competências, mas com estratégias e abordagens diferentes.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia. Rio Grande do Sul. Tarso Genro. José Ivo Sartori. Análise Comparativa.

## Abstract

This paper presents a comparative analysis of the paradiplomacy of the Brazilian state of Rio Grande do Sul in the administrations of Tarso Genro (2011-2014) and José Ivo Sartori (2015-2018), with the goal of testing parameters created to qualify a government's paradiplomatic performance and thus give criteria and materiality to the analysis of paradiplomacy. Both administration's electoral proposals, official agendas and bulletins released by the state's website were analyzed in order to identify the type of paradiplomacy implemented, the most addressed topics in the international agendas and the actors, regions and countries prioritized

\* Graduada em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: nataliajardim@outlook.com

in the liaison of each administration. The analysis indicates that both governments employed paradiplomacy as an instrument for the implementation of policies within their sphere of competence, but with different strategies and approaches.

**Keywords:** Paradiplomacy. Rio Grande do Sul. Tarso Genro. José Ivo Sartori. Comparative Analysis.

### Resumen

Este trabajo realizó un análisis comparativo de la paradiplomacia del estado brasileño de Rio Grande do Sul en las administraciones de Tarso Genro (2011-2014) y José Ivo Sartori (2015-2018) para probar parámetros creados para calificar la actua-

ción paradiplomática de un gobierno y, así, dar criterio y materialidad al análisis de la paradiplomacia. Se analizaron planes de gobierno, agendas oficiales y noticias difundidas por el portal estatal para identificar el tipo de paradiplomacia realizada, los temas más abordados en las agendas internacionales y los actores, regiones y países priorizados en los contactos de cada gestión. Ambos gobiernos utilizaron la paradiplomacia como instrumento para la implementación de políticas dentro de su ámbito de competencia, pero con diferentes estrategias y enfoques.

**Palabras clave:** Paradiplomacia. Rio Grande do Sul. Tarso Genro. José Ivo Sartori. Análisis comparativo.

## Introdução

A paradiplomacia é definida como a atuação internacional de entes subnacionais, podendo ser estas cidades, estados federados, províncias, departamentos e demais divisões territoriais em um Estado (TAVARES, 2016). Enquanto a ação internacional dos países prioriza temáticas securitárias, comerciais e monetárias, a paradiplomacia se mostra mais adequada para abordar temas que são de competência dos entes subnacionais, como infraestrutura, educação, saúde, promoção da produção regional e atração de investimentos. Dessa forma, estes atores utilizam a arena internacional como um instrumento para a implementação de políticas dentro de sua esfera de competências, participando e influenciando os processos decisórios no plano federal, com o objetivo de proteger ou promover seus interesses locais (SOLDATOS, 1990).

Mesmo com suas competências limitadas pelo âmbito nacional, muitos entes subnacionais desenvolveram suas economias a ponto de ultrapassarem os índices econômicos de diversos países. O estado federado estadunidense da Califórnia, por exemplo, é a oitava maior economia do mundo, ultrapassando o Produto Interno Bruto (PIB) de Rússia, Itália, Índia e Canadá. O estado brasileiro de São Paulo, por sua vez, possui o segundo maior PIB da América Latina, atrás apenas do PIB nacional brasileiro. Dessa forma, é uma dificuldade para economias deste porte operarem exclusivamente dentro dos limites subnacionais estabelecidos pela Constituição e dependerem do âmbito nacional para a condução de suas relações internacionais (TAVARES, 2016).

No estado do Rio Grande do Sul, foco desta pesquisa, o primeiro marco da paradiplomacia deu-se em 1987, com a criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais, cujo foco era a inserção do estado no processo de negociações do Mercosul. Ao longo do tempo, o estado ampliou a sua atuação internacional para acompanhar as novas demandas de um ente subnacional inserido em um mundo em globalização, passando a atuar também na atração de investimentos, promoção de exportações, cooperação técnica e missões internacionais, utilizando a paradiplomacia como um instrumento cada vez mais relevante para o desenvolvimento estadual (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Dada a crescente relevância da paradiplomacia no campo das Relações Internacionais, muito tem-se abordado sobre a temática em estudos e artigos recentes. Entretanto, tais trabalhos tendem a apresentar uma análise geral e superficial da paradiplomacia, focando seu olhar nos resultados das políticas paradiplomáticas (BANZATTO, 2016; CORRADI; GOMES, 2015; DALLARI; MARCOVITCH, 2014; TAVARES, 2016) e negligenciando um estudo mais aprofundado acerca dos meios e métodos utilizados pelos entes subnacionais em sua atuação internacional. Com isto em mente, esta pesquisa se propôs a qualificar a paradiplomacia através de critérios, buscando conferir a materialidade que falta em sua análise. Para tanto, dado grande interesse em conhecer mais sobre o papel dos estados federados internacionalmente, optou-se por analisar a ação paradiplomática do estado do Rio Grande do Sul em suas duas administrações mais recentes, encabeçadas pelos governadores Tarso Genro (2011-2014) e José Ivo Sartori (2015-2018), por meio de uma análise comparativa das duas gestões.

Como critérios para esta análise, foram utilizados os planos de governo de cada gestão, as agendas oficiais dos governadores e notícias divulgadas pelo portal do governo estadual, de modo a identificar os atores internacionais priorizados nos contatos de cada gestão, o tipo de paradiplomacia efetuada, as regiões e países priorizados e as temáticas mais abordadas nas agendas de cunho internacional. Através destes critérios, buscou-se atingir quatro objetivos:

- (1) identificar os atores internacionais priorizados nos contatos de cada governo, classificados em:
  - (a) governos nacionais (Embaixadores, Cônsules, Presidentes);
  - (b) governos subnacionais (cidades, estados, regiões);



- (c) setor privado (empresas, câmaras, associações);
  - (e) organizações internacionais; e
  - (f) sociedade civil internacional (eventos, palestras, visitas).
- (2) analisar o tipo de paradiplomacia efetuada, se priorizou-se a recepção doméstica ou a prospecção através de viagens internacionais;
  - (3) comparar as regiões e países priorizados por cada governo; e
  - (4) comparar as temáticas mais abordadas nas agendas de cunho internacional.

Para atingir tais objetivos, realizou-se uma revisão de literatura inicial sobre paradiplomacia, de modo a compreender o papel dos entes federados internacionalmente. Em seguida, foram analisados os planos de governo de cada gestão, de modo a identificar as estratégias paradiplomáticas propostas ainda no período eleitoral e, assim, observar se estas foram efetivadas ao longo dos mandatos. Foram analisadas também as agendas oficiais dos governadores, obtidas através do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul, nas quais constam os compromissos oficiais dos governantes e a partir das quais foram identificados os atores, o tipo de paradiplomacia e os países priorizados. Por fim, foram analisadas as notícias oficiais publicadas pelo site do Governo do Estado durante o período analisado, nas quais são divulgadas as pautas das agendas e com as quais foram identificadas as temáticas abordadas. Dessa forma, com base nos dados coletados e na análise das informações, comparam-se as atuações internacionais das duas gestões, observando-se as diferenças e semelhanças entre os meios e métodos utilizados pelos entes subnacionais em suas estratégias paradiplomáticas.

## **Paradiplomacia: teoria e institucionalização**

Esta seção abordará inicialmente as diferentes vertentes teóricas utilizadas para explicar a paradiplomacia, assim como os métodos, formas e motivações por trás da atuação internacional de entes subnacionais. Em seguida, se ocupará brevemente de como a paradiplomacia é tratada pelo ordenamento jurídico brasileiro e, por fim, apresentará o histórico da atuação internacional do Rio Grande do Sul.

## Vertentes teóricas da paradiplomacia

A paradiplomacia é considerada uma invenção do século XX, consequência natural da globalização e da perfuração da noção tradicional de Estado soberano. A aceleração da economia global, a crescente mobilidade do capital e o desenvolvimento de novos meios de comunicação e transporte contribuíram para a transformação da divisão das responsabilidades entre governo nacional e governos subnacionais. Até o momento, não há um modelo teórico específico destinado a explicar a paradiplomacia. Entretanto, estando ela vinculada a outros fenômenos internacionais, tais como a globalização, a interdependência dos entes nacionais e internacionais e a integração regional, é possível analisá-la a partir de adaptações de abordagens criadas para compreender estes fenômenos (KEATING, 1999; AGUIRRE, 1999).

Segundo Banzatto (2016), a globalização é apontada como um dos principais determinantes da paradiplomacia, uma vez que a crescente internacionalização das economias aumenta a interdependência entre os entes nacionais e subnacionais. As fronteiras nacionais deixam de ser capazes de proteger as subunidades das influências externas e, como resposta, os governos regionais se veem impelidos a atuar internacionalmente para garantir o desenvolvimento de suas economias. Em complemento, o caráter multidimensional dos processos de integração regional em surgimento no final do século XX e início do século XXI foram determinantes para a inclusão dos governos subnacionais nas decisões de cunho internacional, já que os efeitos da integração regional se materializam principalmente nas esferas estaduais (BANZATTO, 2016; JUNQUEIRA, 2014). A paradiplomacia transfronteiriça é um reflexo desse fenômeno, pois é uma aliança entre atores subnacionais de territórios contíguos para fortalecer os processos de integração regional. Como exemplo, tem-se a inclusão dos governos subnacionais em instâncias decisórias de organizações e blocos internacionais, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (ODDONE; SOUZA, 2017).

No âmbito da integração regional, pode-se analisar, ainda, a paradiplomacia a partir da interdependência complexa, a qual reconhece a existência de atores internos que buscam pautar suas ações no plano externo e cujos desdobramentos tem a capacidade de afetar a ação internacional do Estado (KEOHANE; NYE, 2012).

A crescente atuação internacional dos estados está relacionada com o aumento da sua vulnerabilidade, como consequência do aprofundamento da interdependência causada pela globalização e pela integração regional. Com isso, as decisões de cunho internacional tomadas pelo nível nacional passaram a afetar substancialmente a capacidade dos entes subnacionais em garantir o bem-estar de suas populações locais, tornando-se então necessário um contato mais frequente dos estados com os órgãos nacionais responsáveis pelas relações externas (BANZATTO, 2016).

Dessa forma, dada a ausência de uma vertente teórica específica para o estudo da paradiplomacia, é importante notar também que mesmo a utilização do termo “paradiplomacia” não é consenso entre os pesquisadores da temática. Enquanto muitos pesquisadores enxergam a paradiplomacia como complemento da diplomacia estatal, outros questionam a utilização da palavra “diplomacia” em “paradiplomacia”, pois consideram a primeira uma atividade exercida exclusivamente por um Estado soberano, através de seus diplomatas, não podendo esta ser utilizada para definir a atuação internacional de um ente subnacional. Como consequência, no Brasil, à título de exemplo, o termo “cooperação internacional descentralizada” também é muito utilizado, buscando enfatizar a cooperação e as parcerias entre os entes, ao invés das ferramentas diplomáticas tradicionais (TAVARES, 2016).

Assim sendo, segundo Ferreira (2015), a ação paradiplomática do estado federado pode ser classificada em três categorias principais: cooperação, economia e articulação internacional. A categoria de cooperação abarcaria ações de integração de infraestrutura entre estados fronteiriços, cooperação entre governos e entre órgãos governamentais, intercâmbios técnico-científicos e acordos de fraternidade, entre outros. A categoria de economia, por outro lado, abarcaria os negócios internacionais, a promoção comercial de produtos do estado, a atração de investimentos e as missões comerciais. A categoria de articulação internacional, por sua vez, abrangeria a recepção e realização de missões oficiais, a representação do estado em feiras internacionais e as agendas com embaixadores e outras autoridades estabelecidas no Brasil ou em visita ao estado. Para este trabalho, as três categorias de Ferreira (2015) foram esmiuçadas em seis temáticas, com o objetivo de compreender mais detalhadamente os eixos de atuação internacional do estado, sendo elas: atração de investimentos, agronegócio, cultura, captação de financiamento, infraestrutura e turismo.

Ademais, segundo Duchacek (1990), os governos subnacionais promovem seus interesses na esfera internacional essencialmente através de seis maneiras: a partir do estabelecimento de escritórios permanentes no exterior, através de viagens ao exterior de governadores e prefeitos e através de viagens de representantes dos governos subnacionais para coleta de informações. Da mesma forma, utilizam-se de feiras de comércio e investimento que promovam a economia regional no exterior, do estabelecimento de zonas especiais de comércio e da participação de representantes dos governos subnacionais em conferências de organizações internacionais ou nas missões de presidentes ou chefes de Estado ao exterior. Neste trabalho, as seis formas de atuação paradiplomática dos estados explanadas por Duchacek (1990) foram utilizadas na identificação dos compromissos de cunho internacional entre as agendas dos governos analisados.

