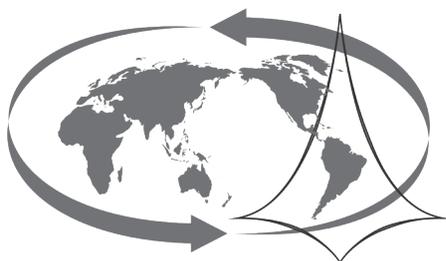


ISSN 2238-6262 / e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

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



Porto Alegre, v.7, n.13 | Jan./Jun. 2018



NERINT
Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais



CEGOV
CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS
SOBRE GOVERNO



UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL



PPGEI-UFRGS
Programa de Pós-Graduação em
Estudos Estratégicos Internacionais

Austral	Porto Alegre	v.7, n.13	p. 1-345	Jan./Jun.. 2018
---------	--------------	-----------	----------	-----------------

Sobre a Revista

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais é um veículo essencialmente acadêmico, ligado ao o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) e ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Seu foco plural busca contribuir para o debate da ordem política e econômica internacional a partir da perspectiva dos países em desenvolvimento.

A revista publica artigos originais e críticas a livros que estejam relacionados à vasta área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse em assuntos relacionados a países em desenvolvimento e à Cooperação Sul-Sul – seus problemas securitários; os desenvolvimentos políticos, econômicos e diplomáticos dos países emergentes; e suas relações para com as potências tradicionais – em inglês, português ou espanhol. O público-alvo da revista consiste em pesquisadores, especialistas e estudantes de pós-graduação em Relações Internacionais.

A revista tentará, através de sua política de publicação, assegurar que cada volume tenha ao menos um autor de cada um dos grandes continentes do Sul (Ásia, América Latina e África), de modo a estimular o debate e a difusão de conhecimento produzido nessas regiões. Todas as contribuições serão submetidas a uma avaliação científica.

Indexadores

Scopus | Livre! | Latindex | ISN-ETH | Journal TOCs | Sumário de Revistas Brasileiras | Beardsley Library Journals | Directory of Open Access Journals (DOAJ) | Columbia International Affairs Online | Social Science Research Center Berlin (WZB) | ROAD-Directory of Open Access Scholarly Resources

Este trabalho foi apoiado pelo
Programa de Apoio à Edição de Periódicos (PAEP) - UFRGS



**Programa de apoio à
Edição de Periódicos**

Equipe Editorial | *Editorial Team*

Editor | *Editor*

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

Editor Adjunto | *Deputy Editor*

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

Conselho Editorial | *Editorial Board*

Celso Amorim (Ministério das Relações Exteriores / NERINT, Brasil)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Eduardo Migon (Escola de Comando e Estado-maior do Exército, Brasil)

Érico Esteves Duarte (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)

Marcelo Milan (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Ruchita Beri (Institute for Defence Studies and Analyses, Índia)

Assistentes de Edição | *Edition Assistants*

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

Bruna Hayashi Dalcin (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Consultivo | *Consultative Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Analúcia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Beatriz Bissio (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Russian Academy of Sciences, Rússia)

Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)

Cristina Pecequillo (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)

Diego Pautasso (ESPM-Sul / Unisinos, Brasil)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

Isiaka Alani Badmus (Afe Babalola University, Nigéria)

Ilter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

José Ariosa Pérez (Universidad de la Habana, Cuba)

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

Liu Youfa (China Institute of International Studies, China)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

Lucas Kerr de Oliveira (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)

Luiz Augusto Estrella Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Luiz Rogério Goldoni (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Maria Regina Soares de Lima (IESP, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Países Baixos)

Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)

Nikolai Mikhailov (Russkiy Mir Foundation, Rússia)

Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália)

AUSTRAL

© Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa e Diagramação: Maria Gabriela de O. Vieira
e Magnus Kenji H.H. Hiraiwa

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais está disponível online em: www.seer.ufrgs.br/austral

Contato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Av. Bento Gonçalves, 9500 - CEP 91509-900

Porto Alegre/RS - Brazil

Fone: +55 (51) 3308 3272

E-mail: austral@ufrgs.br

www.seer.ufrgs.br/Austral

Cataloging-in-Publication (CIP)

Austral : Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais = Brazilian Journal of Strategy & International Relations / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas. - v. 7, n. 13 (Jan./Jun. 2018). - Porto Alegre: NERINT/PPGEEI/CEGOV/UFRGS, 2012-

Semestral.

ISSN 2238-6262. e-ISSN 2238-6912

1. Political Science. 2. International Relations.
3. International Politics. 4. Diplomacy. 5. Developing Countries.

CDU 327

Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

Sumário

Editorial	7
<i>Paulo Fagundes Visentini</i>	
Desancoragem e Abalroamento: Trajetórias Recentes da Semiperiferia no Sistema-Mundo	10
<i>Maíra Baé Baladão Vieira</i>	
Ascensão e Queda de Jacob Zuma	51
<i>Vladimir Shubin</i>	
União Africana, Construção do Estado e os Desafios da Fragilidade Estatal na África	69
<i>Agaptus Nwozor</i>	
A Imagem Turca no Ocidente Durante o Império Otomano: Fatos Históricos e Conotações Atuais	91
<i>Ali Evler. Mehmet Toplu</i>	
O Terrorismo Islâmico e a Política Estadunidense de Reassentamento de Refugiados Sírios	111
<i>Igor Henriques Sabino de Farias, Alexandre Cesar Cunha Leite, Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico</i>	
Um Estudo Comparado da Diplomacia de Lula no Oriente Médio e Ahmadinejad na América Latina	131
<i>Bruno Mendelski de Souza</i>	
O Jogo pela Hegemonia Regional: A OBOR Chinesa e a Resposta Estratégica Indiana	172
<i>Anshuman Rahul</i>	
A Importância Estratégica da Antártica para China e Índia à Luz do Realismo Ofensivo de Mearsheimer	214
<i>Mônica Heinzelmänn Portella de Aguiar, Leonardo Faria de Mattos</i>	
Adeus, Nehru: Política Externa Indiana sob a Globalização	235
<i>Fabio Luis Barbosa dos Santos</i>	

Integração Regional: O Mercosul na Enseada das Orientações Políticas <i>Marcelo Pereira Fernandes, Rubia Wegner</i>	264
O Instituto da Legítima Defesa Internacional na Era do Terrorismo Global <i>Rodrigo Szuets Oliveira, Carlos Canedo Augusto da Silva</i>	284
Medidas Tarifárias e Técnicas ao Comercio Internacional um Olhar Sobre os Países Avançados e Emergentes <i>Carolina Rodrigues Corrêa, Marília Fernandes Maciel Gomes</i>	308
Parceiros	338
Normas de Submissão / Números Anteriores	342

*A responsabilidade do conteúdo dos artigos é de seus respectivos autores.
The responsibility for the content of the articles is of their respective authors.*

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262 | v.7, n.13, Jan./Jun. 2018

EDITORIAL

Paulo Fagundes Visentini¹

Os eixos do poder mundial

A décima terceira edição da Revista Austral é lançada num momento muito especial, o da filiação do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais/NERINT ao Centro de Estudos Internacionais Sobre Governo - CEGOV/UFRGS e da abertura da programação alusiva ao vigésimo aniversário do NERINT, que ocorrerá em agosto de 2019. Primeiro Centro de Estudos Internacionais do sul do Brasil, o Nerint se tornou uma referência por sua seriedade acadêmica e postura independente ao longo de duas décadas.

A primeira iniciativa será a publicação de um número especial (Julho-Dezembro de 2018) com um Dossiê organizado pelos Professores Juliana Viggiano e Rafael Duarte Villa sobre *Segurança e Defesa na América do Sul*, nos marcos do Edital Pró-Defesa, do Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa do Brasil e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq). O desenvolvimento da temática de Segurança e Defesa é uma tendência da Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, do NERINT, bem como do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS.

O que justifica essa inflexão é o crescimento das tensões e incertezas internacionais, numa conjuntura de crise multidimensional, que carecem de tratamento acadêmico e teórico. As reflexões sobre essa temática permitem uma classificação mais aprofundada dos eixos do poder mundial, que estão emergindo no contexto da crise e das ações americanas, que desmantelam o sistema multilateral existente.

Há muitas formas de classificar as potências e as demais nações, mas

¹ Professor Titular do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutor em História Econômica pela USP e Coordenador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais. E-mail: paulovi@ufrgs.br.

aqui se propõe uma visão que dê conta das linhas de fratura que estão se formando, e das alianças que podem emergir de tal realidade. Nesse contexto, é paradoxal o discurso que emerge em diversos setores da sociedade e do Estado no Brasil (e em diversas nações). É como se a Guerra Fria houvesse renascido, contra toda a lógica, argumentos e fatos evidentes em contrário, pois ela dependia da clivagem capitalismo versus socialismo, o qual sobrevive apenas de forma residual em pequenas nações. As rivalidades hoje são de caráter predominantemente econômico e, em parte, geopolítico.

A proposta interpretativa a seguir emergiu a partir das pesquisas e diálogo com a academia, a diplomacia, a mídia e as Forças Armadas, além de outros setores. Ela demonstra uma realidade em torno da qual a política mostrará sua racionalidade ou irracionalidade. O primeiro grupo da política internacional se aglutina no *eixo militar-rentista anglo-saxão*: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e, tangencialmente, Israel. Trata-se das nações hegemônicas que detêm recursos militares, diplomáticos, financeiros, tecnológicos, de inteligência e de comunicações. Estando na fase pós-industrial rentista, vive dos recursos das demais nações, empregando para tanto os meios acima mencionados.

O segundo é o *eixo industrial desenvolvido* da União Europeia, Japão e Tigres Asiáticos. Com um capitalismo industrial produtivo avançado e elevado nível de vida de suas populações, ele se diferencia do primeiro, pois esse grupo carece dos recursos de poder tradicionais, como os militares, e de plena soberania. Foram protegidos durante a Guerra Fria, mas hoje a situação é incerta e as tensões com o primeiro são crescentes. Muito do que vier a ocorrer depende da atitude política a ser adotada por nações relevantes do eixo, como a Alemanha e o Japão, os derrotados da Segunda Guerra Mundial.

O terceiro consiste no *eixo industrial emergente*, integrados pelas grandes nações do BRICS, especialmente a China e a Rússia, além da Turquia e Irã, onde a participação do Estado é determinante. Trata-se do que se denomina semi-periferia, o alvo explícito dos Estados Unidos de Donald Trump e sua America First. Como o anterior, seu maior desejo é evitar um conflito armado de dimensões globais e manter seu desenvolvimento econômico. Com recursos para se defender, eles não conseguem projetar poder e dependem da atitude do segundo eixo.

Por fim, o quarto é o *eixo agrário-mineral e humano periférico*, integrado pelas nações médias e pequenas da América Latina, da África e da Ásia geográfica (que inclui o Oriente Médio). Possuem recursos humanos, agrícolas ou minerais abundantes (inclusive energia) mas não detêm capacidade militar ou articulação diplomática, tendendo a agir de maneira fragmentada e constituindo uma zona em disputa pelos demais eixos. O Brasil e a África do

Sul parecem estar absorvidos por suas agendas políticas internas e correm o risco de passar a integrar esse grupo.

Nesse contexto, essa edição traz a contribuição de autores da Rússia, do Cazaquistão, da Nigéria e da Índia, além de diversos acadêmicos brasileiros. Ela abre com uma discussão teórica sobre o relevante conceito de semi-periferia, dois artigos sobre a África (queda de Zuma e o papel da União Africana na construção do Estado no continente) e três sobre o Oriente Médio (o “Ottomanismo” da Turquia, o problema dos refugiados sírios e do terrorismo islâmico para os EUA e sobre uma instigante comparação entre a política externa de Lula para o Oriente Médio e de Ahmadinejad para a América do Sul).

Na sequência, há três artigos sobre a Ásia (a percepção indiana sobre a iniciativa chinesa OBOR, sobre a presença da China e da Índia na Antártica e sobre a diplomacia indiana pós-Nehru). Fechando a edição há um artigo o impacto das mudanças políticas nacionais na conformação do Mercosul, outro sobre as medidas tarifárias e técnicas ao comércio internacional e, finalmente, na área do Direito Internacional, um sobre o Instituto de Defesa Internacional.

Agradecemos o apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, através do Programa de apoio à Editoração de Periódicos (PAEP) para tradução, bem como a toda equipe que trabalhou na edição e tradução, em particular aos Assistentes de Edição Bruna Hayashi Dalcin e Guilherme Thudium, com a colaboração de Maria Gabriela Vieira pela capa e diagramação. Mais uma vez agradecemos à Professora Cristina Soreanu Pecequilo pela revisão das traduções. O trabalho de equipe dos integrantes do NERINT/UFRGS tem permitido manter a regularidade e a qualidade da Revista Austral.

DESANCORAGEM E ABALROAMENTO: TRAJETÓRIAS RECENTES DA SEMIPERIFERIA NO SISTEMA-MUNDO

Maíra Baé Baladão Vieira¹

Introdução

Na década de 1970 Immanuel Wallerstein lançou-se à tarefa de contrapor as correntes vigentes que lidavam com a questão do desenvolvimento desigual dos países. Sua proposta, a análise do Sistema Mundo incluía a noção de que a estrutura do ambiente internacional estava composta de três diferentes estratos, periferia, semiperiferia e núcleo orgânico. Dentre todas as concepções apresentadas por Wallerstein, a semiperiferia é ainda hoje um dos conceitos mais controversos de sua obra.

A semiperiferia apresenta-se como uma parte importante da morfologia do Sistema Mundo. Diferentemente do núcleo e da periferia, este estrato reúne certas particularidades em suas funções, sendo a principal delas a própria manutenção do equilíbrio do sistema. Diante da atribuição de vital importância, são muitas as abordagens que buscaram complementações à ideia seminal de semiperiferia, bem como tentaram construir métodos que possibilitassem a identificação dos países que compõe a dita estrutura.

O presente artigo busca retomar a relevância da semiperiferia para o entendimento das circunstâncias internacionais contemporâneas. Sua operacionalização permite que dados mundiais sejam agregados oferecendo um recorte factual e atualizado das mais diversas facetas econômicas e políticas que compõe o Sistema Mundo. Na primeira seção, os constructos mais relevantes aplicados à semiperiferia por Wallerstein e outros autores serão retomados, com inclusão de críticas ao conceito. Na segunda seção serão discutidas as

¹ Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS). Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS (2012) e mestre em Relações Internacionais pela UFRGS (2007). E-mail: mairabae@gmail.com.

mais diversas abordagens já realizadas para a definição geográfica da semiperiferia, sendo um dos estudos mais importantes já realizados, aqui replicado e posteriormente aplicado a alguns dados para fins de exemplificação metodológica.

Conceituando a Semiperiferia: retomada de seus principais constructos

A análise do Sistema-Mundo de Wallerstein² busca encontrar desde a década de 1970 os mecanismos que perduraram século a século na divisão internacional do trabalho tentando, ainda, reunir em uma mesma perspectiva, elementos das ciências sociais que se dissociaram em quatro áreas específicas do saber, história, economia, sociologia e ciência política, privilegiando o “sistema” enquanto unidade de análise e insistindo na *longue durée* de inspiração braudeliana enquanto recorte temporal por refletir a continuidade das realidades estruturais (Wallerstein 2005a).

A concepção de Wallerstein buscava ainda, em sua gênese, confrontar a, então preponderante, teoria da modernização que propunha estender os estudos desenvolvidos na Europa e Estados Unidos para o resto do mundo, “universalizando o universalismo”, nas palavras do autor (Wallerstein 2003, 232). Para este, os principais problemas da teoria da modernização se referiam à assunção de que todos os Estados operavam de modo autônomo e não eram afetados de modo impactante por fatores externos às suas fronteiras, além do fato de que assumia como possibilidade plausível o desenvolvimento de todos os países que se encontravam em etapas anteriores à modernização: “A teoria da modernização argumentava muito simplesmente o seguinte: todas as sociedades passam por um conjunto definido de etapas num processo que culmina na modernidade” (Wallerstein 2003, 232).