Desse modo, as razões que levam ao engajamento de governos subnacionais na paradiplomacia são diversas. Dentre elas, tem-se a busca por oportunidades no mercado internacional, principalmente no caso de economias em desenvolvimento, as quais buscam atrair investimentos estrangeiros, encontrar novos mercados para seus produtos e tecnologia para modernização da indústria regional. Ademais, os entes subnacionais buscam o ambiente internacional também em vista a aperfeiçoar políticas que beneficiem o bem-estar da população, tais como educação, saúde, infraestrutura e segurança pública. Dessa forma, a paradiplomacia não é considerada um fim em si mesma pelos estados, mas um meio de fortalecer as competências locais de forma pragmática, direcionada e oportunista (TAVARES, 2016). Assim, com base nas motivações que levam ao engajamento paradiplomático apresentadas por Tavares (2016), este trabalho buscou compreender como cada governo utilizou o instrumento da paradiplomacia para alcançar os objetivos maiores estipulados em seus planos de governo.

Por fim, destacam-se ainda duas qualificações das ações paradiplomáticas cunhadas pela autora e que serão utilizadas neste trabalho, a paradiplomacia prospectiva e a paradiplomacia receptiva. A paradiplomacia prospectiva caracteriza uma forma de atuação paradiplomática que prioriza a prospecção internacional dos interesses subnacionais, principalmente através de viagens e missões ao exterior dos governadores ou prefeitos. A paradiplomacia receptiva, por sua vez, é uma forma de atuação paradiplomática

que prioriza a recepção de atores internacionais no território do estado ou município. Pode-se identificar a forma de atuação paradiplomática priorizada por um governo ao analisar-se a quantidade de agendas paradiplomáticas de recepção à atores internacionais realizadas localmente em comparação com a quantidade de agendas paradiplomáticas realizadas no exterior, em viagens e missões internacionais dos líderes subnacionais.

## **A paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro**

Apesar de ser uma prática já estabelecida na maioria dos estados brasileiros, a paradiplomacia não está definida juridicamente na Constituição brasileira vigente. Segundo o Artigo 21 da Constituição de 1988, cabe ao governo federal manter relações com Estados estrangeiros e participar em organizações internacionais. Entretanto, as relações exteriores não estão entre as áreas listadas como de poder legislativo exclusivo da União, de modo que a atuação internacional dos entes subnacionais não está vedada. Apesar disso, a paradiplomacia está limitada às áreas de competência dos estados, as quais são estabelecidas nas constituições nacional e estaduais (TAVARES, 2016).

Ainda segundo Tavares (2016), uma Proposta de Emenda Constitucional foi enviada ao Congresso Brasileiro em 2005 com o objetivo de regular a atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros. A proposta, entretanto, não foi aprovada. Mesmo assim, a paradiplomacia passou a ser cada vez mais utilizada pelos estados brasileiros, de modo que estes, por sua vez, passaram a criar as próprias estruturas jurídicas para regular sua ação externa, em resposta a lentidão do governo nacional em legislar sobre a matéria. Como exemplo, tem-se a criação a nível subnacional de secretarias e departamentos dedicadas exclusivamente às relações internacionais. De acordo com Silva (2010), em 2010, cerca de dois terços dos estados brasileiros possuíam um órgão administrativo responsável especificamente pelos assuntos internacionais.

## **A atuação internacional do Rio Grande do Sul**

A paradiplomacia ganhou maior reconhecimento no governo estadual do Rio Grande do Sul em 1987, com a criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais pelo governador Pedro

Simon. O objetivo principal desta nova Secretaria era inserir o estado no processo de negociações da criação do Mercosul. A gestão de então identificou uma importante oportunidade para o estado como mediador das negociações em curso, dada a localização central do Rio Grande do Sul dentro do processo de integração e a sua histórica relação com Argentina e Uruguai. No âmbito da Secretaria, buscou-se tanto informar a população acerca das vantagens do processo de integração, em busca do apoio público, como incentivar o governo nacional a manter o processo de negociações ativo (NUNES; SALOMÓN, 2007).

Em 1995, entretanto, ocorre uma reestruturação da Secretaria durante o governo de Antônio Britto. Nesta gestão, os principais objetivos da atuação paradiplomática do estado passam a ser a busca por maior inserção no mercado internacional e pelo desenvolvimento econômico do estado. Em parceria com a classe empresarial, a gestão passou a dar maior foco à promoção comercial internacional do estado, à geração de negócios e à atração de investimentos externos (PERUFFO, 2009). Em 2001, tem-se uma breve retomada do âmbito político das relações internacionais do Rio Grande do Sul, com o envolvimento ativo da gestão de Olívio Dutra no Fórum Social Mundial, que teve sua primeira edição em Porto Alegre. O Fórum teve como objetivo reunir a sociedade civil internacional em busca de alternativas ao modelo socioeconômico vigente. Dessa forma, o envolvimento do estado nesta primeira e histórica edição do fórum serviu para posicionar o Rio Grande do Sul internacionalmente, como um ator relevante nas discussões dos países em desenvolvimento (NUNES, 2005).

Por fim, a partir de 2005 e até o período abordado por esta pesquisa (2011-2018), um fator marcante da paradiplomacia do estado foi a busca por financiamento em organismos internacionais. Até então, o estado recorria ao governo nacional em busca de financiamento. Porém, com a escassez de crédito no âmbito nacional e a subsequente crise das economias brasileira e estadual, tornou-se necessário buscar novas fontes de crédito para financiar os programas e gastos estaduais. Somente no período estudado por este trabalho, o Rio Grande do Sul captou cerca de 1,2 bilhões de dólares em financiamento através do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Banco Europeu e do Banco de Desenvolvimento da América Latina (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

## Variáveis de análise da paradiplomacia dos governos Tarso Genro e José Ivo Sartori

Nesta seção, são apresentadas as análises dos planos de governo das gestões Tarso e Sartori, das agendas oficiais dos dois governadores e das pautas das agendas oficiais. A partir destas variáveis de análise, buscou-se identificar as principais características da paradiplomacia das duas gestões, sendo estas: as estratégias paradiplomáticas propostas no período eleitoral, os atores e países priorizados por cada gestão, o tipo de paradiplomacia efetuada e as temáticas abordadas.

### Planos de governo

A análise dos planos de governos das gestões estudadas por este trabalho, Tarso Genro (2011-2014) e José Ivo Sartori (2015-2018), teve como objetivo compreender se a paradiplomacia esteve presente nos planejamentos de governo das duas gestões em seus respectivos anos eleitorais (2010 para Tarso Genro e 2015 para José Ivo Sartori) e se, caso presente, o quão relevante foi considerada pelos candidatos em seus planejamentos. Os dois planos de governo foram obtidos através da página online da Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul. Nestes documentos, são elencadas as propostas de cada candidato para o mandato pretendido, assim como as estratégias concebidas para atingir os objetivos estipulados.

No plano de governo da gestão Tarso Genro, apresentado no período eleitoral de 2010, foram observadas diversas menções a objetivos para a atuação internacional do estado. Primeiramente, o plano cita a necessidade de incentivar a maior competitividade do setor produtivo gaúcho internacionalmente através da redução da tributação às exportações, assim como a necessidade de acompanhar a tendência à integração regional, multilateralismo e cooperação solidária na política mundial. Para tanto, propõe maior aproximação ao Mercosul, América Latina e países emergentes, de modo a aprimorar as relações econômicas e comerciais, o intercâmbio educacional e o apoio técnico e tecnológico (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

Apesar de menções à busca pela manutenção das boas relações e trocas comerciais com os Estados Unidos e seus estados e com a



União Europeia, seus países e regiões, o foco do plano de governo da gestão Tarso está na criação de alianças solidárias para potencializar a cooperação Sul-Sul com a América Latina, África e Oriente Médio, enfatizando ainda as relações com os países do BRICS — Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. No âmbito comercial, menciona-se a criação de políticas para a prospecção de novos mercados para os produtos regionais, através da participação em feiras e eventos internacionais. No âmbito social, observa-se a intenção de promover e executar programas de cooperação com organismos internacionais voltados à implementação de políticas para as mulheres, enquanto no âmbito cultural, por sua vez, menciona-se a necessidade de reposicionar a cultura gaúcha no cenário internacional:

[...] trocas culturais promovem conhecimento mútuo, autoestima, paz, solidariedade e tolerância. Para um estado que abrigou de forma pioneira o Fórum Social Mundial, é fundamental desenvolver um programa de intercâmbio que, não apenas humaniza, mas complementa e amplia trocas econômicas e simbólicas. Neste sentido, devemos apoiar as iniciativas da Agenda 21 da Cultura e dialogar permanentemente com nossos irmãos e vizinhos da América Latina (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 47).

Para a implementação dos programas propostos, a gestão Tarso Genro pretendia recorrer a organismos internacionais para buscar parte do financiamento necessário à implementação de seus programas, citando o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata como possíveis fontes de crédito (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

O plano de governo da gestão de José Ivo Sartori, por sua vez, traz duas menções a objetivos para a atuação internacional do estado. A primeira menção aborda o impacto negativo na base industrial gaúcha causado pela forte concorrência mundial no setor, além de mencionar que esta concorrência seria um fator limitador do pleno florescimento da vitivinicultura do Estado. A segunda menção, por sua vez, enfatiza a necessidade de “buscar financiamentos internacionais para as necessidades de logística, malha rodoviária e melhor aproveitamento dos cursos de água para alternativas hidroviárias no estado” (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 39).

Dessa forma, pôde-se observar que a gestão Tarso Genro deu grande ênfase à paradiplomacia em seu planejamento de governo,



exemplificada pelos diversos objetivos traçados já no período eleitoral que mencionam a atuação internacional do estado como uma ferramenta ou objetivo final de diversas propostas do então candidato. Em contraste, poucas foram as estratégias paradiplomáticas traçadas pelo governo da gestão de José Ivo Sartori através de seu plano de governo, o que pode indicar um desinteresse inicial — ou até desconhecimento — do campo paradiplomático por parte da gestão.

## Agendas oficiais dos governadores

A próxima variável de análise utilizada foi a agenda oficial dos governadores, na qual constam todos os compromissos oficiais realizados pelos governadores durante seus mandatos. É importante ressaltar nesta etapa que a paradiplomacia não é realizada somente pelo líder do governo, mas também por qualquer membro ou funcionário do governo que realize funções de cunho internacional, seja o desenvolvimento de programas de parceria cultural, técnica ou tecnológica com entes internacionais, a participação em eventos, a produção de estudos para preparação de ações, o contato com embaixadas e consulados e a manutenção de acordos de empréstimo e financiamento com bancos internacionais, entre outros. Entretanto, dado o grande volume de ações internacionais tomadas pelo estado do Rio Grande do Sul no período abordado por esta pesquisa, foram analisadas neste trabalho somente as agendas do governador do estado.

Assim sendo, as agendas dos governadores foram solicitadas de forma online através do Portal da Transparência do Estado. Após o recebimento dos arquivos, deu-se início a análise dos documentos para identificação das agendas de cunho internacional. Para facilitar a análise, os compromissos paradiplomáticos identificados foram classificados em uma tabela por governo, localização (se ocorreram no Brasil ou no exterior), ano e ator, sendo a classificação dos atores dividida em (1) governos nacionais (Embaixadores, Cônsules, Presidentes, etc.), (2) governos subnacionais (cidades, estados, regiões), (3) setor privado (empresas, câmaras, associações), (4) organizações internacionais e (5) sociedade civil internacional (eventos, palestras, visitas), conforme demonstrado na Tabela 1 abaixo, a qual representa, à título de exemplo, as agendas domésticas do governador Tarso Genro com atores de governos nacionais:

Tabela 1 - Agendas domésticas do governador Tarso Genro

Governo Tarso Genro (agendas domésticas)			
Governos nacionais (Embaixadores, Cônsules, Presidentes, Ministros e Delegações/ Representantes)			
2011	2012	2013	2014
Embaixador Israel	Embaixador África do Sul	Embaixadora Romênia	Embaixador Argélia
Embaixador França	Embaixador Palestina	Embaixador Israel	Embaixador Argentina
Comitiva embaixadores países asiáticos	Embaixador Estados Unidos	Conselho Embaixadores Árabes	Embaixador Palestina
Embaixador Argentina	Embaixador Reino Unido	Embaixador Tailândia	Embaixador Palestina
Embaixador Malawi	Embaixador Alemanha	Embaixador Palestina	Embaixador Espanha
Cônsul Grã-Bretanha	Embaixador Nova Zelândia	Embaixador França	Cônsul Chile
Cônsul Uruguai	Embaixador África do Sul	Embaixador Quênia	Cônsul Uruguai
Cônsul Alemanha	Embaixador Israel	Embaixador Coreia do Sul	Delegação da China
Cônsul Japão	Embaixador Equador	Embaixador Chile	Presidente Uruguai
Cônsul Itália	Embaixador Palestina	Embaixador Turquia	Presidente de Honduras
Vice-Chanceler Uruguai	Ministro Comércio Exterior e Investimentos Estrangeiros Cuba	Ministro Comércio Exterior e Investimento Cuba	Ministra Direitos das Mulheres, Cidade, Juventude e Esportes França
Vice-Chanceler Uruguai	Embaixador China	Embaixador Iraque	
Audiência com delegação do Uruguai	Cônsul Uruguai	Embaixador Grécia	
GT Brasil-França	Cônsul França	Chefe Consulado Paraguai	
Presidente Uruguai	Ministra Relações Exteriores Canadá	Cônsul França	
	Embaixador Nigéria	Embaixador Itália	
	Vice-Chanceler Uruguai	Consul Argentina	
	XXXIII Reunião Ministros da Saúde Mercosul	Ministro Turismo Cuba	

	Representante Min. Agricultura Alemanha	Inauguração Consulado Uruguai	
	Representante Governo Francês	Ministro Britânico para a Escócia	
	VIII Reunião Alto Nível Nova Agenda Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil- Uruguai	Deputada Federal e Primeira-Dama de Cuba	
		Vice-Chanceler Uruguai	

Fonte: Elaborada pela autora com base em Rio Grande do Sul, 2019a; 2019b.

Em seguida, os dados coletados foram analisados quantitativamente para identificação dos atores e formas de paradiplomacia priorizadas por cada gestão, assim como para comparação dos dados entre os dois governos. Dessa forma, a Tabela 2 abaixo representa a compilação quantitativa dos compromissos oficiais de cunho internacional dos governadores, coletados na análise das agendas paradiplomáticas domésticas e classificados por ator e ano de mandato, com inclusão do dado de quantidade de viagens internacionais realizadas.

Tabela 2 - Compilação dos compromissos oficiais de cunho internacional dos governadores em agendas domésticas

Agendas domésticas										
	Tarso				Sartori				Total	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Tarso	Sartori
Governos nacionais	15	21	22	11	39	18	40	20	69	117
Governos subnacionais	5	3	2	3	6	6	6	2	13	20
Setor privado	4	8	6	6	11	2	18	5	24	36
Organizações internacionais	3	7	3	3	7	4	2	1	16	14
Sociedade civil internacional	6	4	4	4	3	3	2	1	18	9
Viagens internacionais	5	9	9	1	1	4	4	0	24	9

Fonte: Elaborada pela autora com base em Rio Grande do Sul, 2019a; 2019b.

Dessa forma, observou-se que em ambos os governos, nas agendas paradiplomáticas domésticas, a prioridade foi dada às agendas com atores de governos nacionais e do setor privado. Entretanto, comparando as duas gestões, observa-se que o governo Sartori teve significativamente mais agendas com estes dois tipos de atores (117 e 36 agendas, respectivamente) do que o governo Tarso (69 e 24 agendas, respectivamente). Por outro lado, observa-se que o governo Tarso realizou consideravelmente mais viagens internacionais oficiais que o governo Sartori, tendo sido computadas 24 viagens na gestão Tarso, em comparação com 9 viagens na gestão Sartori.

Observada a considerável quantidade de agendas com atores de governos nacionais em ambas as gestões, procurou-se identificar os países com os quais as agendas foram realizadas, de modo a analisar se houve alguma preferência ao contato com países específicos. Dessa forma, observou-se no governo Tarso maior quantidade de agendas com Uruguai, França e Palestina (12, 7 e 5 agendas ao longo do mandato, respectivamente). Porém, em sua maioria, as agendas paradiplomáticas com atores de governos nacionais desta gestão se restringiram a apenas uma por país ao longo do mandato. No governo Sartori, por outro lado, observou-se uma maior quantidade de agendas com Alemanha, Uruguai e Itália (10, 10 e 9 agendas, respectivamente). Além disso, observou-se uma maior ocorrência de agendas com os países recepcionados, tendo a maioria destes ao menos duas agendas com o governador ao longo de seu mandato.

Por fim, da mesma forma que as agendas domésticas, analisaram-se também as agendas internacionais, que constituem missões governamentais, viagens para participação em eventos e feiras, reuniões com governantes, organismos internacionais e empresas multinacionais, palestras e demais visitas de cunho oficial realizadas pelos governadores fora do Brasil. Assim, a Tabela 3 abaixo representa a compilação quantitativa dos compromissos oficiais de cunho internacional dos governadores em agendas externas, coletados na análise das agendas paradiplomáticas e classificados por ator e ano de mandato.

Tabela 3 - Compilação dos compromissos oficiais de cunho internacional dos governadores em agendas externas

Agendas externas										
	Tarso				Sartori				Total	
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Tarso	Sartori
Governos nacionais	16	15	15	0	2	6	0	0	46	8
Governos subnacionais	5	1	6	0	1	4	6	0	12	11
Setor privado	8	17	27	2	0	4	11	0	54	15
Organizações internacionais	1	1	1	0	0	0	0	0	3	0
Sociedade civil internacional	4	5	10	2	0	2	0	0	21	2

Fonte: Elaborada pela autora com base em Rio Grande do Sul, 2019a; 2019b.

Pode-se observar que, dada a maior quantidade de viagens realizadas pelo governo Tarso, esta gestão apresentou maior quantidade de agendas externas com todos os atores. Ademais, pode-se observar também que ambos os governos priorizaram as agendas com o setor privado em suas viagens internacionais, através de reuniões com empresas multinacionais para discussão de investimentos já realizados ou em realização no estado, visitas técnicas para compartilhamento de conhecimento e tecnologia e promoção dos produtos e empresas gaúchas nos países visitados.

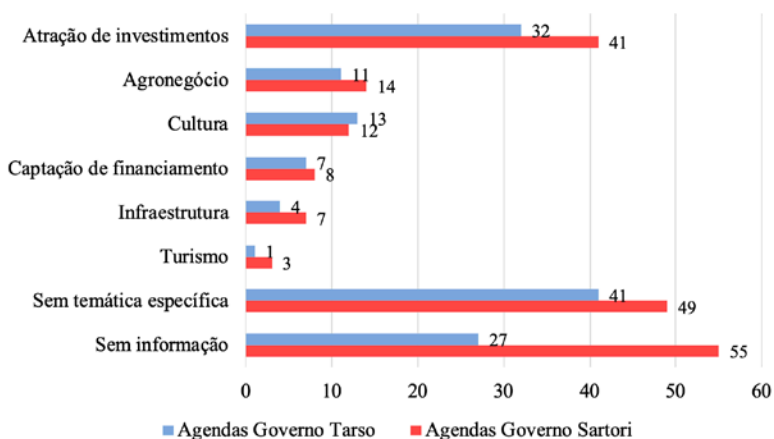
## Pautas das agendas oficiais

Após a análise quantitativa das agendas, buscou-se obter uma compreensão mais qualitativa dos dados coletados através de uma análise das pautas das agendas. Para isso, utilizou-se o portal de notícias oficial do governo estadual para coletar todas as notas divulgadas acerca das agendas paradiplomáticas. Dessa forma, foram identificadas seis principais temáticas abordadas nas agendas ao longo dos dois governos, são elas: atração de investimentos, agroturismo, cultura, captação de financiamento, infraestrutura e turismo. Tem-se ainda agendas nas quais não foram identificadas temáticas específicas, constituídas apenas por visitas de cortesia

ou entrega de convites, e uma considerável quantidade de agendas para as quais não foram encontrados registros no portal de notícias do governo, constituindo 25,2% de todas as agendas analisadas.

Através dos dados coletados, observou-se um padrão semelhante nas temáticas abordadas nas agendas das duas gestões, conforme mostra o Gráfico 1 abaixo, o qual apresenta o resultado quantitativo dos dados coletados nesta etapa:

Gráfico 1 – Compilação dos compromissos oficiais de cunho internacional dos governadores



Fonte: Elaborada pela autora com base em Rio Grande do Sul, 2019a; 2019b.

Em ambos os governos, a atração de investimentos foi a temática mais abordada, constituindo 23,5% das agendas do governo Tarso e 21,7% das agendas do governo Sartori. Esta temática inclui as agendas de prospecção de novos investimentos, discussão de investimentos em andamento, promoção de produtos e empresas gaúchas no exterior, participação em eventos empresariais e feiras internacionais e visitas à empresas no exterior, entre outros. Em seguida, tem-se as pautas relacionadas ao agronegócio, constituindo 8,1% das agendas da gestão Tarso e 7,4% das agendas da gestão Sartori. Esta temática inclui as agendas de promoção do agronegócio gaúcho no exterior, tratativas para parcerias técnicas, científicas e tecnológicas com atores de governos nacionais, subnacionais e empresas multinacionais e participação em feiras e eventos do setor. Tem-se ainda um relevante número de pautas com cunho cultural, constituindo 9,5% das agendas do governo Tarso e 6,3% das

agendas do governo Sartori. Esta temática inclui as agendas de participações em eventos para promoção da cultura de países e regiões estrangeiras, assinatura de acordos de fraternidade e celebrações de laços históricos entre o estado e países ou regiões parceiras.

Com menor quantidade de agendas tem-se a temática de captação de financiamento, que constitui 5,1% das agendas da gestão Tarso e 4,3% das agendas da gestão Sartori, abrangendo reuniões e compromissos com bancos e organizações financeiras internacionais, para captação de novos financiamentos ou acompanhamento de financiamentos vigentes. Em seguida, tem-se a temática de infraestrutura, constituindo 2,9% das agendas do governo Tarso e 3,7% das agendas do governo Sartori, a qual abrange reuniões para formulação de parcerias com países fronteiriços para construção de infraestruturas conjuntas, encontros com atores de outros países para troca de conhecimentos técnicos e visitas para acompanhamento ou inauguração de estruturas em regiões fronteiriças. Por fim, tem-se a temática de turismo, a qual constitui 0,7% das agendas da gestão Tarso e 1,6% das agendas da gestão Sartori e inclui encontros com representantes do turismo de atores nacionais e subnacionais, participação em eventos internacionais da área e reuniões com representantes de países vizinhos para cooperação e promoção do turismo regional.

## **Análise da atuação paradiplomática dos governos Tarso Genro e José Ivo Sartori**

Com base nos dados coletados e na análise das informações, pode-se constatar que ambas as gestões de Tarso Genro (2011-2014) e José Ivo Sartori (2015-2018) utilizaram a paradiplomacia como uma ferramenta relevante para atingir os objetivos de seus mandatos. Diante das temáticas compiladas — com exceção das agendas sem temática específica ou sem informações localizadas —, observou-se que a paradiplomacia foi utilizada como forma de captar financiamento para seus projetos, atrair investimentos e empresas ao estado, promover as empresas e a produção gaúcha no exterior e inclusive adquirir capital político ao adicionar uma imagem internacionalizada à sua gestão. Entretanto, apesar de observada em ambos os governos, a paradiplomacia foi utilizada de formas diferentes por cada gestão.

Em primeiro lugar, observou-se através da análise dos planos de governo que a gestão de Tarso Genro enfatizou a paradiplomacia

em seu planejamento de governo, fato exemplificado pelos diversos objetivos traçados já no período eleitoral que mencionam a atuação internacional do estado como uma ferramenta ou objetivo final de diversas propostas do então candidato. O plano desta gestão abordou a promoção do setor produtivo gaúcho internacionalmente, a atração de investimentos ao estado, a integração com os países vizinhos e com países em desenvolvimento, o intercâmbio técnico, tecnológico, educacional e cultural com parceiros internacionais e a captação de financiamento através de bancos internacionais. O plano de governo da gestão de José Ivo Sartori, por outro lado, não apresentou estratégias paradiplomáticas traçadas para o mandato, mencionando apenas a necessidade de acompanhar a concorrência internacional e buscar financiamento em fontes internacionais para atender às necessidades do estado.

Em segundo lugar, através da análise das agendas oficiais das duas gestões, foram identificados em ambos os governos compromissos com todos os atores internacionais considerados por este trabalho. Entretanto, algumas diferenças na forma de implementação da paradiplomacia e dos atores priorizados foram observadas. No governo Tarso, observou-se uma tendência à paradiplomacia prospectiva, dada a ocorrência de 24 viagens internacionais em seu mandato. O governo Sartori, por sua vez, privilegiou uma paradiplomacia receptiva, dada a maior quantidade de agendas paradiplomáticas domésticas em comparação ao seu antecessor. Ademais, foi possível identificar uma diferenciação entre a atuação paradiplomática das duas gestões também ao observarem-se as regiões priorizadas por cada governo. A gestão Tarso apresentou grande quantidade de agendas com o vizinho Uruguai, confirmando a intenção de fortalecimento da integração com os países vizinhos e com o Mercosul apresentada em seu plano de governo, utilizando-se da paradiplomacia transfronteiriça. A gestão Sartori, por sua vez, realizou expressiva quantidade de agendas com Alemanha e Itália, apresentando uma tendência de reaproximação aos parceiros europeus.