A análise de Sistemas Mundo viria, então, contrapor a ideia de uma modernização induzida por países-modelo (muito conveniente em tempos de Guerra Fria nos quais a bipolaridade dava contornos bem distintos a dois projetos possíveis de desenvolvimento) por meio de dois desdobramentos que impactariam de modo definitivo o estudo das Relações Internacionais. O pri-

2 A obra de Wallerstein relativa ao Sistema-Mundo é sustentada majoritariamente pelas quatro publicações que deram origem à análise de Sistemas Mundo, a saber, *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century* (1974), *The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750* (1980), *The Modern World-System III: The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730-1840* (1989) e *The Modern World-System IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789-1914* (2011).

meio deles seria a globalidade, substituindo a unidade de análise tradicional (sociedade/Estado) pelo Sistema-Mundo, pois assumia como impossível a análise de países de modo isolado uma vez que todos se encontravam em um sistema intensamente interligado. A segunda contribuição epistemológica foi a noção de historicidade, decorrente do primeiro ponto: “Se os processos eram sistêmicos, então a história – toda a história – do sistema (em oposição à história das subunidades, tomadas separada e comparativamente) era o elemento crucial para compreender o estado presente do sistema” (Wallerstein 2003, 234). Wallerstein defendia assim que toda a análise fosse simultaneamente histórica e sistêmica (Martin 1990, IX).

A análise do Sistema Mundo foi, para alguns autores, “uma tentativa imaginativa de chacoalhar paradigmas pré-estabelecidos de sociologia comparativa” (Evans 1979, 17). Por um lado, a teoria da modernização estava marcada pela “culpabilização da vítima” no momento em que sugeriam que os países subdesenvolvidos demonstravam valores ruins em termos de escolhas para a promoção do desenvolvimento. Consequentemente, para serem superados os obstáculos endógenos seriam necessárias altas doses de transferência cultural e financeira dos países ricos para os pobres. A salvação da periferia estaria dada conforme os elos que esta conseguisse criar com os países do núcleo do sistema (Evans 1979).

Mas não apenas a teoria da modernização era contestada pela análise do Sistema Mundo. Por outro lado, para o paradigma da dependência, os elos com o núcleo eram o problema e não a solução, pois o lucro era drenado em direção aos países ricos ao invés de permanecer nos países pobres. O poder político e econômico do núcleo era utilizado para impedir qualquer mudança estrutural na periferia (Evans 1979).

O que é revigorante em relação à abordagem do Sistema Mundo é que a questão dos efeitos exógenos no desenvolvimento não é mais delineada em termos da força ou fraqueza dos elos entre o núcleo e um dado país periférico. Ao contrário, esta questão está dada em termos das consequências de ocupar uma determinada posição estrutural no Sistema Mundo como um todo (Evans 1979, 15).³

Outra das contribuições do conceito se refere à explicação do diferencial de crescimento econômico que apresentam as nações (Snyder e Kick 1979). Muitas das explicações desenvolvimentistas à época tratavam crescimento econômico como um processo endógeno e consideravam, ainda, que

³ Todas as citações diretas que em seu original estavam apresentadas em língua estrangeira foram submetidas à tradução própria.

este se dava em uma sequência pré-ordenada por meio da qual os países pobres poderiam repetir as experiências e estratégias dos países ricos. A evidência, porém, era a de que a estratificação econômica internacional apresentava um padrão baixíssimo de mudanças.

Na esteira de estudos globalizatórios que identificam impérios-mundo desde os mais remotos registros da humanidade, embora o atual sistema que teve início no século XVI seja reconhecido como apenas um dentre outros tantos (Osterhammel e Peterson 2005), a abordagem Wallesteiniana se distingue dos demais por compreender uma economia-mundo capitalista que pela primeira vez na história foi capaz de “incluir todo o globo em sua geografia” (Wallerstein 2003, 92). O presente sistema capitalista tem como característica a acumulação incessante de capital com a realização do lucro máximo, que se dá por meio de cadeias transnacionais de mercadorias que determinam as fronteiras da divisão do trabalho da economia mundial dentre múltiplas culturas e sistemas políticos.

Um aspecto importante da teoria em questão, no que concerne a esta análise, seria o tratamento dado à estrutura do Sistema-Mundo, estando este dividido em atividades-centro e atividades-periferia, sendo que as primeiras seriam aquelas beneficiadas pela mais-valia obtida nas trocas desiguais propiciadas pelo comércio internacional. Nem sempre, porém, os dois tipos de atividades se fazem exclusivos nas fronteiras de um Estado, podendo atividades “periféricas” serem realizadas em países do centro (e vice-versa), embora predomine o contrário (Wallerstein e Hopkins 1982).

Ainda que as atividades de um ou outro tipo não fossem plenamente coincidentes com as fronteiras de um ou outro estado, Wallerstein percebeu um padrão no qual as atividades centrais ou periféricas do sistema eram distribuídas de modo desigual dentre os diversos segmentos do Sistema-Mundo, estando estes divididos, em realidade, em três diferentes categorias. A terceira categoria seria, então, composta pelos Estados semiperiféricos que exportariam produtos periféricos para países centrais e produtos centrais para áreas periféricas do sistema (Wallerstein e Hopkins 1982).

Em cada economia-mundo capitalista, a vida econômica se encontra organizada sob o que poderíamos chamar de “dupla tríade”, constituída, por um lado, do trinômio “vida material – economia de mercado – capitalismo” e, por outro, hierarquizada sob os auspícios do conjunto “núcleo orgânico (ou Centro) – semiperiferia – periferia” (Lourenço 2005, 176).

A segunda tríade, de maneira diferente à que pressupunha a abordagem Cepalina da dependência, que considerava que a troca desigual drenava

riquezas da periferia em direção ao centro, compõe com a semiperiferia uma posição intermediária que evita a super polarização do Sistema Mundo. Ainda, enquanto a maioria das teorizações enquadra as categorias intermediárias como transicionais, a análise do Sistema Mundo a considera uma condição permanente (Lourenço 2005). Para a teoria da modernização e a teoria da dependência, os extratos intermediários eram considerados temporários, no entanto para a análise do Sistema Mundo posições intermediárias são consideradas algo constante na estrutura.

As três posições estruturais no Sistema Mundo foram consolidadas por volta de 1640, mas o que permite que o sistema tenha estabilidade política são três mecanismos. O primeiro, a concentração do poderio militar nas mãos das forças dominantes, o segundo, o compromisso ideológico para com o sistema como um todo. O terceiro mecanismo é justamente a presença da semiperiferia, pois a existência de um terceiro extrato significa que a categoria superior não terá que enfrentar uma posição unificada de todos os demais porque o nível do meio é tanto explorado quanto explorador (Wallerstein 1974a): “Estados semiperiféricos desempenham um papel particular na economia mundial capitalista, com base na dupla antinomia de classe (burguesia-proletariado) e função na divisão do trabalho (núcleo-periferia)” (Wallerstein 1976, 462). São Estados que em parte agem como zonas periféricas junto a países do núcleo e em parte agem como países do núcleo junto a algumas áreas periféricas.

Os estados da semiperiferia cumprem um papel facilitador para as relações opressoras do centro com a periferia, sendo, inclusive, agentes econômicos e políticos de determinadas potências em momentos de expansão da economia mundial. Apesar disto, são também explorados pelo centro, pois deste geralmente dependem para a obtenção das fontes usuais de crescimento, capital e tecnologia (Wallerstein 1984).

Em termos da estabilidade do Sistema-Mundo, o efeito da semiperiferia é dual. A semiperiferia tem uma função de tampão (Wallerstein 1974a), a fim de evitar os possíveis conflitos que decorreriam da má distribuição das recompensas em uma estrutura mundial extremamente polarizada, pois a concentração do poder bélico nas mãos das forças dominantes e a difusão do compromisso ideológico para com o sistema não seriam suficientes para evitar insurgências contra o centro do sistema (Wallerstein 1974a): “A semiperiferia não é um artifício de pontos estatísticos, nem uma categoria residual. A semiperiferia é um elemento estrutural necessário em uma economia mundo” (Wallerstein 1974b, 350).

Ao mesmo tempo em que funciona como um amortecedor de conflitos por manter distantes umas das outras as relações de exploração que per-

mitem a divisão desigual dos benefícios, a semiperiferia é um local de instabilidade política (Wallerstein e Balibar 1988). Os mecanismos de expropriação existentes nos mais distintos níveis de violência e modernidade e que não se chocam justamente em razão da existência da semiperiferia, coexistem dentro dela, dividindo um mesmo espaço e gerando conflitos sociais com mais frequência porque no interior de cada uma de suas unidades estão reunidas tanto atividades centrais quanto periféricas (Wallerstein 2005a).

Terlouw (1993) parte em uma direção similar ao dizer que a semiperiferia é a região mais dinâmica do Sistema Mundo. Esse dinamismo é decorrente do fato de que a estrutura social da semiperiferia é mais fluida e adaptativa do que a rígida estrutura do núcleo. A semiperiferia deve ser mais flexível por conta das severas tensões sociais às quais se encontra submetida. As tensões sociais se devem ao fato de que na semiperiferia ocorrem dois tipos de exploração: aquela promovida entre núcleo, semiperiferia e periferia e o outro tipo sendo aquele que ocorre entre a burguesia e o proletariado. Ocorre que é possível que o núcleo explore a semiperiferia em razão do fato de que nesta zona o proletariado é mais precarizado do que no núcleo. A existência de proletários precarizados e não precarizados na semiperiferia seria a segunda razão pela qual o conflito social é bastante mais elevado nesta zona.

Wallerstein aponta, ainda, que a semiperiferia tem um segundo efeito dual que incide na estabilidade do Sistema-Mundo. A existência desta terceira categoria não é garantia de pacificação do sistema, pois justamente pelo fato de ocuparem uma posição intermediária, mais próxima de uma posição central do que os países que concentram atividades periféricas, os Estados da semiperiferia lutam constantemente para obter reforço do aparato Estatal de modo a utilizá-lo em intervenções econômicas que possam alterar sua posição no sistema. Essas tentativas, por outro lado, tendem a reforçar a resistência dos estados do centro de modo a que estes constantemente busquem reforçar, por sua vez, seu aparato militar (Wallerstein 1984). A rivalidade estatal surgida a partir destes movimentos geralmente toma a forma de um equilíbrio de poder, incentivando ainda a tentativa dos Estados mais fortes em se converter em poderes dominantes por meio da obtenção de hegemonia no sistema (Wallerstein 2005a).

Ainda no sentido do papel da semiperiferia no Sistema-Mundo, uma série de outros papéis foram atribuídos a este estrato na evolução da atual economia mundial. Chase-Dunn e Thomas D. Hall (2000) sustentam que a semiperiferia, por ser o elemento de ligação entre núcleo e periferia é responsável por difundir as inovações institucionais, sociais, técnicas e organizacionais. A própria ascensão do “Oeste” na formação do sistema capitalista é entendida pelos autores como uma instância de desenvolvimento da semi-

periferia:

Nesse esquema, os estados semiperiféricos e as cidades-estado capitalistas semiperiféricas foram os atores que realizaram as transformações mais importantes na ascensão de impérios cada vez maiores, no aumento da escala dos mercados e no eventual surgimento do capitalismo predominante (Chase-Dunn e Hall 2000, 100).

A semiperiferia é um importante lócus das forças que transformam os Sistemas Mundo. São áreas nas quais são geradas novas formas institucionais que transformam as estruturas sistêmicas e os modos de acumulação. Essas forças acabam por promover mobilidade aos atores semiperiféricos (Chase-Dunn e Hall 1997). Chase-Dunn e Hall (1997) sustentam que novas formas organizacionais, atividades com lógicas diferentes de operação são mais prováveis de emergir em áreas semiperiféricas, onde núcleo e periferia combinados estão sujeitos a forças contraditórias. Argumentam ainda que os países que mais obtiveram sucesso na estrutura capitalista, que obtiveram a condição de potências hegemônicas (Holanda, Inglaterra e Estados Unidos são citados no exemplo), foram todos previamente parte da semiperiferia e afirmam que “Uma localidade semiperiférica é um solo fértil para aqueles que desejam implementar mudanças organizacionais, ideológicas ou tecnológicas que transformem” (Chase-Dunn 2014, 16).

Outra particularidade da semiperiferia é a de que suas habilidades em tomar vantagem das flexibilidades oferecidas pelas contrações da atividade econômica são em geral maiores que aquelas dos países do núcleo ou periféricos. Nestes momentos as zonas intermediárias ganham vantagem às custas dos países centrais, pois conseguem expandir o controle do seu mercado nacional às expensas de produtores do núcleo, bem como conseguem expandir seu acesso a países vizinhos periféricos (Wallerstein 1976). Nesses períodos os países semiperiféricos podem não somente escolher dentre os mais diversos produtores do núcleo, como também podem aceitar seus investimentos na fabricação de manufaturados.

Wallerstein (1974) cita duas importantes razões para o fato de que o Sistema Mundo apenas consegue existir por apresentar uma estrutura trimodal, possuindo uma semiperiferia, sendo uma política e outra político econômica. A política, como apontado anteriormente, se daria pelo fato de que um sistema baseado em recompensas desiguais necessita manter uma preocupação constante acerca da possibilidade de rebelião por parte de seus elementos oprimidos. Um sistema polarizado entre um setor de alta renda e outro de baixa renda tenderia rapidamente à desintegração. Para evitar crises, é neces-

sário que haja um setor intermediário que tende a pensar em si mesmo como algo melhor do que o setor mais inferior ao invés de pensar em si mesmo como inferior ao setor superior.

A segunda razão se refere ao papel da semiperiferia em absorver setores que, por diversas razões, tornem-se pouco lucrativos nos países do núcleo, sendo que caso este processo não ocorresse o sistema capitalista enfrentaria rapidamente diversas crises econômicas. Isso faz com que a semiperiferia, ainda que tenha logrado industrializar-se não tenha alcançado progresso material na divisão mundial do trabalho, ou seja, estruturalmente sua condição permaneceu a mesma. Isto se dá possivelmente porque “a aplicação intensiva de capital na semiperiferia geralmente se dá com uso de tecnologias que já estão obsoletas no núcleo” (Chase-Dunn 1998, 81). O observação de Lourenço (2005) acerca de um estudo de Arrighi e Drangel (1986), que será tratado a seguir, que se debruçava sobre o tema é bastante elucidativa:

[...] a semiperiferia não apenas alcançou, mas ultrapassou o núcleo orgânico em termos de grau de industrialização. A partir de 1965, o núcleo já está se desindustrializando, mas o fosso existente entre os três degraus da hierarquia não muda, pois, ao longo do tempo, a indústria estava se tornando periférica. A industrialização da periferia e da semiperiferia, portanto, não foi um canal de subversão, mas de reprodução da hierarquia da economia mundial (Lourenço 2005, 183).

Uma questão que se coloca é a de que quanto maior o número de países a promover processos de industrialização no Sistema Mundo, como forma de sair da periferia, mais insignificante se torna a recompensa (Grell-Brisk 2017). Agentes do núcleo que migram para a semiperiferia contribuem para a descentralização e realocação de recursos em áreas mais lucrativas (Ruvalcaba 2013) tornando os países semiperiféricos lugares mais atraentes para a migração industrial do que o núcleo ou a periferia (Mahutga e Smith 2011, 258, apud Ruvalcaba 2013, 152).