Entretanto, apesar dos contrastes entre as duas gestões, foram observadas também algumas semelhanças na atuação paradiplomática dos dois governos. Nas agendas domésticas, observou-se que os dois governos deram grande prioridade a compromissos com atores do nível nacional. Por outro lado, nas agendas internacionais, ambos priorizaram compromissos com atores do setor privado, evidenciando que se objetivava a prospecção de novos investimentos para o estado e a promoção da produção local nas viagens internacionais.



Ademais, no que tange às regiões, apesar das diferenças acerca dos países priorizados pelos dois governos, pode-se observar que ambos priorizaram as relações com atores nacionais e subnacionais da Europa e da América Latina. Por fim, em relação às pautas das agendas, constatou-se que em ambas as gestões as temáticas mais abordadas nas agendas paradiplomáticas foram a atração de investimentos ao estado e a promoção do agronegócio gaúcho. De modo que, para os dois governos, a paradiplomacia foi utilizada principalmente como uma ferramenta para prospectar novos investimentos — através da ampliação ou instalação de multinacionais no estado, da promoção da produção gaúcha e da participação em feiras e eventos — e para desenvolver e promover o agronegócio gaúcho — através do intercâmbio técnico, tecnológico e educacional no setor.

## Considerações finais

Através deste trabalho, foi possível compreender melhor a atuação dos entes subnacionais internacionalmente e o papel da paradiplomacia dentro de um estado federado. Apesar de ser um fenômeno novo, pôde-se observar a paradiplomacia no Rio Grande do Sul desde 1975, fruto da crescente globalização do sistema internacional, da interdependência dos atores e da emergência de processos de integração regionais, com destaque para o papel do Mercosul como motivador do início da atuação paradiplomática dos governos gaúchos.

Dessa forma, através da comparação entre a atuação internacional da gestão de Tarso Genro e da gestão de José Ivo Sartori, foi possível identificar de quais modos a paradiplomacia foi implementada e quais os objetivos por trás da utilização da via internacional como uma ferramenta pelos dois governos. Ambas as gestões utilizaram a paradiplomacia como um instrumento para a implementação de políticas dentro de sua esfera de competências, entre elas a atração de investimentos, a captação de financiamento, a promoção da economia e do agronegócio regional, a cooperação técnica e tecnológica nas áreas de infraestrutura, saúde e educação e a divulgação do turismo local.

Apesar de não existir ainda uma teoria específica destinada a explicar a paradiplomacia, foram encontrados diversos trabalhos e artigos recentes abordando a temática. Entretanto, observou-se em tais trabalhos uma análise geral e superficial da paradiplomacia em

entes subnacionais específicos, focando seu olhar nos resultados das políticas paradiplomáticas e negligenciando um estudo mais aprofundado acerca dos meios e métodos utilizados pelos entes em sua atuação internacional. Tal fator motivou uma tentativa de qualificação da paradiplomacia através de critérios por parte deste trabalho, buscando conferir a materialidade que falta na análise da atuação internacional de entes subnacionais e prestar uma breve contribuição à literatura desta área de estudos.

Foram utilizados como critérios os planos de governo de cada gestão, as agendas oficiais dos governadores e notícias divulgadas pelo portal do governo estadual, com o objetivo de analisar comparativamente a paradiplomacia das duas gestões. Com isso, observou-se grande contraste na abordagem da atuação paradiplomática nos planejamentos governamentais, pois enquanto a gestão Tarso apresentou propostas em diversos eixos para a atuação internacional do estado, assim como para a utilização do sistema internacional como ferramenta para atingir os objetivos estabelecidos pela gestão, pouco pôde ser observado no planejamento da gestão Sartori que demonstrasse interesse ou conhecimento acerca da paradiplomacia.

Entretanto, ao analisar-se as agendas dos governadores ao longo dos mandatos, observou-se a superação deste atraso inicial por parte da gestão Sartori, pois foram identificados em ambos os governos diversos compromissos com todos os atores internacionais considerados por esta pesquisa. A análise dos dados apontou também relevantes diferenças na atuação paradiplomática dos dois governos, com a gestão Tarso apresentando tendência à paradiplomacia prospectiva e maior relacionamento e intenção de integração com os países vizinhos e com o Mercosul, enquanto a gestão Sartori, em contraste, privilegiou a paradiplomacia receptiva e apresentou tendência de reaproximação aos parceiros europeus. Duas estratégias contrastantes, as quais requerem uma análise mais aprofundada de sua eficácia e resultados na situação socioeconômica do estado em uma etapa posterior de pesquisa.

Entretanto, apesar dos consideráveis contrastes, foram observadas também algumas semelhanças na atuação paradiplomática dos dois governos, demonstrando que mesmo com diferentes estratégias, alguns pontos em comum de interesse maior do estado permaneceram constantes. Ambas as gestões priorizaram atores do nível nacional em suas agendas domésticas, enquanto que, nas agendas externas, priorizaram atores do setor privado, indicando

que as missões e viagens internacionais de governantes subnacionais têm como objetivo primordial a prospecção de novos investimentos para o estado e a promoção da produção local. Ademais, observou-se também nas duas gestões a manutenção da América Latina como principal parceiro do estado, o que indica que a paradiplomacia ocorre principalmente no entorno do ente subnacional em questão, sendo utilizada como uma ferramenta para promoção dos interesses do estado através da cooperação e integração regional.

Dessa forma, com o desenvolvimento de uma análise comparativa da paradiplomacia de um ente subnacional durante duas gestões governamentais, através dos critérios estabelecidos por este trabalho — planos de governo, agendas oficiais dos governadores e notícias divulgadas pelo portal do governo estadual —, foi possível identificar claramente as maneiras pelas quais a paradiplomacia é utilizada por um governo estadual, assim como os métodos e estratégias paradiplomáticas aplicadas por cada gestão. Com isso, logrou-se especificar e materializar a análise paradiplomática, com a criação de um modelo que pode ser aplicado para análise de diferentes atores subnacionais. Por fim, pode-se compreender também através deste estudo que a paradiplomacia não é realizada somente pelo líder do governo, mas por qualquer membro ou funcionário do governo que realize funções de cunho internacional. Assim, espera-se, em uma etapa futura da pesquisa, desenvolver também uma análise da paradiplomacia dos demais atores e órgãos do governo estadual, de modo a construir uma compreensão mais ampla da paradiplomacia dos governos subnacionais.

## Referências

AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy? An intertextual inquiry about a concept in search of a definition. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (ed). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Nova York: Routledge, 2013, p. 185-209.

BANZATTO, Arthur. As interconexões entre o global e o local: governos subnacionais nas Relações Internacionais. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 7-25, nov. 2016. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/P.2317-773X.2016v4n1p7>. Acesso em 20 jul. 2019

CORRADI, Rodrigo; GOMES, Joséli. **Paradiplomacia em movimento: perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação da Rede Mercocidades**. Porto Alegre: Editora UniRitter, 2015, 156p.

DALLARI, Pedro; MARCOVITCH, Jacques (org.). **Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2014. 128p.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Nova York: Oxford University Press, 1990, p. 1-33.

FERREIRA, Bruno Guedes. **Atores públicos subnacionais e política externa brasileira: a paradiplomacia no rio grande do sul (2007-2014)**. 2015. 164 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, Porto Alegre, 2015. Disponível em: [https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7989/3/DIS\\_BRUNO\\_GUEDES\\_FERREIRA\\_COMPLETO.pdf](https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7989/3/DIS_BRUNO_GUEDES_FERREIRA_COMPLETO.pdf). Acesso em: 17 jul. 2019.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **A Inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da união europeia e do mercosul**. 2014. 267 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/17087>. Acesso em 15 jul. 2019.

KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Nova York: Routledge, 2013, p. 1-16.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and interdependence**. Boston: Longman, 2012.

NUNES, Carmen. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do rio grande do sul**. 2005. 162 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: [www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6142/000481417.pdf?sequence=1](http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6142/000481417.pdf?sequence=1). Acesso em 10 jun. 2019.

ODDONE, Nahuel; SOUZA, Gustavo. Cross-border paradiplomacy in Mercosur: a critical overview. **Monções**, Dourados, v. 6, n. 12, p. 199-216, dez. 2017. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6822>. Acesso em 20 ago. 2019.

PERUFFO, Luiza. **A paradiplomacia gaúcha e a diplomacia do Itamaraty: um paralelo no período 1987 - 2002**. 2009. 64 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/21480>. Acesso em 20 ago. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Agendas oficiais do Governador José Ivo Sartori (2015-2018)**. Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul, 2019a.

RIO GRANDE DO SUL. **Agendas oficiais do Governador Tarso Genro (2011-2014)**. Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul, 2019b.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Governo de José Ivo Sartori**. 2014. Disponível em: [https://issuu.com/\\_gauchazh/docs/plano\\_de\\_sartori](https://issuu.com/_gauchazh/docs/plano_de_sartori). Acesso em: 26 ago. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Governo de Tarso Genro**. 2010. Disponível em: [www.planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf](http://www.planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf). Acesso em: 21 ago. 2019.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, jun. 2007. Disponível em: [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Salomon\\_vol29n1.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Salomon_vol29n1.pdf). Acesso em 17 jul. 2019.

SILVA, Ironildes. **Paradiplomacia contemporânea**: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos. 2011. 330 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/7875>. Acesso em 2 ago. 2019.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (Eds.). **Federalism and international relations**: the role of subnational units. Nova York: Oxford University Press, 1990, p. 34-53.

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy**: Cities and States as Global Players. Nova York: Oxford University Press, 2016.

*Recebido em: 11/06/2020*

*Aprovado em: 23/11/2020*

# As crianças no tráfico: um estudo sobre o conceito de crianças-soldado e a atuação do UNICEF no Brasil

*Children in smuggling: a study on the concept of child-soldiers and UNICEF's work in Brazil*

*Niños en el tráfico de drogas: un estudio sobre el concepto de niños soldados y el papel de UNICEF en Brasil*

Flávia Silva Lanza\*  
Guilherme Lessa Assunção\*\*

## Resumo

O intuito do artigo é analisar se as crianças envolvidas no tráfico de drogas nas "favelas" do Rio de Janeiro podem ser consideradas crianças-soldado segundo o conceito do UNICEF e, assim, descobrir se é possível que a sociedade internacional faça algo a respeito. Para tal, será analisado o conceito, tendo como base o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, e como o Fundo poderia auxiliar estas crianças e chamar atenção de outros atores internacionais, considerando a realização de projetos deste Fundo no Brasil e seu incentivo para cooperação trilateral entre os países da América Latina. A conclusão revela a necessidade de uma adaptação no conceito para que ele se adeque à situação das crianças do Rio de Janeiro.

**Palavras-chave:** Cooperação. Crianças-soldado. Favelas do Rio de Janeiro. Tráfico. UNICEF.

## Abstract

The purpose of this article is to analyze whether children involved in drug trafficking in Rio de Janeiro's "favelas" can be considered child soldiers according to UNICEF's concept, and discover whether it is possible for international society to do something about it. The concept will be analyzed based on the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflicts, as well as how the Fund could assist these children and draw the attention of other international actors, considering the realization of UNICEF's projects in Brazil and its incentive for trilateral cooperation between Latin American countries. The conclusion indicates the necessity to adapt the

\* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: flavialanza13@gmail.com.

\*\* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: guilhermelessa7@gmail.com.

concept so that it fits in the situation of children in Rio de Janeiro.

**Keywords:** Child-soldiers. Cooperation. Rio de Janeiro's communities. Smuggling. UNICEF.

### Resumen

El objetivo del artículo es analizar si los niños involucrados en el narcotráfico en las "favelas" de Río de Janeiro pueden ser considerados niños soldados según el concepto de UNICEF, y también descubrir si es posible que la sociedad internacional haga algo

al respecto. Para esto, se analizará el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Lineamientos del Niño sobre la Participación de Niños en los Conflictos Armados, considerando que los proyectos de implementación de este Fondo en Brasil son un incentivo para la cooperación trilateral entre países latinoamericanos. La conclusión revela la necesidad de una adaptación del concepto para caber en la situación de los niños en Río de Janeiro.

**Palabras clave:** Cooperación. Favelas de Río de Janeiro. Niños soldado. Tráfico. UNICEF.

## Introdução

Ao longo da história das guerras e conflitos armados no mundo, as crianças sempre apresentaram um papel. Napoleão Bonaparte, por exemplo, recrutou diversas crianças para lutarem em seu nome na Batalha de Waterloo de 1814, visto que estas eram consideradas forte o suficiente para irem ao fronte. Na Primeira Guerra Mundial, que ocorreu entre 1914 e 1918, muitos adolescentes também foram recrutados para defenderem suas fronteiras, e temos o caso de Momčilo Gavrić, que entrou no exército sérvio para servir na Primeira Guerra com 8 anos de idade, sendo a pessoa mais nova a lutar nesta guerra (ROSEN, 2005; SERBIA, 2020).

Chegando na contemporaneidade, as crianças e adolescentes ainda são utilizados para conflitos armados, mas agora de forma ilegal (AQUISTAPACE, 2013). Com o surgimento do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em 1946, que instituiu os direitos das crianças, a prática do recrutamento dessas para fins militares se tornou algo desaprovado pela sociedade internacional, que reconheceu que estes são mais vulneráveis às consequências da guerra, segundo o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados - ou seja, mais frágeis à violência e às péssimas condições dos acampamentos, e também mais suscetíveis a serem convencidos a praticar atos de violência porque não compreendem as consequências que podem ser acarretadas (AQUISTAPACE, 2013).

Sociedade internacional, segundo Braillard (1990) é o termo utilizado para o ambiente de relações diplomáticas entre os países, pois pressupõe a ideia de valores, interesses e objetivos em comum entre os Estados. Assim, apesar da condição anárquica do sistema,

na qual não existe uma instância superior aos Estados soberanos que possa obrigá-los a tomar qualquer decisão, os países se relacionam através de regras, instituições e organizações que estabelecem padrões de comportamento para garantir que os objetivos comuns – como independência, manter a paz e o cumprimento de acordos – sejam alcançados (BRAILLARD, 1990). E, como existe o tratado de ratificação para ser membro do UNICEF que denomina os direitos essenciais das crianças, estes se tornam uma norma em comum para todos os países que os ratificam.

Se tratando do Brasil, a vulnerabilidade das crianças e adolescentes, já que seus corpos e visões de mundo ainda estão em formação, é aproveitada por traficantes de drogas e armas, e isso ocorre muito nas comunidades populares do Rio de Janeiro, como a Rocinha e Morro do Turano. Nestes locais, jovens menores de idade portam armas para defender as facções narcotraficantes e lutam em nome do tráfico, muitas das vezes para conseguir dinheiro para ajudar suas famílias (FRANCO, 2018). Assim, é possível inferir que essas crianças são soldados na guerra do tráfico, mas não são reconhecidas pelo UNICEF ou pela sociedade internacional como crianças-soldado.

Dessa forma, entende-se que para auxiliar essas crianças seria necessária uma atitude tomada pelo governo brasileiro. Porém, como essa situação não está tendo sua devida atenção, cabe à sociedade internacional pressionar para que algo seja feito. Com uma adequação do conceito de crianças-soldado sendo feita pelo UNICEF, as vulnerabilidades dessas crianças conseguiriam maior visibilidade internacional, o que poderia culminar em ajuda para retirar essas crianças do tráfico e evitar que outras entrem nesse ambiente. Essa adequação poderia, por exemplo, ser feita através de um tratado de cooperação entre a Organização e o Brasil, estipulando o conceito na realidade das crianças do tráfico.

Isto posto, o intuito do presente artigo é de analisar a seguinte questão problema: as crianças envolvidas no tráfico de drogas nas “favelas”<sup>3</sup> do Rio, que portam armas para defender facções narcotraficantes, podem ser consideradas crianças-soldado segundo o conceito do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)? O objetivo é analisar se e como o conceito de crianças-soldado do

---

3. Este termo será utilizado sempre entre aspas no presente artigo, visto que ele é usado de forma informal. Significa um conjunto de habitações que é feito de forma precária e à margem dos centros urbanos, muitas vezes não possuindo boa infraestrutura e se localizando em áreas de solo irregular (SIGNIFICADOS, 2014).



Fundo pode ser aplicado no caso das crianças praticantes de violência armada nas comunidades do Rio de Janeiro. Será analisado como é feita a cooperação entre a Organização e o Brasil diretamente, e juntamente a outros países, e se é possível que o UNICEF tenha um papel de auxílio à essas crianças.

A hipótese que se pretende explicar é de que é necessária uma adaptação no conceito de crianças-soldado do UNICEF para que ele se adeque à situação das crianças envolvidas no tráfico de drogas nas “favelas” do Rio. Caso esta seja feita, a denominação das crianças do tráfico como crianças-soldado traria uma maior visibilidade internacional para a questão, pressionando para que o governo brasileiro tome medidas para retirar essas crianças do tráfico e para que lide com essa atividade ilegal. Também, o auxílio para proteger essas crianças surgiria através da cooperação entre o UNICEF e o governo brasileiro.

Para compreender como funciona o arranjo cooperativo do UNICEF, assim como a forma de atuação da Organização, será utilizado principalmente os documentos disponibilizados pelo próprio UNICEF. Assim, a metodologia é qualitativa, principalmente com pesquisa bibliográfica e análise documental. Já para definir o conceito de crianças-soldado, foi utilizada a Convenção sobre os Direitos das Crianças e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados estipulada pela Assembléia Geral da ONU em 1989, sendo estes dados secundários. Por fim, para entender o papel das crianças no tráfico das comunidades populares cariocas, será analisado principalmente a pesquisa de Souza e Silva (2006) e o documentário de MV Bill (2006), que realizaram um estudo de campo para descrever como é a vida dessas crianças. Dessa forma, será feito um estudo de caso da questão das crianças envolvidas com tráfico no Rio de Janeiro, para analisar se estas se aplicam ou não ao conceito de crianças-soldado apresentado anteriormente.

Considerando tudo, o artigo será dividido em três seções. A primeira explica o conceito de crianças-soldado do UNICEF e como este se encaixa em situações de crianças envolvidas em guerras estatais. Já a segunda, explica como ocorre o recrutamento das crianças das comunidades do Rio de Janeiro ao tráfico e qual atividade desempenham. A terceira seção apresenta o papel do UNICEF no auxílio às crianças do mundo inteiro, assim como é feita a cooperação entre essa Organização e o Brasil. Por fim, as considerações finais apresentam as conclusões feitas ao longo da pesquisa.

## O conceito de crianças-soldado

O primeiro conceito importante para a discussão vem da Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989, que define crianças como “todo ser humano com menos de 18 anos de idade”, abrangendo então bebês, crianças e adolescentes (UNICEF, 2020a, n.p.). As crianças, que são consideradas pelo Fundo como pessoas menores de 18 anos, não podem ser mantidas sob condições de violência, e é dever do Estado garantir sua segurança. Porém, muitas crianças são mantidas como soldados em áreas militares e de batalha por coerção, sofrendo nas mãos dos combatentes, que as machucam para que estas se tornem soldados capacitados. Em 2002, foi adicionada à Convenção o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, que lida especificamente com o impacto dos conflitos armados no desenvolvimento das crianças. Neste, vale à pena ressaltar os seguintes artigos:

Artigo 1º: Os Estados Partes devem adotar todas as medidas possíveis para assegurar que os membros das suas forças armadas que não atingiram a idade de 18 anos não participem diretamente nas hostilidades

Artigo 2º: Os Estados Partes devem assegurar que as pessoas que não atingiram a idade de 18 anos não sejam alvo de um recrutamento obrigatório nas suas forças armadas

Artigo 3º: 1. Os Estados Partes devem aumentar a idade mínima de recrutamento voluntário de pessoas nas suas forças armadas nacionais [...]

Artigo 4º: 1. Os grupos armados distintos das forças armadas de um Estado não devem, em circunstância alguma, recrutar ou usar pessoas com idade abaixo dos 18 anos em hostilidades [...] (UNICEF, 2020a, n.p.).

Sendo assim, o conceito da Convenção apresenta explicitamente que tanto Estados quando grupos armados não podem recrutar crianças para atuar como soldados, visto que seus direitos, como de estudo e alimentação saudável, são extremamente violados durante os conflitos. Também, é possível afirmar a Convenção demonstra sua preocupação em proteger as crianças de serem utilizadas em hostilidades. Esta preocupação se dá visto que, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), aproximadamente 300 mil crianças em 86 países estão envolvidas com exércitos, atuando como mensageiros, cozinheiros, carregadores ou soldados (AQUIS-TAPACE, 2013; UNICEF, 2020a).

Considerando que é a principal Organização que rege pelas crianças, um dos trabalhos do UNICEF é libertar as crianças e adolescentes que são recrutados por grupos armados em situação de guerra. Estas crianças são envolvidas em exércitos de forma a servirem como soldados, normalmente com a intenção de depor o governo de seu país (CHILD..., 2011). A Organização realizou um relatório em 1996 que avaliou como as crianças associadas a grupos armados, que são expostas a uma tremenda violência, testemunham e cometem violência quando em situação de coerção. Estas são abusadas, exploradas e feridas durante os conflitos, e podem ser até mortas como resultado (CHILD..., 2011).

Em todo o mundo, milhares de meninos e meninas são recrutados para as forças armadas do governo e grupos rebeldes para servir como combatentes, cozinheiros, carregadores, mensageiros ou em outros papéis. As meninas também são recrutadas para fins sexuais ou casamento forçado. Muitos foram recrutados à força, embora alguns possam ter se juntado como resultado de pressões econômicas, sociais ou de segurança. Situações de deslocamento e pobreza tornam as crianças ainda mais vulneráveis ao recrutamento (CHILD..., 2011, n.p., tradução nossa).<sup>4</sup>

Dessa forma, o relatório que o UNICEF apresenta demonstra as motivações que levam as crianças a se juntarem aos grupos armados. Estas incluem pobreza extrema, falta/destruição de seu solo para plantação de alimentos e desestrutura familiar, ou até mesmo se unem a um grupo para conseguir proteção de grupos opositores. Estas podem passar por treinamento militar intensivo ou podem ser designadas aos serviços “caseiros” nos acampamentos, mas em ambos os casos são consideradas crianças-soldado. Além disso, a intenção por trás do grupo em recrutar soldados é de golpe de Estado ou depor o governo/governante vigente e estas podem se alistar de forma voluntária ou obrigatória - ou seja, por consentimento próprio ou por coerção -, gerando o debate de até que ponto essa criança que se voluntaria tem consciência das consequências da guerra (AQUISTAPACE, 2013).

---

4. Around the world, thousands of boys and girls are recruited into government armed forces and rebel groups to serve as combatants, cooks, porters, messengers or in other roles. Girls are also recruited for sexual purposes or forced marriage. Many have been recruited by force, though some may have joined as a result of economic, social or security pressures. Situations of displacement and poverty make children even more vulnerable to recruitment.

A maior concentração de crianças-soldado exercendo atividades em grupos armados se dá no continente africano, nos países Burundi, República Democrática do Congo, Ruanda e Uganda, que são marcados por diversos conflitos civis e ditaduras militares (AQUISTAPACE, 2013).

Um exemplo importante é o grupo ugandense Exército da Resistência do Senhor (LRA) que combate o governo do presidente Yoweri Museveni, no poder desde 1986 e acusado pelo grupo de marginalizar a etnia Acholi. [...] O LRA nunca obteve o apoio da população e, por esse motivo, o sequestro de jovens de mesma etnia tornou-se uma importante estratégia para a formação de seu contingente. Estima-se que o LRA tenha sequestrado e treinado entre 60 mil e 80 mil pessoas, em sua maioria jovens do sexo masculino na faixa de 14 anos. (AQUISTAPACE, 2013, n.p.).

Também, o caso do autor e rapper Ishmael Beah se tornou famoso após a publicação de seu livro “Muito longe de casa: memórias de um menino-soldado”, em que ele conta sua história sobre quando se tornou, aos 13 anos de idade, uma criança-soldado durante o conflito da Serra Leoa. Beah retrata uma espécie de lavagem cerebral que sofria, sendo obrigado a assistir filmes de guerra e a matar sem motivo, mostrando a crueldade dos grupos armados para com os soldados, e a crueldade dos soldados para com seus inimigos. Ele relata também algumas das atrocidades que foi obrigado a cometer, afirmando que o ato de matar alguém se tornou tão simples quanto beber água (BEAH, 2007).

Além desses casos, existem diversos alistamentos de crianças para conflitos na América, como por exemplo as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN), ambos grupos guerrilheiros da Colômbia que procuram as crianças para lutarem porque são grupos já saturados e “manter crianças no grupo armado é mais barato; elas tendem a obedecer mais facilmente às ordens superiores; [...] e são praticamente invisíveis aos olhos das tropas inimigas” (AQUISTAPACE, 2013, n.p.). Outros países neste continente que apresentam crianças combatentes em suas guerras civis são: El Salvador, Haiti, México, Nicarágua, Paraguai e Peru (TRABAZO, 2016).

Assim, é possível perceber que muitos países na América Latina possuem crianças vivendo nessas condições de guerra. Porém, nestes casos a atuação do UNICEF se limita ao recolhimento dessas crianças ao fim do conflito para tratamento médico e

psicológico, para que elas possam ser reintroduzidas ao ambiente escolar e à sociedade. Um bom exemplo dessa atuação do UNICEF para apoiar as crianças envolvidas em conflitos na América Latina é o caso da Colômbia, no qual o Fundo negociou com as FARC a liberação de crianças dos exércitos. Assim que isso foi feito pelas Forças Armadas, todas as crianças foram recolhidas e seus familiares foram encontrados, e a Organização ofereceu também apoio econômico aos responsáveis por elas, além dos serviços médicos e de educação (UNICEF, 2016).