Dessa forma, as alterações provocadas pela Revolução Científico-Técnica no desenvolvimento capitalista implicam profunda reorganização na indústria mundial e fizeram surgir a chamada nova Divisão Internacional do Trabalho (DIT). É possibilitada a industrialização fora do centro do sistema mundial. Cadeias antes centrais, como as de têxteis, que estiveram entre as mais dinâmicas da economia mundial (Fröbel et al. 1981), podem ser transferidas para a semiperiferia. Nessas regiões, a mão-de-obra barata e abundante existente pôde ser aproveitada, e foram formados enclaves de produção destinada à atividade exportadora, que vendem, para o centro, os

produtos que antes, desde a I Revolução Industrial, eram lá feitos. A crise nos países centrais também propiciou a expansão desses investimentos produtivos. De acordo com Fröbel et al. (1981, 7-9), houve diminuição do emprego e da produção em diversos ramos industriais dos países industrializados durante a década de 1970. Observaram-se mudanças voltadas à racionalização do trabalho e consequentes problemas no mercado de trabalho, além da crise fiscal do Estado. Como contrapartida, ocorreu aumento dos investimentos externos do centro, com porcentagem cada vez maior sendo dirigida aos países em desenvolvimento. Entre esses investimentos, ganham importância os destinados a transferir capacidade produtiva a outros países industrializados ou em desenvolvimento. Frente à recessão nos países industrializados, as grandes empresas conseguem volume cada vez maior de vendas e benefícios em nível mundial (Lima 2007, 66).

Cabe ressaltar ainda que, na década de 1980, diversos estudos, ao tentarem identificar a semiperiféria, utilizaram-se de modelagens em bloco, frequentemente considerando a proporção de produtos manufaturados *versus* a proporção de matéria prima que era comercializada pelo país para determinar sua posição na hierarquia do Sistema Mundo. Isso contemporaneamente não teria nenhuma validade. Considerando-se que o estágio de industrialização é indiferente para que seja estabelecido o estrato ao qual o país pertence, essa lógica não mais se sustenta.

Corroborando para a noção de que a industrialização não mais corresponde às atividades-núcleo, Korzeniewicz e Martin (1994) após realizarem a categorização dos países em três grupos seguindo a metodologia proposta por Arrighi e Drangel, aplicaram as classificações à produção de seis diferentes produtos e observaram que na produção de carros não havia transferência da produção no sentido núcleo-periferia como predizia a noção de uma “nova divisão internacional do trabalho”. Esta nova divisão tinha como pressuposto o deslocamento das atividades manufatureiras do núcleo para a periferia.

Para além da questão da industrialização, a semiperiferia atende em termos teóricos a outras duas especificidades. Uma está relacionada com o **papel do Estado** nos países semiféricos e a outra relativa à questão da **mobilidade dos países** dentre os estratos que compõe o Sistema Mundo. Em relação ao papel do Estado, esta é uma característica distintiva da semiperiferia: o interesse da máquina estatal em controlar o mercado - tanto interno quanto internacional - uma vez que Estados semiperiféricos jamais poderão depender do mercado para maximizar, no curto prazo, suas margens de lucro (Wallerstein 1974). Destaca Terlouw:

Um país semiperiférico que deseje melhorar sua posição no Sistema Mun-

do deve, antes de mais nada, fortalecer seu aparato estatal. Uma intervenção econômica intensa é necessária para estimular a produção nacional e para proteger a economia nacional contra as influências do Sistema Mundo. A burguesia na semiperiferia não é suficientemente forte para competir efetivamente com os produtores do núcleo. A sobrevivência econômica da burguesia é dependente de uma ativa intervenção estatal. Os estados semiperiféricos possuem, portanto, os aparatos estatais mais ativos (Terlouw 1993, 96).

Devido ao mix de atividades núcleo e atividades periferia neste estrato, acabam por surgir políticas de desenvolvimento e governamentais com interesses extremamente opostos, mas que são, na maioria dos casos, caracterizadas pelo controle do Estado (Ruvalcaba 2013). Para Wallerstein, isto resulta em que a politização das decisões econômicas possa ser vista como operativa nos Estados semiperiféricos (Wallerstein 1974).

Outro aspecto importante acerca das concepções do Sistema Mundo é o de que suas posições estruturais são consideradas de forma permanente, supondo-se que a mobilidade das unidades seja bastante restrita ou até mesmo inexistente. Uma vez que a hierarquia entre os países é uma condição necessária para a manutenção do sistema capitalista, “abandonar uma posição estrutural significa desempenhar um novo papel na divisão do trabalho e não escapar do sistema” (Evans 1979, 16).

Apenas alguns países da semiperiferia podem alcançar a mudança de status em algum momento de sua história. Para conseguir, o país terá que acumular uma grande porção de vantagem em relação ao resto da semiperiferia, ou seja, um país ascendendo na hierarquia o faz não somente às expensas de países do núcleo, mas também às expensas de países da semiperiferia. Isto não é desenvolvimento, é apenas uma expropriação bem sucedida de parcela do lucro mundial (Wallerstein 1976, 466).

Resulta que, na estratificação da Economia Mundo, sendo a proporção de suas três categorias de inserção econômica constante, há baixa mobilidade dos países entre estes estratos (em termos ideais, apenas, como será visto posteriormente) e há muito pouco que o aparato estatal de um Estado semiperiférico possa fazer para alterar os mecanismos de trocas desiguais existentes no sistema capitalista:

A principal coisa a notar sobre o jogo das cadeiras [...] é que, mesmo que quem interprete cada papel possa mudar, a distribuição dos papéis (quantos em cada papel: ou seja, core, semiperiferia, periferia) manteve-se no-

tavelmente constante, proporcionalmente, ao longo da história da economia-mundo (Wallerstein 1984, 2).

Considerando-se a expectativa de mobilidade das nações entre os estratos, supõe-se que uma nação que desempenhou um papel periférico pode, ao menos teoricamente, ver-se algum dia como parte do núcleo. Porém, a mudança interna, mesmo que combinada com a transformação dos elos com os países ricos não é suficiente para que haja uma mudança de posição. É necessário haver “vaga” no topo (Wallerstein 1976). Ressalta Wallerstein que:

Para ser muito concreto, não é possível para todos os Estados se desenvolverem simultaneamente. O assim chamado *widening gap* não é uma anomalia, mas um mecanismo básico de operação da economia mundial. Naturalmente alguns países podem se desenvolver. Mas estes que progredem o fazem às expensas daqueles que declinam (Wallerstein 1974, 7).

É sabido que dentre os países periféricos alguns mudaram de status e outros não (Wallerstein 1974, 8). Para que isso ocorra, Wallerstein (1974) aponta que existem basicamente três tipos de estratégia: aproveitar a oportunidade, ser promovido por convite e autoconfiança. Wallerstein considerava ainda que a mudança ativa de status poderia se dar em dois diferentes momentos: “a passagem do estado periférico para o semiperiférico ou o reforço de um Estado semiperiférico ao ponto de que este possa proclamar que é membro do núcleo” (Wallerstein 1974, 6).

Uma característica que, por fim, deseja-se ressaltada na semiperiferia é a de que este estrato do Sistema Mundo é receptor incontestemente de investimentos oriundos de países do núcleo orgânico da economia capitalista. Quando Wallerstein (1974) cita as duas razões para a existência da semiperiferia, a razão econômica é detalhada do seguinte modo: quando um setor começa a apresentar desvantagens para os produtores seja pelo aumento dos salários (o que se dá no núcleo) seja por um declínio nas margens de lucro, a capacidade de movimentar o capital para outros setores é a única maneira de se sobreviver às cíclicas mudanças que ocorrem nos setores líderes. E os “setores” para os quais derivam-se esses investimentos são chamados de países semiperiféricos.

O conceito de semiperiferia não é apenas um meio termo, pois, como expõe Wallerstein (1979, 69-70), a semiperiferia exerce função precípua na economia mundial e no sistema interestatal. Na primeira, os Estados semiperiféricos podem aliviar o congestionamento de capital no centro (Lima 2007).

Críticas ao conceito de semiperiferia

O conceito de semiperiferia engendrado por Wallerstein é considerado por alguns autores como a sua mais importante contribuição (Babones 2005; Chase-Dunn 1998; Grell-Brisk 2017; Weng 2011; Lee 2009). Mas ainda assim o mesmo não se tornou imune a críticas das mais diversas como a de Lourenço: “A semiperiferia é algo que fica incomodamente ‘no meio’, que não se define teoricamente e que, ademais, é extremamente difusa e heterogênea” (Lourenço 2005, 179). Sanderson, por sua vez, destaca que, apesar de fazer sentido caracterizar a economia-mundo capitalista enquanto uma estrutura hierarquizada, os conceitos de núcleo, periferia e semiperiferia frequentemente produzem formas reificadas de análise sociológica, sendo preferível simplesmente fazer referência às desigualdades globais (Sanderson 2005).

Ainda, é apontado que existe muito mais mobilidade na economia mundo capitalista do que a análise do Sistema Mundo considera. Boa parte da periferia capitalista moveu-se rumo à semiperiferia e boa parte da semiperiferia moveu-se rumo ao núcleo, sendo que algumas sociedades antes periféricas estarão em breve tornando-se parte do núcleo (Sanderson 2005). Em relação ao papel da semiperiferia enquanto um mediador entre a polarização da estrutura em núcleo e o periferia, Sanderson critica o fato de que este tipo de expressão, “o papel da semiperiferia”, considera que o Sistema Mundo é um tipo de sistema orgânico no qual o próprio sistema tem consciência e aloca as tarefas de cada elemento em nível global. É o Sistema Mundo como um todo que age e não os capitalistas e trabalhadores que formam o sistema (Sanderson 2005).

O outro problema em relação ao conceito de semiperiferia é o fato de que este tanto pode ser enquadrado em termos qualitativos – a zona que possui papel estabilizador – quanto em termos quantitativos – economias com um nível intermediário de desenvolvimento – fazendo com que a semiperiferia se torne uma espécie de “categoria lixão” na qual são despejadas todas as sociedades que não se encaixam nos demais conceitos (Sanderson 2005). Sanderson (2005) sugere, ao final, que os conceitos de núcleo, semiperiferia e periferia sejam “desreificados” bem como toda a análise associada a eles. Alega que os conceitos ainda podem ser utilizados, mas apenas enquanto indicadores descritivos, sendo que a noção de que um núcleo implica necessariamente em uma periferia deve ser abdicada. De especial importância, o autor apela para que seja abandonada a noção de que a semiperiferia funciona como uma espécie de mecanismo mediador na relação entre os três elementos (Sanderson 2005).

Trazendo à tona aspectos da *longue durée*, Chase-Dunn (1997) chama a

atenção para o fato de que, até que se tenham desenvolvido comparações mais detalhadas entre os diferentes tipos de Sistema Mundo, seria prematuro concluir aprioristicamente que todas as formações de núcleo/periferia tiveram três níveis. O problema é que mensurar comparativamente as regiões utilizando-se de métodos tradicionais representa um desafio. Para que fossem analisadas as relações dentre as diferentes regiões, métodos arqueológicos poderiam ser utilizados, porém, algumas teses defendem que alguns artefatos surgiram concomitantemente em diferentes regiões do mundo sem que estas tenham tido qualquer interação. Ainda, para que sejam testadas as hipóteses que propugnam a existência de relações núcleo-periferia pressupõe-se que seja possível mensurar o nível de exploração intersocietária, bem como seria necessário desenvolver indicadores que dessem conta da desigualdade presente dentre as sociedades estudadas. Para este tipo de inferência, porém, as evidências arqueológicas são sempre problemáticas (Chase-Dunn e Hall 1997).

Ao criticar a existência da semiperiferia de modo permanente, Lee (2009) sistematizou em quatro diferentes tipos as críticas à forma trimodal do Sistema Mundo: críticas ao funcionalismo, à explicação teleológica e à visão instrumental do Estado; críticas à subestimação das relações de classe; críticas sobre o efeito de homogeneização do espaço desigual em uma mesma zona da economia mundial; críticas ao status dos estados nacionais entendidos como meros blocos de construção da economia capitalista mundial (desterritorialização). Acerca do último tipo de crítica, Lee (2009) aponta que Castells, Hardt e Negri e Taylor compartilham uma posição crítica sobre a trimodalidade tradicionalmente assumida pela perspectiva dos Sistemas Mundiais alegando que a trimodalidade do núcleo, da semiperiferia e da periferia perdeu sua vitalidade heurística na medida em que o mundo mudou.

Outras correntes engrossam o coro. Pires (1990) alega que a criação da categoria de semiperiferia tem origem em um equívoco ao se posicionar de encontro à teoria da dependência (e sua categorização polarizada de centro-periferia). Este equívoco está dado pela ideia de que uma tipologia de índole analítica deve corresponder a situações ou processos empiricamente observáveis. Dentre as críticas elaboradas ao conceito de semiperiferia está também a dos marxistas que alegam que a ênfase de Wallerstein nos efeitos da estrutura sobre as unidades do sistema fizeram com que ele negligenciasse o fato de que determinadas estruturas de classe historicamente determinam respostas locais às forças de mercado (Evans 1979).

Aqueles que pressupunham que a análise econômica permitisse definir os Estados componentes da semiperiferia lastimam que esta “não forneça indícios para o relacionamento entre a posição econômica na economia

mundial, a posição geopolítica e o surgimento das políticas semiperiféricas” (Griffiths 2004). Outros como Worsley (1979), alegavam enfaticamente que grande parte do imbróglgio conceitual dava-se pela tentativa forçada de se colocar três categorias onde deveriam estar quatro em tempos de bipolaridade (capitalista-industrial, capitalista-subdesenvolvida/agrária, comunista-industrial e comunista-agrária). Brenner (1976, apud Arrighi 1998), por sua vez, criticou a impossibilidade de que estruturas sócioeconômicas pudessem ser superficialmente generalizadas para cada um dos três estratos propostos.

Boaventura de Souza Santos, ainda que tenha utilizado a noção de semiperiferia para nortear sua concepção a respeito da conjuntura de Portugal no final dos anos 1980, condenou Wallerstein por haver criado um conceito descritivo, vago e negativo:

Descritivo, porque o seu conteúdo teórico é bastante reduzido e pouco mais que analógico. [...] Além de teoricamente pouco consistente, o conceito de semiperiferia é vago na medida em que são múltiplos e dificilmente quantificáveis os critérios de que decorre a atribuição da posição semiperiférica. [...] Por último, o conceito de semiperiferia é um conceito negativo na medida em que as características atribuíveis aos Estados ou sociedades semiperiféricas não assentam numa materialidade própria nem dispõem de uma lógica evolutiva específica, e são antes uma mistura das características atribuíveis aos Estados ou sociedades centrais e periféricas. (Santos 1985, 870).

Dentre as críticas mais comuns ao conceito de semiperiferia estão aquelas que lastimam o fato de que sua aplicação é um tanto restrita por conta de não haver consenso acerca de como deve se dar sua operacionalização. A título de exemplo, deve ser destacado que em todas as tentativas de determinação geográfica da semiperiferia os países não coincidem. A tentativa de transposição do conceito para determinadas unidades geográficas, porém, é recorrente e intensa, ainda que para alguns autores como Chase-Dunn⁴ esta não é uma tarefa necessária: “para que se produza um mapa que mostre onde estão os países semiperiféricos é necessário que pontos de corte sejam adotados, mas não é necessário alegar que existam posições empiricamente discrimináveis na hierarquia global” (Chase-Dunn 2014, 19).

⁴ Para Chase-Dunn (2014), porém, a mensuração contínua de Jeffrey Kentor’s (2000) é a melhor porque inclui PNB per capita, capacidades militares e dominação/dependência econômica. Ao utilizar-se destas três variáveis, Kentor chegou a resultados que emparelhavam com as classificações do Banco Mundial, o núcleo era uma categoria que se equipaleou ao que o Banco Mundial chama de países de renda alta (ou ao “Norte Global” como muitos mencionam), enquanto que o “Sul Global” dividiu-se entre a semiperiferia e a periferia.