## As crianças no tráfico

As comunidades mais pobres localizadas nas periferias das cidades brasileiras são repletas de crianças que vivem em más condições financeiras, e que, por causa disso, são compelidas a começar a trabalhar cedo para ajudar nas despesas de casa. Em 2016, foi estimado que anualmente cerca de 152 milhões de menores de idade entre 5 e 17 anos são submetidas ao trabalho infantil em ambientes industriais e militares, sendo cerca de 7% dessas vítimas de trabalho escravo (CHEGA..., 2020).

Uma das principais análises a respeito é a pesquisa realizada pelo Observatório de Favelas durante os anos de 2004-2006 e o documentário intitulado Falcão - Meninos do Tráfico desenvolvido pelo rapper carioca MV Bill em parceria com o coordenador da Central Única de Favelas, Celso Athayde, entre os anos de 1998 e 2006. O diagnóstico desenvolvido pelo Observatório acompanhou a vida de crianças e adolescentes de 34 favelas espalhadas por todo estado do Rio de Janeiro. Na Zona Leopoldina, a pesquisa realizada se deu nas comunidades de Nova Holanda, Parque União, Parque Maré, Rubens Vaz, Vila do João, Vila do Pinheiro, Salsa e Merengue, Baixa do Sapateiro, Morro do Timbau, Morro do Dendê, Morro do Barbante, Varginha e Nelson Mandela (SOUZA E SILVA, 2006).

Já na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, a pesquisa foi realizada nas comunidades Vila Aliança, Vila Kennedy, Antares, Gouveia, Fumacê, Cezarão e Rebú. Já na Zona Norte, o trabalho foi realizado no Morro do Turano, Nova Divinéia, Salgueiro, Morro do Andaraí, Morro do Borel, Sá Viana, Dique, Morro do Campinho, Morro dos Macacos, Mangueira, Caçapava, Rato Molhado e Jacarezinho. E a favela da Rocinha, uma das maiores comunidades do Brasil, foi o local onde a pesquisa foi realizada na Zona do Sul da

cidade (SOUZA E SILVA, 2006). O documentário de Falcão acompanhou a vida de crianças e adolescentes no tráfico de drogas em diversas comunidades do Brasil, porém a localização das filmagens não é exibida, visando não comprometer os jovens entrevistados.

Nesse caso, vemos que a motivação dos jovens e crianças para começarem a trabalhar é justamente de auxiliar suas famílias a comprarem comida e conseguirem se manter (UNICEF, 2006). Além disso,

a dominação de territórios populares por diferentes facções criminosas ligadas ao tráfico de drogas faz com que o jovem morador de uma comunidade sinta-se inibido de circular para além de seus limites. [...] O aumento dos índices de violência sofrida e praticada por adolescentes e jovens está relacionado ao envolvimento com gangues, grupos criminosos e quadrilhas [...] Dentre essas formas de manifestação da violência, contudo, as ligadas aos grupos criminosos armados com domínio de território ganham maior dimensão na mídia e provocam maior impacto social. A crescente vitimização dos jovens vem se caracterizando pela ampliação crescente da letalidade, fenômeno ligado ao aumento do uso de armas de fogo. (UNICEF, 2006, p. 103)

Além disso, essas facções apresentam popularidade dentro das comunidades, e então estar ligado ao tráfico e trabalhar para os traficantes pode ser considerado motivo de prestígio para os jovens. Assim, é possível afirmar que eles encontram uma identidade ao trabalhar com o tráfico, se sentindo protegidos pelo chefe que os dá a oportunidade de conseguir dinheiro (UNICEF, 2006). Os chefes do tráfico de drogas nas comunidades brasileiras seduzem as crianças e adolescentes a participar da rotina do narcotráfico na medida em que oferecem a esses jovens as melhorias que tanto buscam na sua vida, como a ascensão econômica e o respeito conquistado a partir da posição que ocupam na hierarquia do tráfico de drogas.

O líder da facção, responsável pela organização do tráfico de drogas na comunidade, ocupa uma posição privilegiada naquela sociedade. Em meio a dificuldade financeira enfrentada pelos jovens da favela e suas famílias, os chefes do tráfico, também chamado de “patrões” são habitualmente vistos na favela portando roupas de grife e dirigindo veículos caros. Além disso, os indivíduos que ocupam os cargos no topo da hierarquia no narcotráfico geralmente são respeitados pela comunidade em que vivem e, portanto, contam com um prestígio social atrelado a posição que ocupam. Consequentemente, algumas crianças e adolescentes da comunidade

periférica tem a figura do chefe do tráfico como símbolo de triunfo social e partir disso criam o desejo de fazer parte do mecanismo que subjetivamente pode lhes conceder aqueles mesmos privilégios: o narcotráfico (SOUZA E SILVA, 2006).

A assistência financeira se configura como um fator primordial para entender a entrada dos jovens no tráfico de drogas. A maioria dos jovens que se inserem nas atividades do narcotráfico tem o núcleo familiar composto pela mãe e por irmãos, evidenciando a ausência da figura paterna na maioria dos casos. Ainda que exista o objetivo de arrecadar dinheiro via o narcotráfico para auxiliar a família financeiramente, o envolvimento do jovem no crime na maioria das vezes é desaprovado pela família, o que contribui para a desestruturação daquele núcleo familiar (SOUZA E SILVA, 2006).

Outra motivação é o consumismo. Como já mencionado, o chefe do tráfico é enxergado como uma figura de sucesso devido à posição de prestígio social que ocupa e graças ao poder financeiro que lhe é atribuído. Isso é um atrativo significativo para as crianças e adolescentes que entram para o crime e isso fica evidente ao observar que 46% dos jovens entrevistados pelo Observatório de Favelas respondeu que gasta o dinheiro conquistado através do tráfico na compra de roupas e demais artigos de vestuário (SOUZA E SILVA, 2006).

Apesar do analisado, existe na maioria dos jovens a consciência sobre as consequências que a vida no crime pode acarretar. Quem se envolve nas atividades do tráfico não a enxerga como uma rotina de dinheiro fácil, e sim rápida. Esses jovens convivem com exemplos bem próximos como familiares ou vizinhos que comprometeram as suas vidas ao se envolver nas atividades do narcotráfico, sendo presos e mortos. Portanto, por trás das motivações para a entrada no tráfico existe nos jovens a consciência dos riscos daquela função e muitos manifestam o interesse provisório na vida do crime. Esse descontentamento também os conduz a tentativa de conscientizar familiares sobre as implicações de exercer a mesma função (FALCÃO, 2006).

Segundo o Observatório, 73,5% dos jovens envolvidos no narcotráfico que foram entrevistados disseram que o risco de vida é o fator mais negativo para a permanência no crime. Portanto, a vida desses jovens é muito pautada na necessidade imediata do dinheiro que o narcotráfico pode oferecer e eles se sujeitam a essas funções



sendo norteados principalmente pela assistência às suas famílias e saciar seus desejos de consumo, ao mesmo tempo que convivem diariamente com o medo de perder a sua vida (SOUZA E SILVA, 2006).

Os trabalhos que estes jovens realizam são diversos: atuam como mensageiros e espiões para os chefes, cozinham e faxinam as residências, e chegam até a pegar em armamentos para defender os chefes caso necessário. Assim, é interessante para as facções que tenham crianças trabalhando para elas, já que elas recebem menos, são menos notadas em locais públicos e são facilmente influenciáveis - seguindo os comandos sem reclamar, já que muitas vezes não compreendem a gravidade de seus atos. O tráfico de drogas nas grandes periferias do Brasil conta com uma estruturação onde há divisão hierárquica de cargos e um processo de ascensão de forma sistematizada. Os principais cargos exercidos por crianças e adolescentes no tráfico de drogas são os de “vapor”, olheiro e soldados (SOUZA E SILVA, 2006).

O “vapor”, também chamado de “aviãozinho”, é o jovem que vende a droga diretamente para o usuário. Esses jovens geralmente se posicionam em lugares estratégicos da comunidade, e portanto uma quantidade de entorpecentes variados é separado de acordo com a demanda dos usuários. Geralmente as drogas mais vendidas por eles são maconha, cocaína e crack. O cargo de vapor é procurado pelos jovens geralmente porque atrelado à essa função está a possibilidade de conseguir mais dinheiro, pois este trabalha com a venda da mercadoria diretamente para o usuário e, conseqüentemente, a remuneração obtida pela atividade é maior de acordo com a quantidade de vendas realizadas (FALCÃO, 2006).

Outro cargo geralmente ocupado por jovens é o de olheiro. Os olheiros exercem a função de vigilância da favela e são eles os jovens que alertam os outros membros do tráfico de drogas sobre possíveis ameaças. Também chamado de “antena” ou “fogueteiro” o jovem que exerce essa atividade se localiza em pontos da comunidade onde pode ter uma visão geograficamente privilegiada sobre a extensão daquele espaço, justamente para alertar os seus aliados com antecedência caso ocorra uma operação policial ou invasão organizada por alguma facção inimiga, por exemplo. A maneira com que os “fogueteiros” transmitem a mensagem de alerta pode variar entre as facções, mas majoritariamente esses jovens usam de materiais como fogos de artifício, sinalizadores e rádios comunicadores (FALCÃO, 2006).



Finalmente, dentre os cargos mais ocupados pelas crianças e adolescentes nas atividades do narcotráfico destaca-se a função de soldado. O soldado do tráfico também atua como uma atividade de vigilância, porém é mais crucial para a segurança da facção já que atua no combate ofensivo e por meio do uso de armas de fogo. De forma geral, ao exercer qualquer função para o tráfico de drogas a maioria dos jovens recebe algum tipo de arma, como pistolas de calibre 380. Entretanto, ao soldado do tráfico é concedido um aparato de armas mais pesado como fuzis de assalto e metralhadoras, como a AK47 (FALCÃO, 2006).

Os jovens que realizam a função de soldados do narcotráfico trabalham entre plantões e revezamentos de funções e pontos de combate. Os plantões noturnos compreendem toda a madrugada, podendo fazer com que esses jovens trabalhem por mais de 10 horas consecutivas (SOUZA E SILVA, 2006). Em consequência, observa-se o próprio consumo de drogas pelos jovens que realizam essa função de vigilância porque muitas vezes, em função de cumprir com a carga horária do seu plantão, os soldados do tráfico consomem entorpecentes que os possibilita ficar acordados e atentos por mais tempo, como a cocaína (FALCÃO, 2006).

Além do já mencionado, é comum que os jovens comecem a sua trajetória no tráfico de drogas exercendo funções mais simples e desvinculadas da estrutura principal de funcionamento do narcotráfico. Algumas crianças fazem pequenos serviços para os traficantes em troca de algum dinheiro, esses favores se alteram entre realizar a compra de comida ou passar mensagens de membros da vigilância que não poderiam abandonar seu posto de trabalho em hipótese alguma, por exemplo. Igualmente é comum que alguns adolescentes façam um dos serviços a parte como sair da comunidade para comprar materiais essenciais para a rotina do tráfico como gasolina para as motos dos traficantes e baterias para os rádios comunicadores (FALCÃO, 2006).

A vida escolar desses jovens se torna comprometida devido ao envolvimento no tráfico de drogas. Se antes disso, já existiam diversos desincentivos para a dedicação escolar, como a desestrutura familiar e as dificuldades financeiras, com a rotina nas atividades do narcotráfico os jovens acabam ficando extremamente sobrecarregados durante os seus dias, o que resulta em um cenário onde a evasão escolar se torna evidente entre essas crianças e adolescentes (FALCÃO, 2006).

Essas crianças possuem seus direitos humanos negados, à medida em que não possuem liberdade dentro de suas comunidades, muitas vezes não frequentam escolas e não possuem liberdade de opinião e expressão. Estes direitos são norma costumeira na sociedade internacional, sendo uma prática que deve ser seguida por todos os Estados (MAZZUOLI, 2011; NAÇÕES, 2020). Com isso, no caso de guerras internacionais, nos quais os territórios e população de mais de 2 países são afetados, a sociedade internacional poderia interferir para resgatar as crianças para proteger seus direitos. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (2019), o caso das crianças do tráfico é uma forma de trabalho infantil que viola diretamente os direitos humanos. Porém, como o caso dessas facções narco-traficantes não é uma guerra declarada pelo Estado, visto que não pretendem derrubar o governo vigente (TRABAZO, 2016), é muito difícil que o UNICEF ou outra organização veja isto como uma questão internacional.

Assim, a questão das crianças no tráfico de drogas nas comunidades do Rio se configura como uma peculiaridade quando comparado com outros contextos na sociedade internacional - onde as crianças são usadas como instrumento de força, como na guerra da Colômbia. Isso se dá uma vez que no caso brasileiro, a questão do tráfico de drogas não está vinculada necessariamente com um atentado ao bem-estar do Estado, e sim um problema de segurança pública doméstico. Então, a sociedade internacional não possui formas diretas de agir na questão sem um mandato, por exemplo, do Conselho de Segurança das Nações Unidas (TRABAZO, 2016). Os chefes de facção pretendem lucrar com o tráfico e são vistos como os líderes da comunidade, mas não tem nenhum desejo de protestar contra o governo federal do Brasil. Então, é possível inferir que o conceito de crianças-soldado, apesar de retratar bem os sofrimentos das crianças do tráfico, não abarca estas crianças especificamente por ser fechado demais a respeito de quem as “contrata”. Porém, ainda existem formas de argumentar sobre a violação dos direitos das crianças.

Dessa forma, ao relacionar essa temática com o conceito de crianças-soldado exposto na seção anterior, o principal empecilho para denominar as crianças do tráfico como crianças-soldado é o fato de que a guerra contra o tráfico nas “favelas” não é um conflito armado oficialmente declarado pelo Estado brasileiro contra os grupos criminosos, que não tem a intenção de depor o Estado brasileiro, e é difícil de controlar visto que é uma atividade ilegal. Consi-

derando que o Tribunal Penal Internacional (TPI) apresenta em seu Estatuto que jovens menores de 15 anos não podem ser recrutados por nenhum grupo militar, o máximo que pode ser compreendido pela comunidade internacional é que a participação das crianças no tráfico é um crime contra a humanidade (AQUISTAPACE, 2013).

Ainda segundo o Estatuto do TPI (1998), crime contra a humanidade se refere a um ataque, sendo este sistemático ou generalizado, contra uma população civil e não combatente, envolvendo também a desumanização das vítimas. Alguns exemplos são: homicídio, extermínio, escravidão, deportação forçada, tortura, agressão sexual, entre outros (ESTATUTO..., 1998). Já o trabalho escravo, acontece quando o trabalhador possui restrições às suas liberdades, sendo obrigado a prestar seus serviços e não recebendo nenhum tipo de pagamento em troca (TRABALHO..., 2020).

Com isso, entende-se que qualquer violação aos direitos básicos das crianças pode ser visto como um crime contra a humanidade. Como as crianças que participam do tráfico muitas vezes não frequentam a escola, são expostas à violência explícita, sofrendo abusos físicos e psicológicos e até tortura, conclui-se que estas podem se encaixar especialmente no conceito de trabalho escravo. Também, a situação dessas crianças é bastante parecida à situação explicada no conceito desse crime, visto que elas fazem parte da população civil das comunidades e sofrem desumanização.

## A atuação do UNICEF no Brasil e na América Latina

O UNICEF é um órgão da ONU que tem como objetivo a proteção dos direitos das crianças, para garantir seu desenvolvimento, bem-estar e expandir suas oportunidades de alcançar seu potencial. Esse Fundo foi criado em 1946 e atuava apenas como fundo de emergência e, em 1953, se tornou uma instituição permanente para auxiliar as crianças (UNICEF, 2003). É uma organização internacional com corpo burocrático, sendo importante para a governança internacional (HERZ, 2004).

A conduta do Fundo é pautada pela Convenção sobre os Direitos das Crianças, que entrou em vigor em 1990, e foi adotada durante a Assembleia Geral das Nações Unidas. Esta foi ratificada pelo Brasil no mesmo ano em que entrou em vigor, sendo o primeiro país da América Latina e do Caribe a traduzi-la<sup>5</sup>. Assim como o

---

5. O único país que ainda não a ratificou é os Estados Unidos (UNICEF, 2020a).

tratado do Fundo, ela apresenta diversas obrigações que seus Estados-membros possuem para que consigam garantir os direitos das crianças (UNICEF, 2020).

Sendo assim, as crianças e adolescentes são considerados como responsabilidade do Estado, e seus direitos e bem-estar devem ser assegurados. Os Estados devem garantir que as crianças tenham nacionalidade, não sejam separadas de seus pais contra a vontade desses, possuam liberdade de pensamento e crença, e, entre diversas outras obrigações, os Estados

devem adotar todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, ofensas ou abusos, negligência ou tratamento displicente, maus-tratos ou exploração, inclusive abuso sexual (UNICEF, 2020a, n.p.).

O UNICEF apresenta um programa chamado de Programa de Cooperação, atuando juntamente ao governo brasileiro, através da Agência Brasileira de Cooperação, para auxiliar grupos de crianças e adolescentes. Graças ao apoio do Fundo, o Brasil conseguiu reduzir a mortalidade infantil e aumentou a porcentagem de crianças frequentando as escolas, com um foco em redução das desigualdades para garantir a igualdade de direitos para todas as crianças do território. A intenção é protegê-las principalmente da violência extrema e prover acesso aos serviços básicos de saúde e educação (UNICEF, 2020b). Nenhum desses projetos se refere especificamente a auxiliar as crianças do tráfico.

Além da cooperação direta com o Brasil, o UNICEF também apoia a Cooperação Sul-Sul trilateral<sup>6</sup>, de forma a facilitar a cooperação entre o Estado brasileiro e outro país do sul global. Assim, a Organização entende cooperação segundo o conceito da ONU, sendo este um “processo em que dois ou mais países em desenvolvimento buscam atingir objetivos comuns ou individuais por meio do intercâmbio de experiências, conhecimentos, habilidades e recursos” (UNICEF, 2020c, n.p.).

Desta forma, o UNICEF consegue promover o compartilhamento de ideias entre os países do Sul, apoiando os países da América Latina - já que estes possuem demandas muito semelhantes -

---

6. Este termo significa que a cooperação ocorre entre dois países do Sul Global, utilizando uma terceira parte - uma organização, que no caso é o UNICEF - como apoiador e mediador da troca de bens, sejam eles materiais ou imateriais.

proporcionando que estes superem seus desafios para com os direitos das crianças de forma conjunta. O foco da organização no Brasil é apoiar a vulnerabilidade gerada pela insegurança alimentar, procurando garantir a nutrição das crianças brasileiras e, por causa disso, a cooperação entre o UNICEF e o governo brasileiro se expandiu para levar a experiência brasileira para países como Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Panamá, México, entre outros (UNICEF, 2014).

No caso específico da Colômbia, a guerra civil se estendeu por cerca de cinco décadas. Estima-se que aproximadamente 45.000 crianças morreram em função dos combates. Essas crianças eram muitas vezes recrutadas pelas por exercícios de milícias e outros tipos de grupos rebeldes à força, tendo que deixar sua família e sua escola para viver em condições precárias rodeados de armas e diversos tipos de violência em acampamentos de guerrilha espalhados pelas demais regiões do país. No caso da Colômbia, o número de crianças deslocadas de seus lares e desaparecidas soma mais de 2 milhões. (UNICEF, 2006).

Em meio a essa situação, o UNICEF trabalhou junto ao governo da Colômbia operando com deliberações para proteger as crianças afetadas pelos conflitos naquele país. A principal missão do fundo no país é a de retornar essas crianças e adolescentes às suas famílias e, executar o processo de inserção dessas crianças na sociedade por meio da viabilização de oportunidades de estudo. Para isso, o UNICEF financia programas sociais nas áreas mais afetadas pela guerra, provendo aos jovens oportunidades como oficinas de arte, cultura, conscientização sobre paz e esportes. O programa de apoio do UNICEF conta com uma estratégia de identificação das áreas onde se encontram as famílias mais vulneráveis em função do conflito armado. A partir disso, atua na implementação de medidas socioeconômicas, médicas, psicológicas e investimentos em infraestrutura para transformar as vidas daquela população (UNICEF, 2016).

Em 2016, o UNICEF e o governo da Colômbia firmaram um acordo com as FARC, na qual o grupo armado concordou em libertar todas as crianças-soldado de seu quadro. Este contou com uma primeira etapa de liberação onde todas as crianças menores de 15 anos seriam liberadas e uma seguinte, que liberaria os jovens menores de 18 anos. O Fundo se comprometeu em garantir os direitos humanos dessas crianças e adolescentes, acentuar a condição de tratamento dos mesmos como vítimas e a prestar toda assistência necessária para a reinserção desses jovens na sociedade (UNICEF, 2020d).

Além da alimentação, o UNICEF trabalha com o governo brasileiro para desenvolver políticas de educação, auxiliando com incentivo financeiro na construção de escolas nos municípios muito pequenos do interior de estados brasileiros. Também, possui um programa para enviar informações às escolas e hospitais sobre o HIV, com a intenção de garantir que as crianças cresçam e se desenvolvam com saúde. Um outro projeto é de reinserção de crianças venezuelanas migrantes na sociedade do país, oferecendo aula de língua portuguesa e espaço para que estas possam brincar e aprender com outras crianças, e também profissionais da saúde que possam acompanhar a nutrição destas. Um último projeto que vale ressaltar foca em adolescentes, e o Fundo criou diversas plataformas online para que esses jovens possam aprender sobre segurança na internet e empoderamento feminino (UNICEF, 2020e).

Sobre o caso de crianças envolvidas em conflitos, o UNICEF lançou um relatório em 2017 chamado de “Um rosto familiar: A violência na vida de crianças e adolescentes”, e apresentou dados assustadores. Por exemplo, é estimado que uma criança ou adolescente morre a cada 7 minutos como consequência da violência. “No Brasil, em 2014, a taxa de homicídios entre adolescentes homens negros foi quase três vezes maior que entre os brancos” (VERDÉLIO, 2011, n.p.). Estes adolescentes vivem majoritariamente em comunidades com níveis mais elevados de homicídio, as “favelas”, que possuem um grande nível de “desigualdade social e de renda, disponibilidade de armas, presença de tráfico de drogas, uso generalizado de drogas e álcool, falta de oportunidades de emprego e com desorganização e segregação urbana” (VERDÉLIO, 2011, n.p.).

Já se tratando do caso das crianças ligadas ao tráfico de drogas e armas, este é tratado em outro relatório do UNICEF, chamado “Direitos Negados: a violência contra a criança e o adolescente no Brasil”. Este analisa como as crianças são vítimas desse tipo de violência, se tratando das comunidades do Rio de Janeiro, quais as motivações que as levam a realizar este tipo de trabalho e como as escolas destes locais não são um ambiente seguro de aprendizagem, visto que também é um local de tráfico. Ao final do relatório, são apresentadas propostas para que ocorra, por exemplo, a consolidação da paz nas escolas das comunidades do Rio e a possível implementação de medidas socioeducativas (UNICEF, 2006).

Apesar do estudo, o UNICEF não possui nenhuma política conjunta ao governo brasileiro para lidar com a situação. E não

foram encontrados pronunciamentos advindos da organização ou de seus representantes com recomendações concretas sobre como retirar as crianças do tráfico e lidar com sua reinserção nas escolas. Também, não auxiliou nenhum movimento de cooperação entre os países da América Latina envolvendo a questão do tráfico especificamente. Assim, entende-se que não há um esforço por parte do Fundo para solucionar a questão. O principal que poderia ser feito é uma denúncia do governo brasileiro perante o TPI ou algum outro órgão internacional, culminando em uma pressão sobre o Brasil para que tomasse alguma decisão em âmbito doméstico com apoio internacional - podendo esse apoio ser material ou imaterial, ou seja, com cooperação para desenvolvimento de políticas de reinserção das crianças do tráfico nas escolas e também investimentos financeiros para conseguir cuidados médicos e alimentação adequada para elas.

O jornal acadêmico JAMA, da American Medical Association, foi o principal veículo de informações encontrado sobre análises provisionadas de como se poderia auxiliar as crianças envolvidas no tráfico de drogas. Porém, a tentativa é principalmente de tratar as crianças que são usuárias e, por isso, dependem do tráfico, ao invés de encontrar crianças que trabalham ativamente com ele (OSTERHOUDT, 2003).

Considerando tudo, é possível concluir que o conceito de crianças-soldado é fechado demais para incluir as crianças do tráfico - mesmo que a realidade vivida pelas crianças-soldado e pelas crianças do tráfico sejam bastante parecidas. Além disso, ainda que o UNICEF, atue em países da América Latina para apoiar as crianças-soldado, quando se trata do caso do Brasil e das crianças do tráfico esse apoio não ocorre de forma explícita. Ademais, nenhum tipo de pressão para resolução da situação é feito no cenário internacional, tanto por parte de Organizações quanto por parte de Estados.

## Considerações finais

O tráfico de drogas nas “favelas” do Rio de Janeiro gera diversos conflitos armados e muita violência, que culmina na morte de diversas crianças. Assim, considerando o fato de que as crianças são envolvidas com essa violência armada e que “há mais gente (especialmente crianças) morrendo pelas balas de armas pequenas no



Rio do que em muitos conflitos armados convencionais” (TRABAZO, 2016, n.p.), é possível inferir que a denominação das crianças do tráfico como crianças-soldado traria uma maior visibilidade internacional para a questão, pressionando para que o governo brasileiro tome medidas para retirar essas crianças do tráfico.