A incógnita geográfica: mensurando a semiperiferia

Apesar de ser possível extrair alguns elementos normativos, Wallerstein, nunca preocupou-se demasiadamente em definir espacialmente o local geográfico da semiperiferia. Isto por, justamente, conceber a estrutura trimodal do Sistema-Mundo enquanto algo metafórico e representativo de determinados elementos político-econômicos existentes em um sistema de trocas desiguais. A concentração geográfica dos processos econômicos periféricos ou centrais decorre, obviamente, do surgimento do Estado, o que para Wallerstein, em seu paradigma braudeliano da *longue durée*, acabava por tomar como mais um dos elementos surgidos no curso da complexificação da economia mundo capitalista:

A tônica dessas observações ignora o fato de que o capital nunca permitiu que suas aspirações fossem determinadas pelas fronteiras nacionais em uma economia-mundo capitalista, e que a criação de barreiras “nacionais” genericamente, o mercantilismo - tem sido historicamente um mecanismo defensivo dos capitalistas [...] (Wallerstein 1974a, 402).

O conceito de semiperiferia é controverso não somente no moderno Sistema Mundo, mas também quando se tem como referência sistemas pré modernos. Para sanar este problema Chase-Dunn e Hall (1997) definem a semiperiferia de modo suficientemente amplo de modo a que atenda a algum dos seguintes princípios:

- 1 - Uma região semiperiférica deve ter formas de organização típicas do núcleo e da periferia.
- 2 - Uma região semiperiférica deve estar espacialmente localizada entre o núcleo e a periferia.
- 3 - Uma região semiperiférica deve estar espacialmente localizada entre duas ou mais regiões de núcleo.
- 4 - A mediação entre áreas de núcleo e periféricas deve poder ser realizada em regiões semiperiféricas.
- 5 - Uma área semiperiférica deve aquela na qual características institucionais sejam intermediárias daquelas encontradas no núcleo e na periferia (Chase-Dunn e Hall 1997, 37).

Wallerstein (1974) apregoa que, na tentativa de identificação da semiperiferia não se deve identificar produtos ou setores em particular, mas sim observar os padrões salariais e margens de lucro de determinados produtos em determinados momentos de modo a que seja possível determinar quem

faz o quê no sistema. Em um sistema de trocas desiguais os países semiperiféricos ficariam em um meio termo no que concerne seus produtos exportados, seus níveis salariais e suas margens de lucro. Em uma das poucas vezes em que Wallerstein apontou para a localização geográfica da semiperiferia⁵:

A semiperiferia inclui uma vasta gama de países em termos de força econômica e panorama político. Ela inclui os países economicamente fortes da América Latina: Brasil, México, Argentina, Venezuela, possivelmente Chile e Cuba. Ela inclui toda a borda externa da Europa: a camada do sul de Portugal, Espanha, Itália e Grécia; a maior parte da Europa oriental; partes da zona do norte como Noruega e Finlândia. Ela inclui uma série de Estados árabes: Argélia, Egito, Arábi Saudita; e também Israel. Ela inclui na África pelo menos a Nigéria e o Zaire, e na Ásia, Turquia, Irã, Índia, Indonésia, China, Coreia e Vietnã. E ela inclui a antiga Commonwealth branca: Canadá, Austrália, África do Sul, possivelmente Nova Zelândia (Wallerstein 1976, 465).

Apesar da dificuldade metodológica apresentada em se tentar determinar a constituição da semiperiferia, diversas tentativas foram realizadas a partir do surgimento do conceito. Em 1979, Snyder e Kick apresentaram algumas contribuições à operacionalização da semiperiferia ao propor uma modelagem em blocos para 118 países. Eles definiram a estrutura do sistema de acordo com quatro tipos de redes internacionais: fluxos de comércio, intervenções militares, trocas diplomáticas e conjuntos de tratados.

Em 1985, Nemeth e Smith propuseram uma estruturação do Sistema Mundo com base nos padrões de comércio dos países. Para eles, a questão estratégica não se dava pelo número de camadas que haveria, mas sim pelo fato de que os países ocupavam posições estruturais em um coerente Sistema Mundo. Inspirados pelo trabalho de Snyder e Kick (1979), Nemeth e Smith (1985) criaram uma modelagem por blocos para 86 países de economia não planejada, utilizando-se, porém, de variáveis distintas que consideravam o tipo de produto a ser intercambiado, podendo ser produtos acabados ou matérias primas.

Na esteira de Snyder e Kick (1979) e Nemeth e Smith (1985), em 1992 Smith e White refizeram a análise das redes internacionais de comércio com a introdução de alguns melhoramentos como o uso de uma nova medida de equivalência de padrão de industrialização e o desenvolvimento do método de

⁵ Importante destacar que os três poderes hegemônicos reconhecidos por Chase-Dunn (1998), Holanda, Inglaterra e Estados Unidos, fizeram parte em algum momento de sua história da região semiperiférica do Sistema Mundo.

modo mais dinâmico com a mensuração ocorrendo em três diferentes anos (1975, 1970 e 1980).

Na tentativa de determinar quais países fazem parte de qual categoria do Sistema Mundo, Terlouw⁶ (1993) agrupou seis diferentes indicadores: participação no comércio mundial, estabilidade das relações comerciais (no que tange à mudança de parceiros), proporção do PIB per capita em relação ao PIB mundial, poderio militar, número de representações diplomáticas enviadas e recebidas e número de diplomatas enviados e recebidos.

A tentação é grande de encher a semiperiferia de Estados que não são exemplos claros da periferia ou do núcleo. A semiperiferia pode ser facilmente utilizada como uma categoria residual para estados problemáticos na teoria do Sistema Mundo, os quais mantenham características específicas, porém incomparáveis. A semiperiferia tende a abrigar os casos desviantes, as exceções à regra (Terlouw 1993, 91).

Na tentativa de determinar quais países fazem parte de qual categoria do Sistema Mundo, Terlouw (1993) agrupou seis diferentes indicadores: participação no comércio mundial, estabilidade das relações comerciais (no que tange à mudança de parceiros), proporção do PIB per capita em relação ao PIB mundial, poderio militar, número de representações diplomáticas enviadas e recebidas e número de diplomatas enviados e recebidos.

A tentação é grande de encher a semiperiferia de Estados que não são exemplos claros da periferia ou do núcleo. A semiperiferia pode ser facilmente utilizada como uma categoria residual para estados problemáticos na teoria do Sistema Mundo, os quais mantenham características específicas, porém incomparáveis. A semiperiferia tende a abrigar os casos desviantes, as exceções à regra (Terlouw 1993, 91).

Korzeniewicz e Martin (1994) seguiram o método proposto por Arrighi e Drangel (1986), que será tratado a seguir, para encontrar os representantes das três camadas do Sistema Mundo utilizando-se de uma base que

6 Terlouw (1993) classificou em dois tipos os estudos que tentam medir a semiperiferia: estudos focados em relações (Snyder e Kick 1979; Nemeth e Smith 1985) e estudos que focam nas características dos Estados (Arrighi e Drangel 1986). Terlouw (1993) ao analisar estes diversos estudos que tentavam alocar estados nas categorias de núcleo, semiperiferia e periferia observou que os únicos países que sempre estavam no núcleo eram Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha, bem como a vasta maioria dos países foi em alguma das pesquisas estudadas classificado como semiperiférico, porém nenhum país foi classificado como semiperiférico em todos os estudos.

cobria 134 países em 34 anos. Para os autores, em consonância com o artigo seminal de Arrighi e Drangel (1986), foi considerado que os processos produtivos que constituem as cadeias produtivas geram recompensas desiguais, fazendo com que a distribuição das riquezas no Sistema Mundo se dê de modo também desigual. Se as cadeias produtivas, então, refletem a divisão do trabalho no sistema, o resultado de todas as transações deve ser passível de ser encontrado na distribuição global das riquezas.

Van Rossem (1996) construiu um mapa do Sistema Mundo coletando dados de 163 países para cinco diferentes redes de relações de dependência entre nações: importações, exportações, comércio de armas, presença de tropas estrangeiras e presença de representação diplomática. Van Rossem partiu do pressuposto que o Sistema Mundo é um sistema múltiplo que consiste de relações militares e econômicas. Seus achados sugerem que a melhor medida para os papéis desempenhados pelos extratos do Sistema Mundo é o próprio tamanho absoluto da economia. Sua pesquisa, porém, classificou como membros do núcleo países não usuais nessa posição como Brasil, China e Arábia Saudita, deixando de fora uma série de países com melhores condições econômicas.

Babones⁷ (2005) reconhece que as mais diversas tentativas de mensurar a semiperiferia foram bem sucedidas atingindo, por meio da análise de padrões de comércio, de redes econômicas, de relações políticas ou militares ou da distribuição de níveis de renda, o objetivo de demonstrar a existência de uma estrutura dividida em três diferentes zonas. Em razão de que não há um método amplamente aceito para realizar a divisão dos países nas três distintas zonas, o autor propõe uma atualização do método proposto por Arrighi e Drangel (1986).

Recentemente Grell-Brisk (2017) apresentou outra reedição do método proposto por Arrighi e Drangel (1986) localizando nos três estratos, periferia, semiperiferia e núcleo, toda a base de dados do Banco Mundial para

7 Babones (2005) distinguiu entre as diversas tentativas de se determinar quais países pertencem a quais extratos, três diferentes correntes. A tradição das redes dadas pelos estudos de Snyder e Kick (1979), Nemeth e Smith (1985), Van Rossem (1996) e Smith e White (1992) que capturam a noção de papéis para as zonas do Sistema Mundo, mas que sofrem de algumas deficiências como as informações estarem disponíveis para apenas algo em torno de 60-80 países. A tradição do *continuum* está baseada na corrente teórica de Chase-Dunn e expressa nas propostas de Terlouw (1992) e Kentor (2000), que enfatizam uma escala de Estados em uma linha contínua de status e poder. Por fim, Babones (2005) detecta a tradição da renda, estando esta representada pelos estudos de Arrighi e Drangel (1986) e Korzeniewicz e Martin (1994) que consideram a premissa de que todos os Estados contêm em alguma medida atividades do núcleo e da periferia em suas fronteiras e, sendo as primeiras melhor remuneradas, isto deve estar refletido no PNB *per capita* do país.

uma extensão temporal superior a do estudo original. A principal conclusão da autora foi a de que, com a entrada da China na semiperiferia, a estrutura como um todo estaria comprometida e não mais serviria como um amortecedor de conflitos.

A proposta de Arrighi e Drangel (1986)

Dentre todas as tentativas de se aplicar a semiperiferia às divisões geográficas mundiais estabelecendo assim uma morfologia para o conceito, o estudo de Arrighi e Drangel de 1986 foi um divisor de águas. Wallerstein utilizou o conceito em discussão enquanto um instrumento taxonômico em análises de determinadas conjunturas, como por exemplo, quando reflete sobre países “semiperiféricos clássicos” como a Rússia e alguns europeus que declinaram do centro da economia do Sistema-Mundo, como Portugal e Espanha. Mas sua abordagem não foi muito além do que foi até agora reunido neste texto.

Em razão desta carência, em um clássico estudo realizado em parceria com Jessica Drangel, Giovanni Arrighi lançou-se à complexa tarefa de identificar quais países fariam parte da semiperiferia em diferentes momentos da história, não sem protestar contra o pouco auxílio oferecido na empreitada pelo próprio autor do conceito que se contentara em proclamar que um estado semiperiférico seria aquele que atendesse a dois critérios, (i) o de se encontrar em uma posição intermediária no sistema de trocas desiguais em termos de suas exportações, dos níveis salariais e das margens de lucro praticadas em seu interior, bem como (ii) a existência de um interesse do Estado em questão em cumprir um papel altamente intervencionista em seus mercados internos e externos (Arrighi e Drangel 1986).

Por conta da relevância teórica da semiperiferia, Arrighi e Drangel realizaram em 1986, algum esforço metodológico para que fossem encontrados parâmetros objetivos para a classificação dos países neste estrato da economia mundo. Na tentativa de demonstrar empiricamente a existência de uma divisão trimodal na economia capitalista, os autores instrumentalizaram o conceito por meio da análise do Produto Nacional Bruto (PNB) per capita de 96 países. A escolha do indicador deu-se em razão de que países do centro realizam um maior volume de atividades “centrais” do que os das demais categorias. Ainda que nenhum país execute apenas atividades “centrais” ou apenas atividades “periféricas”, as primeiras estão marcadas pela peculiaridade de concentrar o lucro do sistema. Estados centrais, então, seriam aqueles que controlam o acesso às cadeias de produtos mais lucrativas de diversos

Estados, aqueles que proporcionam infraestrutura e serviços requeridos por atividades do centro e que são capazes de criar um clima favorável aos empreendimentos capitalistas.

Sendo as atividades centrais mais lucrativas, na divisão do trabalho mundial, e estando estas essencialmente ligadas ao processo de inovação e destruição criativa com vistas à prorrogação da possibilidade de monopólio descrita por Schumpeter (1975), para Arrighi e Drangel (1986:31) “a diferença no comando de todos os benefícios advindos da divisão do trabalho mundial precisa estar refletida em diferenças comensuráveis no PNB dos Estados em questão”. A partir da representação gráfica da distribuição de frequência da população mundial (em termos percentuais) de acordo com o país de origem, em relação ao logaritmo do PNB (em intervalos de 0,1), o autor confirmou a presença constante de três intervalos de distribuição em nove momentos históricos diferentes, entre 1938 e 1983. Para além dos três intervalos, havia em alguns momentos instâncias intermediárias entre esses intervalos que os autores chamaram de perímetro da semiperiferia e perímetro do núcleo orgânico.

Não se sabe se pela inércia causada pela ausência de formulação que a contrapusesse à altura ou se pela precisão de seus parâmetros metodológicos, Arrighi seguiu considerando a pesquisa realizada com Drangel como algo muito relevante, tanto é, que a menciona em diversos de seus textos até meados de 1990. Porém, a partir de então, quando menciona o estudo no livro “O longo século XX” não mais indica haver encontrado os três estratos sobre os quais se assenta o capitalismo, mas sim, refere-se a eles como sendo “países” de renda baixa, média ou alta (Arrighi 1994, 348). Arrighi assume, inclusive, no prefácio da referida edição que ausência de sua preocupação anterior em relação aos estratos do Sistema-Mundo:

A luta de classes e a polarização da economia mundial em centros e periferias - ambas as quais desempenharam um papel destacado em minha concepção original do longo século XX - desapareceram de cena quase por completo. Muitos leitores ficarão intrigados ou até chocados com essas e outras omissões (Arrighi 1994, XII).

Em 2003 Arrighi publica um artigo com uma preocupação bastante similar ao estudo seminal que será aqui reproduzido, buscando comparar a convergência no nível de industrialização dos países com a média do PNB dos países do primeiro mundo a fim de perceber o quanto os incrementos nas taxas de industrialização acompanhavam o incremento da renda que cada cidadão alcançava obter em comparação aos cidadãos das economias avan-

çadas. Assim, a preocupação com a divisão dos ganhos da economia-mundo apareceu novamente no radar de Arrighi, porém, o autor não assume estar reeditando a pesquisa anterior, bem como reincide em negar a paternidade de seus achados ao se referir a ela de modo enviesado:

É uma hierarquia de riqueza muito estável que Giovanni Arrighi e Jessica Drangel (1986) encontraram para o período de 1938-1983. Com base na distribuição mundial do PNB per capita, eles identificaram três grupos distintos de países (países de alta, média e baixa renda). Além disso, eles descobriram que a mobilidade ascendente / descendente de longo prazo dos países de um grupo para outro era extremamente rara (Arrighi 2003, 6).

O curioso é que apesar de Arrighi não haver associado o estudo de 2003 com a pesquisa de 1986 na qual tentava instrumentalizar o conceito de semiperiferia, o próprio Wallerstein revela que esta era de fato sua intenção em um artigo de 2005:

E, embora nossos dados estatísticos tenham um mínimo de qualidade quanto aos últimos 75-100 anos, estudos comparativos como os que temos mostram uma distribuição trimodal constante da riqueza no Sistema Mundo, com alguns países saindo de uma categoria para outra. [...] O artigo clássico é o de Giovanni Arrighi e Jessica Drangel, “A estratificação da economia mundial: uma exploração da zona semiperiférica”. Arrighi está atualizando este argumento para um artigo futuro (Wallerstein 2005, 1267).