Considerando todo o apoio que o UNICEF provém ao governo brasileiro - e aos demais governos da América Latina -, que inclusive já demonstrou resultados em conseguir acesso à educação e saneamento básico para crianças ao longo de todo o território do Brasil, é possível concluir que o Fundo poderia criar políticas para retirar as crianças do tráfico nas comunidades do Rio. Porém, ainda não foram apresentadas medidas concretas ou recomendações, então não é possível inferir se a organização vem de fato construindo uma solução para a questão.

Além disso, conclui-se o conceito de crianças-soldado é muito fechado para que consiga abarcar a situação das crianças do tráfico, como por exemplo com a questão de que o grupo armado carrega questões políticas de depor o governo, que não é o objetivo das facções das “favelas”. Então, o UNICEF deveria criar um novo conceito ou remodelar o já existente para que estas sejam abrangidas na discussão. Caso isso seja feito, é possível inferir que a atenção da comunidade internacional se vire para essas crianças em específico, o que geraria discussões a respeito dentro do Regime de Direitos Humanos. Assim, o Fundo teria formas mais concretas de pressionar e responsabilizar o governo brasileiro por mudanças nas comunidades, podendo então oferecer recomendações de políticas públicas que sejam efetivas.

Sendo assim, caso uma acusação de negligência do governo brasileiro seja feita em âmbito internacional, o caso das crianças do tráfico pode ser acusado de violação aos direitos humanos, ou seja, à vida e à liberdade delas. Essa acusação geraria uma atenção internacional que pressionaria o Brasil por mudanças. O UNICEF, por ser presente no país em outros âmbitos, teria um papel crucial na retirada das crianças desta situação e em sua reinserção através da educação. Talvez, com pesquisas mais avançadas e outras pressões internacionais, o Fundo desenvolva este interesse. Por hora, considerando o presente contexto e o histórico analisado, não parece que o UNICEF tenha a intenção de interferir neste assunto no momento.



## Referências

AQUISTAPACE, Flávio. **300 mil crianças são recrutadas como soldados no mundo**. [S.l.]: Portal Aprendiz, Arquivo, 08 mai. 2013. Disponível em: <https://portal.aprendiz.uol.com.br/arquivo/2013/05/08/300-mil-criancas-sao-recrutadas-como-soldados-no-mundo/>. Acesso em: 25 mai. 2020.

BEAH, Ishmael. **Muito longe de casa**: memórias de um menino-soldado. Nova Iorque: Editora Farrar, Straus and Giroux, 2007.

BRAILLARD, Phillippe. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

CHEGA DE TRABALHO INFANTIL. **Estatísticas**: trabalho infantil no Brasil e no mundo. [S.l.]: Rede Peteca. Disponível em: [https://www.chegadetrabalhoinfantil.org.br/trabalho-infantil/estatisticas/#:~:text=\\*Trabalho%20infantil%20no%20Brasil,1%20milh%C3%B5es\)%20nesta%20faixa%20et%C3%A1ria..](https://www.chegadetrabalhoinfantil.org.br/trabalho-infantil/estatisticas/#:~:text=*Trabalho%20infantil%20no%20Brasil,1%20milh%C3%B5es)%20nesta%20faixa%20et%C3%A1ria..) Acesso em: 17 jun. 2020.

**CHILD recruitment by armed forces or armed groups**. [S.l.]: Child protection from violence, exploitation and abuse, UNICEF, 22 march 2011. Disponível em: [https://www.unicef.org/protection/57929\\_58007.html](https://www.unicef.org/protection/57929_58007.html). Acesso em: 25 mai. 2020.

**ESTATUTO DE ROMA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL**. Roma: Aprovado em 17 de julho de 1998 pela Conferência Diplomática de Plenipotenciários das Nações Unidas sobre o estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/tpi/esttpi.htm>. Acesso em: 8 jun. 2020.

**FALCÃO - Meninos do Tráfico**. Direção de MV Bill e Celso Athayde. Rio de Janeiro: Globo, 2006.

FRANCO, Luiza. **Maioria dos jovens do RJ entra no tráfico para ajudar a família**: Pesquisa da ONG Observatório de favelas traçou perfil das crianças e adolescentes que são atraídas para o crime na capital fluminense. [S.l.]: BBC News Brasil, Época Negócios, Brasil, 31 jul. 2018. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2018/07/jovens-do-rj-entram-no-trafico-para-ajudar-familia-e-ganhar-muito-dinheiro.html>. Acesso em: 25 mai. 2020.

HERZ, Mônica. **Organizações Internacionais**: história e práticas / Mônica Herz, Andrea Ribeiro Hoffman. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Fontes do direito internacional público. In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (org). **CURSO DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO**. Editora Revista dos Tribunais, 5 edição, 2011.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **O que são direitos humanos**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>. Acesso em: 8 jun. 2020.

OIT. **2021 Declarado Ano Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil**: Assembleia Geral da ONU pediu que a comunidade internacional intensifique os esforços para erradicar o trabalho forçado e o trabalho infantil e declarou

2021 como o Ano para a Eliminação do Trabalho Infantil. Brasília: 29 de Julho de 2019. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/noticias/WCMS\\_714085/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/noticias/WCMS_714085/lang-pt/index.htm). Acesso em: 16 nov. 2020.

OSTERHOUDT, Kevin C. Children and Drug Smuggling. **Archives of pediatrics & adolescent medicine**, n. 157, v. 7, 2003. Disponível em: <https://jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/article-abstract/481365>. Acesso em: 10 ago. 2020.

ROSEN, David M.. EBRARY, INC. **Armies of the young: child soldiers in war and terrorism**. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 2005.

SERBIA. **Momčilo Gavrić**: A Little Knight of the Great War. Serbia: Serbian Literature. Disponível em: <http://www.serbia.com/about-serbia/serbia-history/world-war-one/momcilo-gavric/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

SIGNIFICADO de Favela. **Significados**, 2014. Disponível em: <https://www.significados.com.br/favela/>. Acesso em: 24 jun. 2020.

SOUZA E SILVA, Jailson de. **Pesquisa**: “Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006”. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, nov. 2006. Disponível em: <http://observatorio-defavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/12/TRAJETÓRIA-DE-CRIANÇAS-A-DOLESCENTES-E-JOVENS-NA-REDE-DO-TRÁFICO-DE-DROGAS-NO-VAREJO-DO-RIO-DE-JANEIRO-2004-2006.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2020.

**TRABALHO escravo atualmente**. Brasil: Senado, Em Discussão, O que é o trabalho escravo atualmente? Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/trabalho-escravo/trabalho-escravo-atualmente.aspx>. Acesso em: 8 jun. 2020.

TRABAZO, Carla. **Existem crianças soldado no Brasil e na América Latina?** [S.l.]: Diplomacia Civil, 27 mai. 2016. Disponível em: <https://diplomaciacivil.org.br/criancas-soldado-nao-estao- apenas-em-conflitos-africanos-america-latina-tem-parcela-de-culpa/>. Acesso em: 25 mai. 2020.

UNICEF. **Como o UNICEF atua no Brasil**: O UNICEF foca seu programa de cooperação com o Governo do Brasil entre 2017-2021 nos grupos de crianças e adolescentes que mais precisam de apoio, e atua nos territórios em que eles estão concentrados. [S.l.]: UNICEF, O que fazemos. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/como-atuamos-no-brasil>. Acesso em: 25 mai. 2020b.

UNICEF. **Childhood in the Time of War**: Will the children of Colombia know peace at last? UNICEF Colombia, Child Alert, 2016. Disponível em: [https://www.unicef.org/media/files/UNICEF\\_Colombia\\_Child\\_Alert2\(2\).pdf](https://www.unicef.org/media/files/UNICEF_Colombia_Child_Alert2(2).pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos das Crianças**: Instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 196 países. [S.l.]: UNICEF, Documentos. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 25 mai. 2020a.

UNICEF. **Cooperação Sul-Sul**: Parcerias globais para assegurar os direitos de cada criança e cada adolescente em todo o mundo. [S.l.]: UNICEF, O que fazemos.

Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/cooperacao-sul-sul>. Acesso em: 25 mai. 2020c.

UNICEF. **Direitos Negados:** A Violência contra a Criança e o Adolescente no Brasil. Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Marie-Pierre Poirier, 2006. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/media/4021/file/Direitos\\_Negados.pdf](https://www.unicef.org/brazil/media/4021/file/Direitos_Negados.pdf). Acesso em: 30 mai. 2020.

UNICEF. **Governo do Brasil e o UNICEF:** uma parceria global pela cooperação humanitária. Brasil: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Junho de 2014. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/media/2086/file/Governo\\_do\\_Brasil\\_e\\_o\\_UNICEF\\_uma\\_parceria\\_global\\_pela\\_cooperacao\\_humanitaria.pdf](https://www.unicef.org/brazil/media/2086/file/Governo_do_Brasil_e_o_UNICEF_uma_parceria_global_pela_cooperacao_humanitaria.pdf). Acesso em: 30 mai. 2020.

UNICEF. **Colômbia:** las FARC acuerdan liberar a todos los niños soldado de sus filas. UNICEF: Para cada niño. Disponível em: <https://www.unicef.es/noticia/colombia-las-farc-acuerdan-liberar-todos-los-ninos-soldado-de-sus-filas>. Acesso em: 20 ago. 2020d.

UNICEF. **O que fazemos:** O UNICEF trabalha pela garantia dos direitos de cada criança e adolescente, concentrando seus esforços naqueles mais vulneráveis, com foco especial nos que são vítimas de formas extremas de violência. [S.l]: UNICEF, UNICEF no Brasil. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/o-que-fazemos>. Acesso em: 30 mai. 2020e.

UNICEF. **UNICEF's mission statement.** [S.l]: About UNICEF, 25 april 2003. Disponível em: [https://www.unicef.org/about/who/index\\_mission.html](https://www.unicef.org/about/who/index_mission.html). Acesso em: 25 mai. 2020.

**UNICEF welcomes FARC's announcement to release all children in its ranks.** UNICEF: Press Release, Press centre, 16 May 2016. Disponível em: [https://www.unicef.org/media/media\\_91112.html](https://www.unicef.org/media/media_91112.html). Acesso em: 03 jun. 2020.

VERDÉLIO, Andreia. **Unicef:** violência mata uma criança ou um adolescente a cada 7 minutos. Brasília: Agência Brasil, 01. nov. 2011. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-11/unicef-violencia-mata-uma-crianca-um-adolescente-cada-7-minutos>. Acesso em: 30 mai. 2020.

*Recebido em: 21/08/2020*

*Aprovado em: 14/12/2020*

## **Chamada de artigos**

**FRoNteIRA**, Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, publicada pelo Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, dirige-se aos estudantes de cursos de graduação de Relações Internacionais do Brasil – embora aceite artigos de graduandos em outros cursos e/ou de fora do país. Projetada para ser um fórum permanente de expressão e debate entre estudantes, a revista tem como objetivo estimular a iniciação científica. A sua qualidade, reconhecida pelo processo de classificação Qualis/Capes, é assegurada por um Conselho Editorial composto por professores e pesquisadores de todo o país.

### **Entrega de artigos**

A Revista Fronteira opera em fluxo contínuo. Os artigos serão analisados conforme ordem de chegada.

### **Normas de produção**

O artigo deve ser entregue em formato .doc pelo sistema da Revista Fronteira, em que o(s) autor(es) deverão cadastrar suas informações, como, por exemplo, nome completo do autor, o curso de graduação a que está vinculado, telefone e e-mail de contato.

A Fronteira atenta ainda para as seguintes considerações:

- 1 - O autor deve estar cursando, obrigatoriamente, o nível de graduação ou ter concluído o curso há, no máximo, um ano;
- 2 - Os artigos enviados devem ser inéditos;
- 3 - Todo e qualquer artigo enviado à Revista Fronteira será submetido ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão soberana acerca do mérito da proposta;
- 4 - Os artigos devem ser gravados e impressos em Word, com texto digitado em espaçamento duplo, Times New Roman e corpo 12. Devem conter, obrigatoriamente, entre 30 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços; notas; referências; e palavras 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 ser 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.

12 - Autores que solicitarem o arquivamento do artigo durante o processo de submissão ficarão em quarentena mediante novo processo de avaliação.

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  
Ana Rachel Simões Fortes  
Fabiana Freitas Sander  
Fabiana Kent Paiva  
Júlia Clara Lúcio de Araújo  
Juliana de Faria Campos  
Letícia Maria Antunes do Carmo  
Matheus de Abreu Costa Souza  
Pedro Diniz Rocha  
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes  
Victor de Matos Nascimento  
Vinícius Tavares de Oliveira