Além disso, em um estudo anterior sobre o continente africano de 2002, Arrighi reedita a preocupação com a apropriação da mais valia do sistema capitalista (Arrighi 2002). Neste estudo o autor analisa o conjunto do PNB per capita da África Subsaariana em relação ao conjunto do PNB per capita mundial. Em ambos os estudos, o de 2002 e o de 2003, Arrighi preocupou-se em avaliar o crescimento da apropriação da renda por parte de determinados grupos de países de modo binário, satisfazendo-se em perceber se estes acompanhavam ou não o crescimento dos dois grupos de referência utilizados (os países do “primeiro mundo” em um dos artigos e o total da população mundial em outro).

O aparente empobrecimento metodológico, uma vez que Arrighi não mais associava as desigualdades encontradas ao problema da divisão internacional do trabalho desigual na estratificação da economia mundo é compreensível, pois o abandono dos debates da década de 1970, nos marcos do Sistema-Mundo de Wallerstein pode ter sido um sacrifício necessário em prol do combate à proliferação cada vez mais acentuada da atual idéia unívoca de de-

envolvimento econômico associado ou à industrialização ou a uma concepção idealizada de “boa governança”, no caso dos países em desenvolvimento. Com estas duas pesquisas, Arrighi estabelece parâmetros importantes para que não predominem sem contestação determinados padrões generalizantes e reprodutores das estruturas de exploração necessárias à economia mundo, porém, ao dar esta guinada rumo a outras frentes de debate, abandonou sua metodologia anterior um tanto precipitadamente como será sustentado a seguir.

As concepções deste estudo, porém, não ficam imunes a críticas, como a de Lima:

A metodologia e alguns pressupostos, todavia, podem ser considerados insuficientes. Na pesquisa, há falta de observações para alguns países em diferentes anos, principalmente para os periféricos e para parte dos semiperiféricos. Ocorre uma quebra estrutural na série, pois há mudança da fonte, o que também modifica a metodologia de cálculo. Esses pesquisadores fizeram uso de valores de PNB per capita para dólares ao câmbio corrente no período de 1937 a 1983. Os diferentes níveis de preços a que estão sujeitos diversos países em momentos distintos implicam, em geral, discrepâncias incontornáveis se esses efeitos não forem neutralizados. A comparabilidade internacional torna-se deficiente caso contrário (Lima 2007, 64).

Dentre as críticas possíveis ao método proposto por Arrighi e Drangel, está a que argumenta que o PNB per capita não é um indicador que esteja dado em termos relativos. Porém, para Korzeniewicz e Martin (1994) o uso deste indicador como distribuição relativa das recompensas agregadas é um indicativo da distribuição de atividades do núcleo e atividades periféricas na economia mundial. Nem todos os autores, entretanto, concordam com a afirmativa:

A utilização da renda per capita como aproximação da parcela de atividades periféricas e centrais em determinado país parece extremamente problemática. Seria mais representativa para esses fins a utilização de uma medida de estoque – riqueza, patrimônio líquido – e não de fluxo. Como essas medidas de fluxo são muito mais sensíveis a efeitos nitidamente temporários – a elevação do preço do petróleo, por exemplo –, acabam sendo gerados resultados nitidamente distorcidos sobre a posição hierárquica dos países produtores de petróleo, da forma definida pelo artigo de Arrighi, além de outros países em posição similar, com forte especialização em poucos produtos (Lourenço 2005, 184).

Apesar das críticas, o método proposto por Arrighi e Drangel (1986) está consagrado na literatura. Sua concepção foi intensamente replicada e também alvo de elogios. Em 1988, Peter Taylor publicou algumas notas de suporte ao método proposto. Taylor (1988) testou a robustez da proposição de Arrighi e Drangel reorganizando espacialmente a população mundial removendo as fronteiras estatais encontrando, apesar das alterações, o mesmo padrão trimodal.

Atualizando o estudo de Arrighi e Drangel (1986)

Replicar a estratificação de Arrighi e Drangel, porém, foi uma tentativa que se deparou com uma série de dificuldades operacionais e metodológicas. De início, havia o fato, impossível de ser ignorado, de que a progressão logarítmica do PNB não reflete analiticamente nenhuma das características essenciais do conceito de semiperiferia descritas anteriormente a partir da obra de Wallerstein. Os atributos qualitativos genéricos de difícil verificação realmente não podem ser apropriados por meio de um estudo estatístico, porém, frente aos resultados obtidos, foi assumido o risco da própria lógica do método proposto pelos dois autores, que está centrada no fato de que o núcleo orgânico do Sistema-Mundo concentra os ganhos das cadeias produtivas mais lucrativas, independentemente de onde a produção esteja localizada, e isto deve estar representado no PNB por ser este um indicador que inclui, em adição ao PIB (Produto Interno Bruto), a renda líquida recebida do exterior (RLRE)⁸. Assim, enquanto o PIB reflete aquilo que é produzido internamente nas fronteiras de um Estado, o PNB demonstra também as transações ocorridas em território internacional, de propriedade dos cidadãos deste Estado.

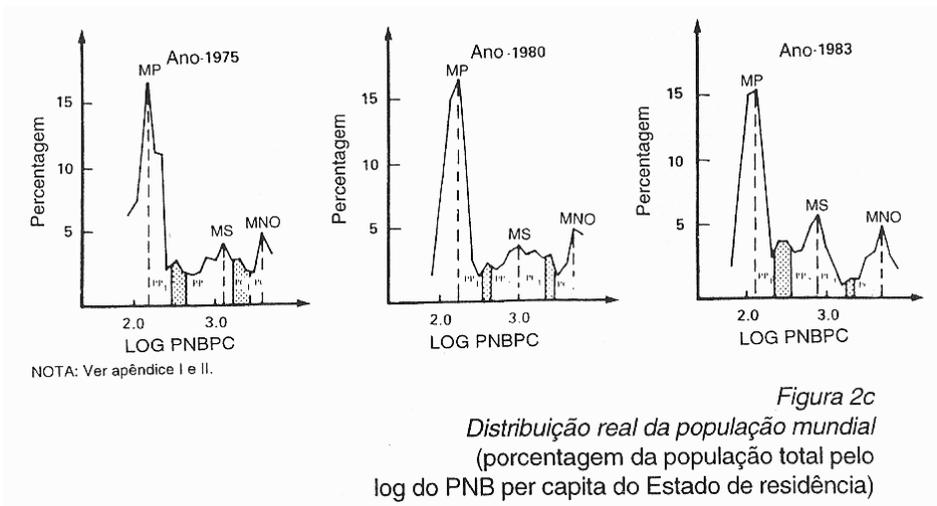
O segundo desafio na replicação do estudo, que era necessário que se verificasse, ao menos em termos parciais, se deu em relação ao conjunto de indicadores utilizados por Arrighi e Drangel, uma vez que para as nove distribuições do PNB calculadas pelos autores, três fontes de dados distintas foram utilizadas de modo não especificado. Outro problema central era o fato de que nem todos os países foram utilizados em cada uma das distribuições encontradas pelos autores, sendo utilizadas três diferentes “cestas” de países para os cálculos. Ademais, no estudo referência, o PNB per capita de todos dos cidadãos do planeta havia sido convertido em dólares constantes de 1970,

⁸ Na contabilidade nacional, a Renda Líquida Recebida do Exterior (RLRE) inclui as seguintes contas do Balanço de Pagamentos: A) Balanço de rendas: salários e ordenados, renda de investimento direto (inclui lucros e dividendos e juros de empréstimos intercompanhias), renda de investimento em carteira (inclui lucros e dividendos e juros de títulos de dívidas), renda de outros investimentos. B) Transferências unilaterais correntes (Carvalho e Silva 2006).

utilizando-se o deflator do PNB norte-americano.

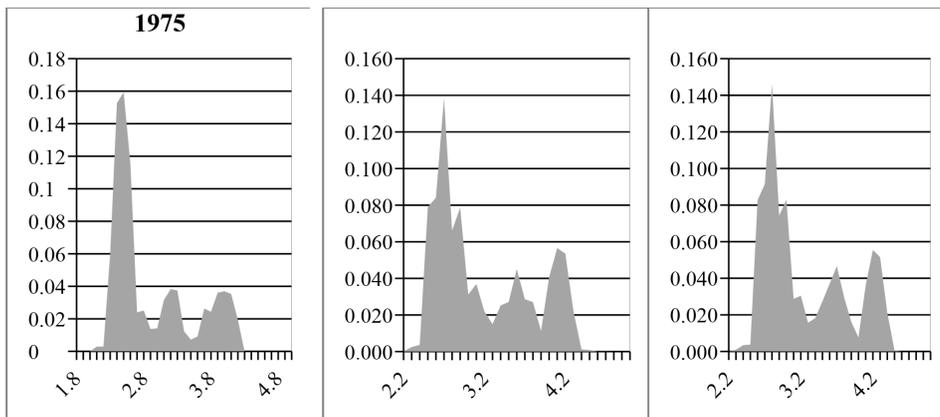
Uma vez que os dados disponíveis para a realização do estudo eram as bases de dados do Banco Mundial e que o PNB per capita estava informado em paridade de poder de compra, optou-se por replicar os testes de Arrighi para as três distribuições para as quais havia dados disponíveis, os anos de 1975, 1980 e 1983. Na Figura 2 pode ser percebido que, apesar de não serem idênticos, os desenhos refletem uma distribuição bastante similar ao estudo original (Figura 1), fato este que comprovou a possibilidade de que a pesquisa fosse replicada com base no procedimento descrito em seguida. Cabe lembrar que as pequenas distinções encontradas entre os gráficos originais e os presentes se devem a diferenças de menor relevância entre as bases de dados utilizadas, que podem ter sido causadas pela ausência de alguns poucos países em uma ou outra edição do estudo.

Figura 1: Reprodução de figura (Arrighi e Drangel 1997, 165).



Fonte: Página 165 de Arrighi, Giovanni, e Jessica Drangel. A estratificação da economia mundial: considerações sobre a zona semiperiférica. In: Arrighi, Giovanni. 1997. A ilusão do desenvolvimento. Petrópolis: Vozes.

Figura 2: Distribuição do percentual da população mundial pelo logaritmo do PNB per capita anual para 1975, 1980 e 1983.



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Para cálculo das distribuições exibidas na Figura 2, foram utilizados os dados disponíveis nas bases de dados online do banco mundial (World Bank 2012; World Bank 2017) à exceção da Rússia para o período anterior a 1989, que teve valores do PNB estimados com base em dados obtidos em outra fonte (Ofer 1988). O PNB per capita foi convertido para uma escala logarítmica e a população registrada para cada país, convertida para um percentual. As frequências do logaritmo do PNB encontradas foram distribuídas em intervalos decimais e cada uma delas foi relacionada com o percentual da população mundial que correspondia em termos de renda a cada um destes intervalos. De acordo com a proposta de Arrighi e Drangel (1986), as distribuições de frequência foram atenuadas por uma média móvel de três intervalos. O resultado destes cálculos são os apresentados na Figura 2 acima.

Antes que sejam expostos os resultados para os períodos subsequentes, outras considerações metodológicas se fazem necessárias. Garantiu-se confiabilidade no uso do método diante da impossibilidade de que os mesmos países estivessem incluídos na réplica do estudo de Arrighi e Drangel, pelo fato de que a cobertura dos cálculos demonstrados acima foi bastante superior ao do estudo original, o que comprova que a os indicadores propostos pelos autores são capazes de representar graficamente o Sistema-Mundo em seus estratos, independentemente dos estados serem absolutamente os mesmos. Uma vez que a proposição testada trata-se de um padrão de divisão dos lucros no Sistema-Mundo, que não é alterado por pequenas variações nas amostras, as comparações realizadas acima (Figura 1 e Figura 2) foram in-

terpretadas como uma confirmação da possibilidade de replicar o método do artigo de 1986.

Como dito, o presente estudo foi realizado com uma cobertura da população mundial ainda mais ampla que a de Arrighi e Drangel. A maior das “cestas de países” utilizada no estudo original continha 104 unidades, sendo que nos testes acima realizados trabalhou-se com a totalidade dos dados disponíveis dentre os 216 países existentes nas bases de dados do Banco Mundial. Para garantir que grandes parcelas da população não estivessem omitidas dos cálculos, tanto os já apresentados, como os que o serão a seguir, foi realizada a contagem do percentual de países para os quais não foi possível obter o PNB per capita. Os dados omisso nas bases o Banco Mundial foram, então, 11% da população mundial para a década de 1970, 8% para a década de 1980, 3% para a de 1990 e 1% para a de 2000 e 2010.

Em conclusão aos aspectos metodológicos, cabem alguns comentários em relação aos procedimentos e suas implicações, sendo duas em desabono à proposta de Arrighi e Drangel e uma em prol do método. A primeira delas se refere à questão da abordagem altamente reducionista dada pelo uso da escala logarítmica utilizada para demonstrar a distribuição da riqueza mundial. Apesar de esta haver refletido constantemente uma distribuição trimodal, permite que dentre os integrantes da categoria da semiperiferia em 2010⁹, por exemplo, estejam incluídos países com uma renda tão díspar quanto a República do Congo (com um PNB per capita de US\$ 3.220,00) e a Estônia (com US\$ 19.760,00). Apesar de reunir países com rendas bastante distintas em uma mesma categoria, o método de Arrighi e Drangel (1986) dá conta de demonstrar graficamente que, ainda assim, em escala logarítmica, a economia mundo é extremamente polarizada intra e inter categorias.

O segundo aspecto amplamente discutível do método aqui abordado é o uso da média móvel de três intervalos dentro de uma mesma sequência de dados para fins de suavização das curvas. Em termos mais rigorosos, a média móvel poderia tão somente ser aplicada em séries temporais, calculando-se,

9 Em 2010 faziam parte da semiperiferia os seguintes países, em ordem crescente de PNB per capita: Congo, Rep., Moldova, Iraq, Guyana, Micronesia, Kiribati, Índia, Timor-Leste, Mongólia, Honduras, Cape Verde, Philippines, Indonésia, Samoa, Vanuatu, Fiji, Tonga, Morocco, Bolívia, Guatemala, Swaziland, Bhutan, Georgia, Sri Lanka, Paraguay, Syrian Arab Republic, Angola, Armenia, Jordan, Egypt, Arab Rep., Belize, Namíbia, El Salvador, Ukraine, Jamaica, Turkmenistan, China, Ecuador, Maldivas, Algeria, Thailand, Albania, Bosnia and Herzegovina, Peru, Dominican Republic, Colombia, Tunisia, Azerbaijan, Grenada, South Africa, St. Lucia, Kazakhstan, St. Vincent and the Grenadines, Macedonia, Brazil, Palau, Serbia, Costa Rica, Dominica, Venezuela, Panama, Montenegro, Gabon, Bulgária, Belarus, Botswana, Mauritius, Uruguay, Romania, Lebanon, Malaysia, Mexico, Chile, Turkey, Argentina, St. Kitts and Nevis, Latvia, Lithuania, Croatia, Hungary, Poland, Russian Federation, Estonia.

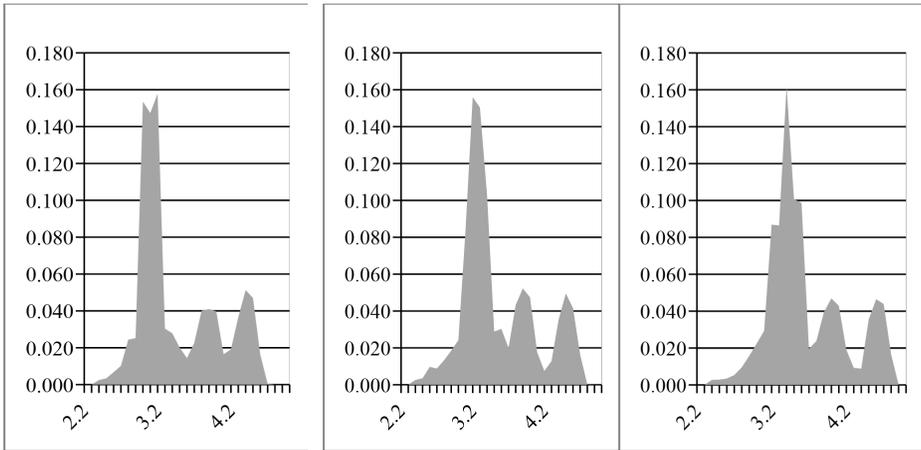
no caso em questão, a média dos três últimos anos de cada um dos índices apresentados no estudo. Porém, Arrighi e Drangel (1986) utilizaram o recurso sobre as distribuições de frequência encontradas em cada ano, tornando discutível, por um lado, a validade do recurso estatístico, mas obtendo, por outro, um resultado constante de distribuição trimodal, desde 1938 até 1983.

Por último, em termos de referendo ao método de Arrighi e Drangel (1986), os cálculos foram realizados com o uso de outros indicadores para que se pudesse verificar se a polêmica média móvel produziria o mesmo efeito. Foi encontrado, então, que o discutível uso da atenuação pela média móvel de três intervalos não é um subterfúgio que permite que sejam encontradas distribuições trimodais para todo e qualquer dado inserido na função. Foram realizados testes pra todos os anos que serão aqui apresentados com o PIB, sendo que o padrão de distribuição trimodal constante que aparece com o uso do PNB não foi encontrado.

Feitas as devidas considerações metodológicas que tinham como maior objetivo resgatar a validade da pesquisa de Arrighi e Drangel de 1986, os resultados encontrados foram surpreendentes. O presente estudo encontrou graficamente a distribuição trimodal do PNB mundial em todos os anos entre 1972 e 2003. Supõe-se que o mesmo padrão não foi encontrado nos anos anteriores a 1972 devido à indisponibilidade de dados, já que para mais de 24% da população mundial os dados do PNB estavam omissos na fonte utilizada, o Banco Mundial.

Conforme as expectativas para toda a década de 1990 foi possível localizar no mapa de distribuição a periferia, a semiperiferia e o centro (núcleo orgânico), como pode ser verificado na Figura 3. É relevante salientar que os gráficos que serão aqui apresentados não demarcam as modalidades da periferia, semi e núcleo como no estudo original (Figura 1), tampouco foram realizados os cortes (linhas pontilhadas nas distribuições do estudo original) para separar os perímetros que dividem as três zonas.

Figura 3: Distribuição do percentual da população mundial pelo logaritmo do PNB per capita anual para 1990, 1995 e 2000.

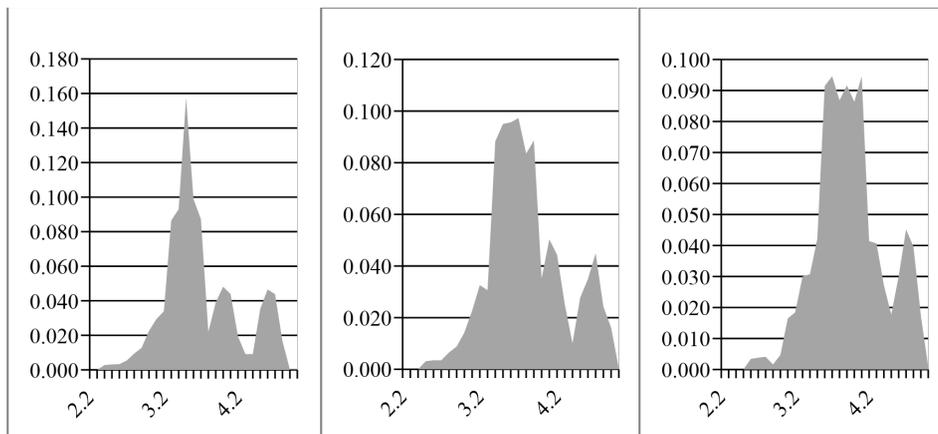


Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

O que ocorre com a estratificação da economia mundo, porém, no início da década passada é algo que nem Arrighi, tampouco Wallerstein jamais esperariam ocorrer conforme pode ser verificado na Figura 4. Para Wallerstein a existência de uma camada intermediária era essencial para a estabilidade do sistema, sendo que o mesmo fora enfático ao afirmar que “É uma condição normal para qualquer tipo de Sistema Mundo ter uma estrutura de três camadas. Quando este deixa de ser o caso, o Sistema Mundo se desintegra” (Wallerstein 1974a, 404). Ele aceitava, no entanto, que alguns países se deslocassem entre as categorias na medida em aqueles que ocupavam uma posição central iniciassem uma trajetória de decadência, processo este que foi exaustivamente tratado nos volumes que fundamentam a análise sistêmica.

Arrighi, por sua vez, abordava a estrutura do Sistema-Mundo de um modo ainda mais estático, afirmando que, ainda que houvesse infindáveis esforços dos aparatos estatais da periferia e da semiperiferia para uma aproximação com a renda do núcleo orgânico, em termos de posicionamento nos estratos, 95% dos países permaneceram em todos os momentos no mesmo grupo (periferia, semiperiferia ou centro) no estudo original, enquanto que poucos lograram uma ascensão ou foram rebaixados à categoria inferior: “A mobilidade para cima ou para baixo de Estados, individualmente, não está excluída, mas é considerada excepcional” (Arrighi e Drangel 1986, 42). No caso abaixo, os resultados encontrados contradizem esta posição.

Figura 4: Distribuição do percentual da população mundial pelo logaritmo do PNB per capita anual para 2001, 2005 e 2010.



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

No ano de 2003 inicia-se uma tendência que é aprofundada ainda mais em 2009, com o abalroamento da periferia e da semiperiferia mundial. Se há muito está predito que o Sistema-Mundo encaminha-se para alterações estruturais definitivas, vide todo o debate que se instaurou sobre os problemas do capitalismo por conta da crise de 2008, os indícios apresentados neste modelo analítico referendam a idéia de que mudanças profundas estão ocorrendo. Duas unidades estatais, porém, são as grandes responsáveis por boa parte delas, uma vez que a alteração das distribuições dos gráficos apresentados se deu sumariamente pela entrada da China e da Índia na semiperiferia em 2003.

Se essas tendências se apresentarem como definitivas e se o estudo de Arrighi e Drangel (1986), aqui replicado, pode ser dado como preciso para indicar as formações dos estratos da economia mundo conceitualmente desenvolvidos por Wallerstein, a época que se avizinha promete ser de grande turbulência porque a camada intermediária, que antes garantia estarem apartados mundos culturalmente longínquos e desiguais, mas profundamente ligados por laços de exploração econômica, fundiu-se com o avanço da periferia rumo às atividades economicamente centrais.

Para além das considerações já realizadas, cabe destacar que a intenção de replicar o estudo desenvolvido por Arrighi e Drangel não teve como objetivo enaltecer um suposto cientificismo econométrico, mas sim, trazer de volta ao centro das atenções certas construções teóricas que, apesar de ha-

verem sido desenvolvidas em outro tempo e lugar, tiverem sua gênese justamente no epicentro dos eventos que culminaram nas transformações que vivemos contemporaneamente.

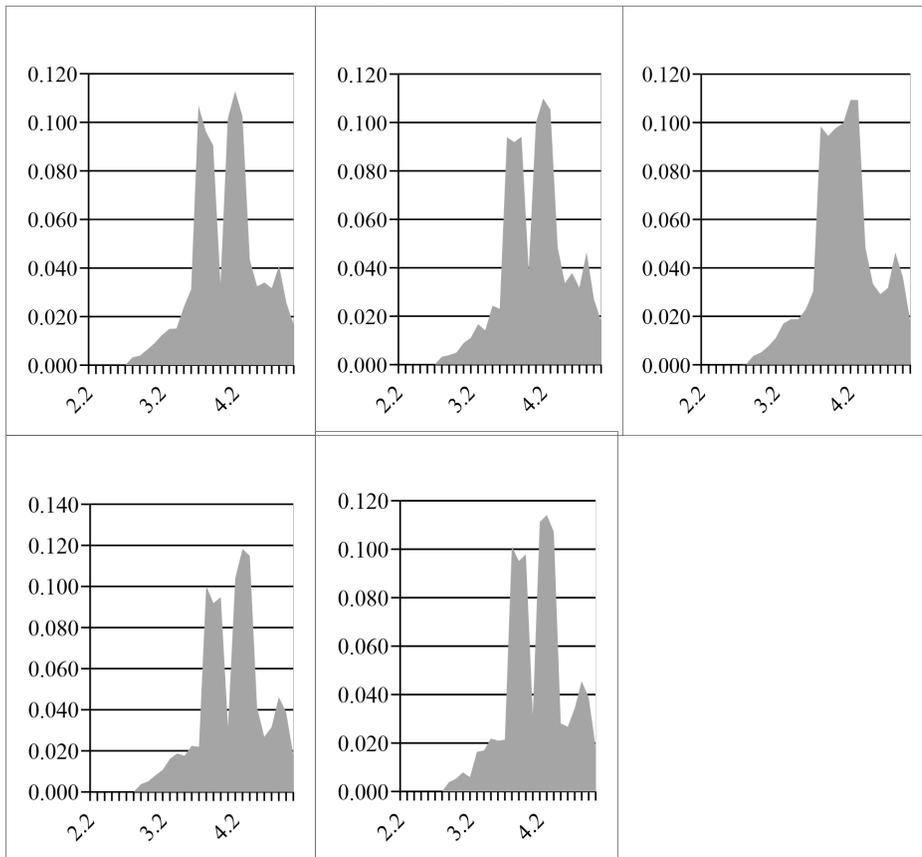
O exercício estatístico aqui realizado revelou a ruptura de estruturas que, segundo Wallerstein, estabilizaram-se a partir do século XVII (Wallerstein 1974a). Considerando-se sua tradição epistemológica, alguns outros desenvolvimentos de sua obra podem ser utilizados para análise das tendências que estão a se formar:

A principal explicação da suposta mudança estrutural fundamental tem sido a insatisfação dos explorados e oprimidos. Conforme as condições pioravam, as pessoas de baixo, ou algum grupo muito grande, estavam destinadas - argumentava-se - a se rebelar. Haveria o que geralmente é chamado de revolução. Não vou retomar os argumentos e contra-argumentos, que são, sem dúvida, bastante familiares a quase qualquer um que tenha estudado seriamente a história do moderno Sistema Mundo. [...] No entanto, não acredito que uma nova versão do movimento revolucionário seja o fator fundamental no que vejo como o colapso estrutural da economia mundial capitalista. Os sistemas colapsam não principalmente por causa da rebelião vinda de baixo, mas por causa das fraquezas das classes dominantes e pela impossibilidade de manterem seu nível de ganho e privilégio (Wallerstein 2005b, 1269).

Em consideração à passagem acima reproduzida, deve ser consensual o fato de que a profunda transformação da estrutura ocorreu até o presente momento em um movimento silencioso em termos do conflito que se deveria esperar com o estreitamento das fronteiras da periferia com a semiperiferia, por ser justamente o estrato intermediário, o elemento estabilizador do sistema. Porém, o processo de extinção da camada intermediária, que posteriormente reverteu-se, não decorreu da insurgência dos estratos explorados pelo núcleo orgânico, mas sim da própria incapacidade do último grupo de manter o status quo.

Para além da análise das distribuições dos extratos para os anos já relatados, a semiperiferia volta a existir nos últimos anos, como pode ser visto na Figura 5:

Figura 5: Distribuição do percentual da população mundial pelo logaritmo do PNB per capita anual para 2011 a 2015.



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Conforme demonstrado nas reconstruções da metodologia de Arrighi e Drangel (1986) o abaloamento da semiperiferia com a periferia cessa de ocorrer a partir do ano de 2011, sendo que se repete em 2013. Ainda que bastante indefinido o cenário futuro, pode-se esperar que seja uma época de mudanças durante a qual estados mudarão de posição e a estabilidade do Sistema Mundo poderá ser colocada em xeque. Em uma fase de mudanças algumas escolhas serão dadas aos estados semiperiféricos:

Estados semiperiféricos estão no *checkpoint* onde dois caminhos diferentes emergem: avançar seus processos democráticos, o avanço das suas instituições governamentais, a proteção aos direitos humanos, ou seja, almejar que o aparelho de Estado seja similar àquele dos países do núcleo; ou ver-

em-se a si mesmos incapacitados de manter o Estado de Direito, movendo-se para trás no sentido do exercício arbitrário da autoridade e das violações aos direitos humanos, diminuindo a qualidade institucional, em suma, aprofundando o processo de periferalização (Ruvalcaba 2013, 149).

Considerações Finais

O atual panorama do sistema internacional permite que se torne evidente a grande parte dos observadores o protagonismo adquirido nas últimas décadas pela China e por outros tantos países incluídos em categorias como poderes de nível médio, potências regionais, mercados emergentes, países do “sul” global, dentre outras. Dentre todas as classificações possíveis, chamá-los de semiperiferia é também viável contemporaneamente.

Não é possível afirmar, porém, que a semiperiferia não seja um conceito bastante controverso devido ao montante de críticas a ela destinadas. Alguns autores alegam que a semiperiferia enquanto constructo teórico seja difusa, heterogênea, reificada, desterritorializada, de difícil observação empírica e negligente para com as estruturas de classe. Consta, entretanto, que boa parte dessas críticas possam ser respondidas no momento em que se analisa a obra de Wallerstein como um todo, pois o autor distribuiu a conceituação de semiperiferia ao longo de muitas publicações.

Também deve ser considerado que a semiperiferia, ao longo de seu quase meio século de concepção, vem sendo alvo de diversos estudos, que por vezes contestam a possibilidade de que esta importante contribuição de Immanuel Wallerstein apresente-se como forma operacionalizável para a análise dos desdobramentos políticos e econômicos ocorridos no atual Sistema Mundo.

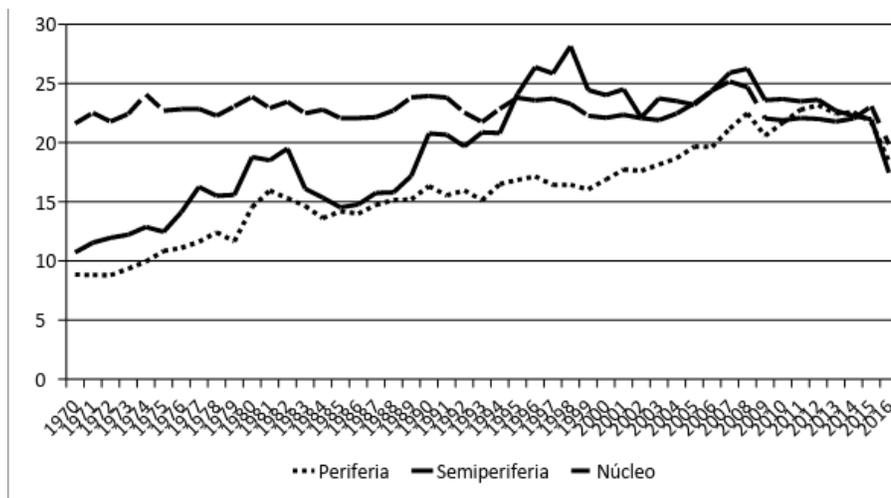
Muitos estudos que foram aqui apresentados valeram-se das mais diversas possibilidades para conceder um pouco mais de materialidade à semiperiferia, utilizando-se de variáveis como fluxos de comércio, intervenções militares, trocas diplomáticas e conjuntos de tratados, padrões de industrialização, estabilidade de relações comerciais, poderio militar, proporção do PIB per capita em relação ao PIB mundial ou distribuição de níveis de renda.

Dentre todas as possibilidades oferecidas pela literatura, porém, destaca-se o método proposto por Arrighi e Drangel (1986) enquanto uma das formas mais bem sucedidas de mensuração da semiperiferia. Sua aplicação em outros indicadores (PIB), inclusive, não apresentou a exibição do mesmo padrão trimodal, o que reforça a noção de que esta proposta atingiu plenamente o objetivo de identificação dos países que compõe os três diferentes estratos que integram o Sistema Mundo.

A partir da atualização do estudo de Arrighi e Drangel (1986) e patindo-se de uma nova definição de quais são os países da eiperiferia, é possível utilizar-se desta cactergorização em diferentes abordagens analíticas do panorama internacional. À título de exemplo, tomou-se o rol de países semiperiféricos apontados pelo referido método e aplicou-se alguns indicadores proporcionados pelo Banco Mundial a fim de que fosse analisada a pertinência de seus resultados em termos de estes refletirem com de modo coerente a realidade política e econômica do panorama internacional.

Finalmente, o destino do Estado do EI confirma duas lições que os fundadores de Estado aspirantes podem aprender com os outros Estados contestados atualmente: a comunidade mundial não aceita passivamente a criação de um Estado pela agressão e a secessão, e a condição de Estado contestado raramente é uma etapa para a condição de Estado confirmado.

Figura 6: Formação bruta de capital fixo em percentual do PIB (1970-2016) para periferia, semiperiferia e núcleo orgânico.



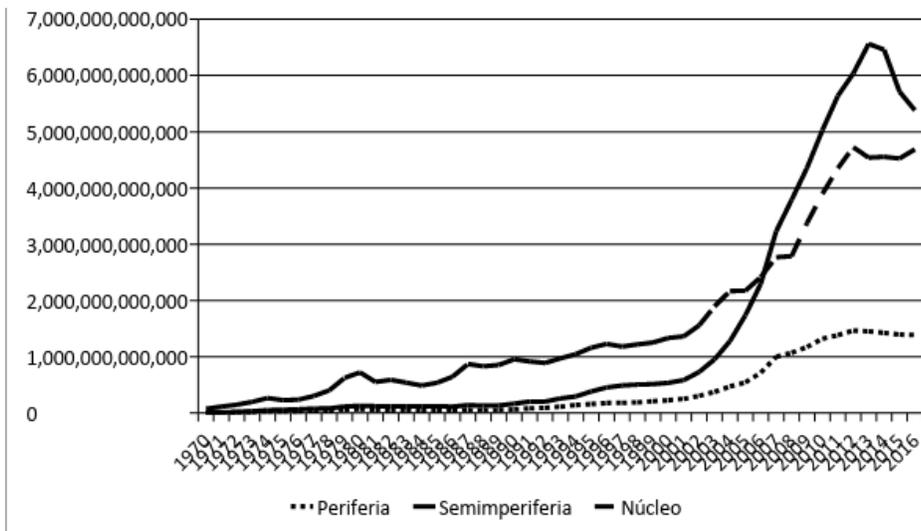
Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Tomados alguns indicadores econômicos específicos, formação bruta de capital fixo, reservas internacionais, uso de crédito do FMI e saldo da balança comercial, é permitida a análise do comportamento dessas variáveis para os países da semiperiferia, núcleo e periferia, conforme o resultado de

sua distribuição no ano de 2015¹⁰. A demonstração destes indicadores é importante para que se perceba a utilidade da aplicação da diferenciação dos três estratos no Sistema Mundo.

A primeira apresentação relativa à formação bruta de capital fixo expressa na Figura 6, corresponde a uma expectativa de realidade. As economias centrais, mantêm um crescimento do indicador mais estável, em conformidade com o que se espera de economias mais maduras. A semiperiferia, em acordo com sua ascensão ocorrida a partir do fim da Guerra Fria, comporta-se de modo a evidenciar seu expressivo desenvolvimento ocorrido nas últimas duas décadas. A periferia, por sua vez, apresenta o crescimento constante de investimentos, condizente com a acentuada expansão internacional da industrialização dos países centrais em voga desde o final da Segunda Guerra.

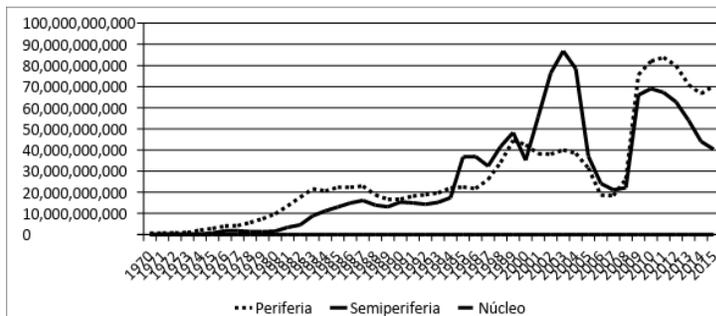
Figura 7: Reservas internacionais (1970-2016) em US\$ para periferia, semiperiferia e núcleo orgânico.



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

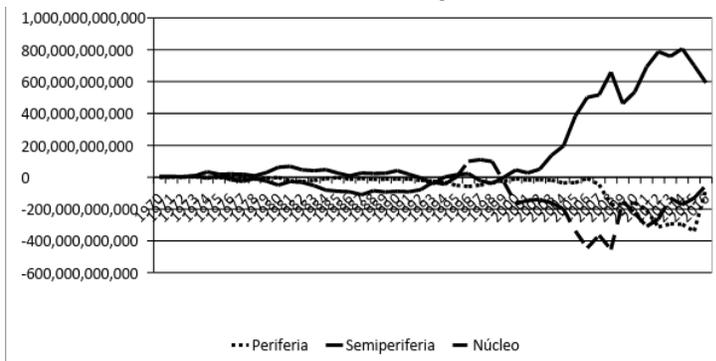
¹⁰ Conforme a metodologia desenvolvida por Arrighi e Drangel (1986), para o ano de 2015, a distribuição dos países nos estratos do Sistema Mundo se daria do seguinte modo: NÚCLEO: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brunei Darussalam, Cabo Verde, Catar, Chipre, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia do Sul, Kuwait, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Cingapura, Suécia, Suíça, Emirados Árabes, Reino Unido. [...]

Figure 8: Use of IMF credit (1970-2016) in US \$ for periphery, semiperiphery and organic core.



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Figura 9: Saldo balança comercial (1970-2016) em US\$ para periferia, semiperiferia e núcleo orgânico.



Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

[...] PERIFERIA: Afeganistão, África do Sul, Albânia, Angola, Argélia, Armênia, Bangladesh, Belize, Benin, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Burkina Faso, Burundi, Butão, Camarões, Camboja, Canadá, Chade, Cisjordânia e Gaza, Comores, Rep. Dem. Congo, Congo, Costa do Marfim, Egito, El Salvador, Equador, Etiópia, Fiji, Filipinas, Gâmbia, Gana, Geórgia, Guatemala, Guiana, Guiné, Guiné-Bissau, Haiti, Honduras, Iêmen, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Índia, Indonésia, Iraque, Jamaica, Jordânia, Kiribati, Kosovo, Laos, Lesoto, Libéria, Macedônia, Madagáscar, Malawi, Mali, Marrocos, Maurítânia, Micronésia, Moçambique, Moldávia, Mongólia, Myanmar, Namíbia, Nepal, Nicarágua, Níger, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Quênia, Quirguizistão, República Centro-Africana, República Dominicana, Ruanda, Samoa, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Sérvia, Sri Lanka, Suazilândia, Sudão, Sudão do Sul, Tailândia, Tajiquistão, Tanzânia, Timor-Leste, Togo, Tonga, Tunísia, Tuvalu, Ucrânia, Uganda, Uzbequistão, Vietnã, Zâmbia, Zimbábue. SEMIPERIFERIA: Antígua e Barbuda, Arábia Saudita, Argentina, Azerbaijão, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belarus, Botsuana, Brasil, Bulgária, Cazaquistão, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Dominica, Eslovênia, Estônia, Gabão, Granada, Grécia, Guiné Equatorial, Hungria, Letônia, Líbano, Lituânia, Malásia, Maldivas, Malta, Maurício, México, Montenegro, Nauru, Omã, Palau, Panamá, Peru, Polónia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Romania, Rússia, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Seychelles, Suriname, Trinidad e Tobago, Turcomenistão, Uruguai, Venezuela.

Já em relação aos indicadores de impacto financeiro, reservas internacionais, uso de crédito do FMI e saldo da balança comercial (Figuras 7, 8 e 9), estes evidenciam o inusitado influxo de capitais na semiperiferia ocorrido nas últimas décadas. Foi patente, recentemente, a prosperidade que usufruíram as economias emergentes em detrimento dos processos recessivos em andamento nas economias avançadas. Em grande parte, a boa maré pôde ser atribuída aos grandes influxos de investimento que estas economias receberam desde meados da década de 1990.

Além disto, desde a crise asiática, no final do século XX, os países emergentes passaram, em sua maioria, a acumular sucessivos superávits em transações correntes nos balanços de pagamentos (em contrapartida, as economias centrais incorreram em déficits, apenas os EUA, foram responsáveis por metade do déficit mundial). Estes superávits acrescidos pelos fluxos de investimento possibilitados pela expansão da dívida norte-americana contribuíram enormemente para a liquidez internacional e a constituição de reservas.

Apesar dos resultados geralmente positivos para as economias destinatárias, deve ser discutido que o sucesso anteriormente descrito da semiperiferia na captação da liquidez global não pode ser unicamente atribuído ao reforço de suas capacidades, sendo, em grande medida, tributário de mudanças ocorridas no mecanismo do sistema monetário internacional a partir da década de 1970. O entendimento deste processo pode dar-se enquanto uma consequência da financeirização da economia mundial, ou globalização financeira, iniciado há quarenta anos.

Estes desdobramentos acabaram por contribuir para o aprofundamento daquilo que é hoje amplamente debatido como globalização financeira que acarretou no descolamento do investimento financeiro de suas bases nacionais, ou até mesmo o descolamento destes investimentos das bases produtivas de modo diretamente vinculado e proprietário.

A globalização financeira, ou “mundialização” financeira na concepção de Chesnais (2005), com gênese nos processos acima descritos, fundamentou-se em um continuum de desregulamentação e liberalização que desmontou as barreiras à atividade financeira nos países industrializados, o que levou as empresas transnacionais a optarem pela centralização dos ganhos não reinvestidos na produção, optando pela atuação financeira internacional em detrimento da produtiva. Nesta corrida pelo lucro, alguns países da semiperiferia obtiveram a chancela dos mercados financeiros para se tornarem destino dos capitais acumulados tanto por indústrias, quanto por suas *holdings*, sendo que, para estes atores transnacionais, os percursos geográficos de seus investimentos eram ideologicamente indiferentes, desde que suficientemente seguros.

Não faz parte da normalidade, da lógica capitalista, o acesso a grandes fluxos financeiros por parte das economias emergentes que tradicionalmente importavam, com alto custo, capitais das economias superavitárias a fim de financiar seus persistentes déficits em conta corrente. A escassez de capital, acentuava a subutilização da mão de obra, desperdiçando, assim, potencial para crescimento via constituição de mercados internos e atendimento a um *standard* de consumo considerado básico para economias avançadas. A disponibilidade financeira propiciou intenso crescimento em um seleto grupo de países emergentes, com significativas melhoras no padrão de vida dessas populações e aumento de sua renda *per capita*.

Os fenômenos apontados pelo uso da classificação da semiperiferia em indicadores selecionados condizem com o cabedal desenvolvido por Wallerstein. A semiperiferia apresenta-se então como receptora dos capitais do centro. A industrialização pela qual passou a semiperiferia tampouco foi suficiente para que os países que dela fazem parte alterassem sua posição estrutural no Sistema Mundo, uma vez que a recompensa para o processo de industrialização reduziu-se com a sua difusão.

Por fim, a semiperiferia é um conceito que concentrou uma série de críticas, porém, com a operacionalização de seus constructos dada por Arrighi e Drangel (1986) e com a utilização de suas definições para a exemplificação da possibilidade de esclarecimento de determinados tópicos, a mesma enquadrou-se aos princípios teóricos que a fundamentam e, ainda, revelou-se como uma importante construção que, mesmo formulada há quarenta anos, ainda é de grande utilidade para a compreensão dos fenômenos contemporâneos.

REFERÊNCIAS

- Arrighi, Giovanni, e Jessica Drangel. 1989. The “Stratification of thArrighi, Giovanni, and Jessica Drangel. 1989. The “Stratification of the World-Economy: An Exploration of the Semiperipheral Zone”. *Review X*, 1: 9-74.
- Arrighi, Giovanni. 1994. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Arrighi, Giovanni. 1998. “Capitalism and the Modern World-System Rethinking the Non-Debates of the 1970s”. *Review*, XXI, 1, 113-129.
- Arrighi, Giovanni. 2002. “The African Crisis: World Systemic and Regional Aspects”. *New Left Review* 15: 5-36.
- Arrighi, Giovanni. 2003. “Industrial Convergence, globalization, and the persistence of the north-south divide”. *Studies in Comparative Interna-*

- tional Development* 38, 1:3-31.
- Babones, Salvatore. 2005. "The Country-Level Income Structure of the World-Economy". *Journal of world-systems research* XI, I: 29-55.
- Carvalho, Maria Auxiliadora, and César Roberto Leite Silva. 2006. *Economia Internacional*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Chase-Dunn, Christopher. 2014. "Crisis of What: The End of Capitalism or Another Systemic Cycle of Capitalist Accumulation?". *Perspectives on Global Development and Technology* 13, 13-35.
- Chase-Dunn, Christopher. 1998. *Global Formation: Structures of the World Economy*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Chase-Dunn, Christopher, and Thomas D. Hall. 1997. *Rise and demise: comparing world-systems*. Oxford: Westview Press.
- Chase-Dunn, Christopher, and Thomas D. Hall. 2000. *World-System History: The Social Science of Long-Term Change*. London: Routledge.
- Chesnais, François. 2005. "Doze teses sobre a mundialização do capital". In *O Brasil frente à ditadura do capital financeiro*, by Carla Ferreira e André Forti Scherer (Org.). Lajeado: Univates.
- Evans, Peter. 1979. "Beyond Center and Periphery: A Comment on the Contribution of the World System Approach to the Study of Development". *Sociological Inquiry* 49 (4) 15-20.
- Grell-Brisk, Marilyn. 2017. "China and global economic stratification in an interdependent world". *Palgrave Communications* 3:17087. doi: 10.1057/palcomms.2017.87.
- Griffiths, Martin. 2004. *50 Grandes estrategistas das relações internacionais*. São Paulo: Editora Contexto.
- Kentor, J. 2008. "The Divergence of Economic and Coercive Power in the World Economy 1960 to 2000: A Measure of Nation-State Position". *IROWS Working Paper #46*. <http://irows.ucr.edu/papers/irows46/irows46.htm>. Accessed on March 26, 2018.
- Korzeniewicz, Roberto Patricio, and William Martin. 1994. "The Global Distribution of Commodity Chains". In *Commodity Chains and Global Capitalism*, by Gary Gereffi e Miguel Korzeniewicz, 67-91. Westport: Praeger.
- Lee, Kwangkun. 2009. "Towards a Reformulation of Core/Periphery Relationship: A Critical Reappraisal of the Trimodality of the Capitalist World-Economy in the Early 21st Century". *Perspectives on Global Development and Technology* 8, 263-294.
- Lima, Pedro Garrido C. 2007. "Posicionamento no Sistema Mundial e Semi-

- periferia”. *Textos de Economia* 10, 2: 58-85.
- Lourenço, André Luís Cabral de. 2005. “Semiperiferia: uma hipótese em discussão”. *Economia e Sociedade* 14, 1, (178-24), 177-186.
- Mahutga, Matthew, and David Smith. 2011. “Globalization, the structure of world economy and economic development”. *Social Science Research* 40: 257-272.
- Martin, William G. 1990. *Semi peripheral states in the world-economy*. New York: Greenwood Press.
- Nemeth, Roger J., and David A. Smith. 1985. “International Trade and World-System Structure: A Multiple Network Analysis”. *Review: Quantitative Studies of the World-System* 8, 4: 517-560.
- Ofer, Gur. 1988. *Soviet Economic Growth: 1928-1985*. Los Angeles: RAND/UCLA Center for the Study of Soviet International Behavior.
- Osterhammel, Jürgen, and Niels P. Petersson. 2005. *Globalization: A short history*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pires, Rui Pena. 1990. “Semiperiferia versus polarização? Os equívocos do modelo trimodal”. *Sociologia – problemas e práticas* 8, 81-90.
- Rossem, Ronan Van. 1996. “The World System Paradigm as General Theory of Development: A Cross-National Test”. *Sociological Review*, 61:508-527.
- Ruvalcaba, Daniel Efrén Morales. 2013. “Inside the BRIC: Analysis of the Semiperipheral Character of Brazil, Russia, India and China”. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 2, 4, 141-173.
- Sanderson, Stephen K. 2005. “World-Systems Analysis after Thirty Years: Should it Rest in Peace?”. *International Journal of Comparative Sociology* 46(3).
- Santos, Boaventura de Souza. 1985. “Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português”. *Análise Social*, XXI, 869-901.
- Schumpeter, Joseph. 1975. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Colophon.
- Snyder, David, and Edward L. Kick. 1979. “Structural Position in the World System and Economic Growth, 1955-1970: A Multiple-Network Analysis of Transnational Interactions”. *American Journal of Sociology*, 84, 5: 1096-1126.
- Taylor, Peter J. 1988. “Alternative geography: A supportive note on Arrighi and Drangel”. *Review* 11 (4): 569-579.
- Terlouw, C. P. 1993. “The elusive semiperiphery: A critical examination of the

- concept semiperiphery”. *International Journal of Comparative Sociology*, XXXIV, 1-2.
- Wallerstein, Immanuel, and Etienne Balibar. 1988. *Raza, Nación y Clase*. Madrid: Iepala.
- Wallerstein, Immanuel. 1974. Dependence in an Interdependent World: The Limited Possibilities of Transformation within the Capitalist World Economy. *African Studies Review* 17, 1, 1-26.
- Wallerstein, Immanuel. 1974a. The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis. *Comparative Studies in Society and History*, 16, 4: 387-415.
- Wallerstein, Immanuel. 1974b. *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. London: Academic Press.
- Wallerstein, Immanuel. 1975. “The present state of the debate on world inequality”. In *World Inequality*, edited by Immanuel Wallerstein, 12-28. Black Rose Books: Montreal, Canada.
- Wallerstein, Immanuel. 1976. “Semi-Peripheral Countries and the Contemporary World Crisis”. *Theory and Society* 3, 4, 461-483.
- Wallerstein, Immanuel, and Terence Hopkins. 1982. *World Systems Analysis: Theory & Methodology*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Wallerstein, Immanuel. 1984. *The politics of the world economy: The states, the movements and the civilizations*. New York: Cambridge University Press.
- Wallerstein, Immanuel. 2003. *O fim do mundo como o concebemos: ciência social para o século XXI*. Rio de Janeiro: Revan.
- Wallerstein, Immanuel. 2005a. *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. México: Siglo Veintiuno.
- Wallerstein, Immanuel. 2005b. “After Developmentalism and Globalization, What?”. *Social Forces*, 83(3):1263–1278.
- World Bank. *The World Bank Open Data*. <http://data.worldbank.org/>. Accessed on: February 07, 2012.
- World Bank. *The World Bank Open Data*. <http://data.worldbank.org/>. Accessed on: October 18, 2017.
- Worsley, Peter. 1979. “A critique of the world-system theory of Wallerstein”. Paper presented at a *Conference of the Institut für Vergleichende Sozialforschung*. Berlin.

RESUMO

O conceito de semiperiferia é considerado por muitos autores como a mais importante contribuição da obra de Immanuel Wallerstein. Desde sua definição, ocorrida na década de 1970, são encontradas extenuantes tentativas de definir-lhe uma dimensão geográfica. O presente artigo busca retomar a relevância da semiperiferia para o entendimento das circunstâncias internacionais contemporâneas. Sua operacionalização permite que dados mundiais sejam agregados oferecendo um recorte factual e atualizado das mais diversas facetas econômicas e políticas que compõe o Sistema Mundo. Para definição de quais países a compõe na atualidade, uma das tentativas é replicada sendo apresentada uma atualização da listagem. Ao final, alguns exemplos de instrumentalização para o conceito são apresentados com base em alguns indicadores selecionados.

PALAVRAS-CHAVE

Semiperiferia, Sistema Mundo, Immanuel Wallerstein.

Recebido em 04 de maio de 2018.

Aceito em 24 de junho de 2018.

ASCENSÃO E QUEDA DE JACOB ZUMA

Vladimir Shubin¹

Introdução

O Em maio de 2014 eu recebi, subitamente, uma ligação da embaixada sul-africana em Moscou, na sequência veio, então, um convite oficial, assinado por Jacob Zuma: ele requisitava a minha presença em sua segunda cerimônia de posse. Infelizmente não pude atender à requisição, eu ainda estava me recuperando de uma cirurgia, mas o fato em si já era significativo, não pelo meu envolvimento, mas pela simbologia das relações amistosas existentes entre o presidente sul-africano e aqueles, na Rússia, que apoiaram o esforço contra o regime do apartheid.

Eu li e ouvi, posteriormente, que a cerimônia de posse foi um sucesso. Duas semanas antes o Congresso Nacional Africano, de Zuma, recebeu 62,15% dos votos nas eleições gerais. Resultado 3,7% menor do que em 2008, mas ainda bastante expressivo. O Congresso do Povo, partido criado por aqueles dentro do CNA que se opunham a Zuma, sofreu um revés, levando apenas 0,67% dos votos. Embora um partido “de esquerda”, os Lutadores pela Liberdade Econômica (LLE) tivesse recebido um resultado impressionante para uma entidade nova, 6,35% dos votos, e a principal oposição, a Aliança Democrática, tenha aumentado sua participação de 5,5% para 22,23% (Election Resources 2014), de maneira alguma isso ameaçou o domínio do CNA.

Verdadeiramente, o primeiro mandato Zuma alcançou algumas conquistas importantes, tanto internamente quanto em matéria de política externa. O ambicioso Plano de Desenvolvimento Nacional “*Nosso futuro – Faça acontecer. 2030*” foi adotado, e a África do Sul se juntou à associação dos países líderes “Não-Ocidentais” – Brasil, Rússia, Índia e China, transformando o BRIC nos BRICS. O presidente sul-africano foi presidente do 5º Encontro

¹ Pesquisador bolsista do Instituto de Estudos Africanos da Academia Russa de Ciências e Pesquisa, Centro de Estudos Militares, Universidade de Stellenbosch. E-mail: vlgs@yandex.ru.

dos BRICS, em eThekweni (Durban) em março de 2013, e a iniciativa liderada pela África do Sul de um fórum de diálogo com os líderes africanos sobre o tema “Libertando o Potencial Africano: BRICS e a Cooperação Africana em Infraestrutura” também foi realizada no encontro, o qual teve comparecimento de chefes de estado e de governo, e líderes de organizações continentais e regionais da África.

Cabe ressaltarmos que no final de 2007 Jacob Zuma tornou-se líder do CNA quando, na conferência nacional do partido, ganhou as eleições sobre o presidente do país à época, Thabo Mbeki, tendo recebido o apoio de 60% dos delegados. Em 2009, após as eleições gerais, Zuma tomou posse, com confiança, na presidência da África do Sul, tendo sido eleito pela maioria do CNA no parlamento.

O caminho de Zuma até a presidência foi relativamente difícil. “Um homem simples”- como Jacob Zuma era comumente caracterizado². De fato, nascido em um vilarejo em KwaZulu-Natal e que, de acordo com a maioria das fontes, nunca recebeu educação formal, realizando trabalhos informais para ajudar sua família após a morte de seu pai, e aprendendo sozinho a ler e escrever.

Zuma ingressou no CNA em 1959 e na organização armada Umkhonto we Sizwe em 1962, logo após sua formação pelo CNA e pelo Partido Comunista Sul-Africano. No ano seguinte foi preso, junto com um grupo de jovens africanos, no caminho para treinamento militar no estrangeiro, sendo sentenciado a dez anos de prisão pelo fato.

Depois de sua soltura, em 1973, Zuma trabalhou nas atividades clandestinas do CNA em KwaZulu-Natal, mas dois anos depois teve de se exilar. Logo depois Zuma tornou-se popular nos quadros do movimento de libertação e foi eleito para o Comitê Executivo Nacional em 1977. Logo após foi incluído no grupo de líderes do CNA que foram enviados para receber treinamento na União Soviética (S.A. History 2017)³.

Inicialmente esteve baseado na Suazilândia e em Moçambique, tendo permanecido em Moçambique mesmo após a maior parte dos líderes do CNA terem tido que se retirar quando da assinatura dos notórios Acordos Nko-

2 A ironia é que o antigo ministro Ronnie Kasrils usava estas mesmas palavras em seu recém lançado livro no qual tecia duras críticas à Zuma.

3 O grupo era liderado por Alfred Nzo, Secretário-Geral, e incluía pessoas proeminentes como Sindiso Mfenyana, Reginald September e Dulcie September; posteriormente representante do CNA em Paris, morto por um assassino anônimo. O curso foi ministrado no Centro de Treinamento do Ministério da Defesa Soviético, mesmo que alguns entusiastas argumentassem que havia estudado na “escola da KGB para sabotagem e atividades terroristas” (<https://ria.ru/world/20180215/1514653931.html>)

mati (“Acordo de Não-Agressão e boa vizinhança entre Moçambique e África do Sul”) pelos presidentes Samora Machel e Peter Botha em 16 de março de 1984. Se envolveu em atividades “sensíveis”, mantendo contato clandestino com o CNA na África do Sul. Me recordo quando nossa delegação estava saindo do Lesoto, em 1984, e no último momento, no aeroporto, um conselheiro da nova embaixada soviética estabelecida no país passou-me um envelope que os camaradas do CNA pediram para ser entregue aos seus colegas em Moçambique. Ademais, o nome do destinatário, Jacob Zuma, foi marcado no envelope. Eu carregava um passaporte diplomático, mas no percurso para Maputo o avião teve que pousar no aeroporto de Matsapa, na Suazilândia, praticamente controlado pelas tropas de Pretória, quando Moscou não possuía relações diplomáticas com o país. “Por outro lado, ” pensei, “talvez esta carta possa salvar a vida de outra pessoa, então eu devo correr o risco. ”

Quando Zuma teve que deixar Moçambique, sob ordens de Pretória, ele se juntou ao quartel-general do CNA em Lusaka, na Zâmbia. Lá, em 1987, foi apontado chefe adjunto do Departamento de Inteligência e Segurança do CNA, tendo o posto mais alto sido concedido para Joseph Nhlanhla, futuro Ministro Sul-Africano dos Serviços de Inteligência.

Nesta função, participou, muitas vezes junto com Thabo Mbeki, de discussões confidenciais com representantes do regime de Pretória e foi membro da equipe do CNA que primeiro foi recebida legalmente na África do Sul, em 21 de março de 1990, após a legalização da organização.

Na primeira conferência, legal, nacional, em Durban, em Julho de 1991, Zuma foi eleito delegado do novo Secretário Geral do CNA, Cyril Ramaphosa. No entanto, o trabalho político de Zuma se concentrou na sua cidade natal, KwaZulu-Natal. O Partido da Liberdade Inkatha, de Gatsha Buthelezi, ganhou as eleições na cidade em 1994, mas Zuma tornou-se membro responsável pelos Assuntos Econômicos e de Turismo no Comitê Executivo da província, formado com base em um sistema de coalizão (muitos acreditam que a eleição foi fraudada em prol dos Inkatha, mas a liderança central do CNA decidiu não questionar os resultados eleitorais, visando manter a paz na província).

Como representante do CNA em Kwazulu-Natal, Zuma fez muito pela reaproximação com os Inkatha e estabeleceu uma paz duradoura na província. Desde 1994 ocupou conjuntamente sua posição local e a de representante nacional do CNA, e em 1997 foi eleito vice-presidente do CNA. Então, dois anos depois, após a segunda eleição geral, o presidente sul-africano Thabo Mbeki apontou Zuma como seu Vice.

Zuma foi apresentado como o futuro herdeiro de Mbeki no CNA e na presidência de Estado, no entanto, logo enfrentou problemas. Em 2002 Zuma

foi implicado em um escândalo de grandes proporções, conectado também ao julgamento de seu conselheiro financeiro e aliado (e antigo operador clandestino) Schabir Shaik, o qual foi acusado de “corrupção, fraude, usurpação de ativos empresariais, evasão fiscal e comércio negligente” no caso conectado com o chamado “acordo das armas”⁴. Em 23 de Agosto de 2003, Bulelani Ngcuka, então o líder da Diretoria Nacional de Acusações Públicas(DNAP) disse aos jornalistas: “Nós concluímos que, embora existam evidências no caso de corrupção contra o vice-presidente, nossas perspectivas de sucesso não são fortes o suficiente. Isto significa que não sabemos se temos um caso passível de vitória. Portanto, decidimos não indiciar o vice-presidente” (News 24 2003).

Esta declaração dificilmente foi justa e muitos na África do Sul viram-na como um exemplo de “conspiração” contra Zuma. Ele acusou a promotoria de o considerar culpado sem possuir as evidências necessárias (IOL 2003). Outros exemplos se seguiram, como o caso do julgamento de Schabir Shaik’s, presidido por Hilary Squires, juiz aposentado, ex-Primeiro-Ministro da Rodésia e também ministro do governo Jan Smith no país, trazido especificamente para isto.

Portanto, quando depois da condenação de Sheik, Thabo Mbeki “liberou” Zuma de suas obrigações como Vice-Presidente em 14 de junho de 2005, havia uma forte crença de que Zuma havia sofrido tratamento inadequado; dois meses depois, na reunião do Conselho Nacional do CNA, seus oponentes falharam em lhe remover do posto de segundo em comando dentro do Partido. Então quando, em agosto de 2005, o time de investigadores vasculhou as casas de Zuma e de seus advogados, apreendendo 93 mil documentos, em sua casa em um subúrbio de Johannesburgo quase entraram em confronto com a unidade de proteção vice-presidencial (Namibian 2005).

No entanto, não foi o fim dos problemas para Zuma. Em dezembro de 2005, Zuma foi indiciado por estuprar uma mulher mais jovem, Fezekile Kuzwayo, filha de sua antiga parceira. Zuma alegou ser inocente e em maio de 2006 foi absolvido. Ademais, rumores foram amplamente divulgados por seus apoiadores, alegando que o episódio todo foi outra conspiração contra o mesmo. Recordo como meu antigo colega, um proeminente professor africano, tentou convencer-me de que aquela moça treinou por três meses para seduzir Zuma.

A suspeita sobre a conspiração anti-Zuma foi inflada pela divulgação de mensagens de e-mails atribuídos a seus adversários. A investigação, requi-

⁴ Nome utilizado pela mídia de massa sul-africana para a Aquisição Estratégica de Defesa, um programa sul-africano de aquisições de equipamento militar. Envolveu quantias que somavam US\$4,8 bilhões (30 bilhões de Rands em valores de 1999).

sitada por Ronnie Kasrils, ministro de inteligência, provou que eram falsas, mas poucas pessoas acreditaram.

Uma decisiva batalha foi travada pela presidência do CNA na Conferência Nacional do CNA em Polokwane (antiga Pietersburg), em dezembro de 2007. Parece que Thabo Mbeki cometeu um erro ao candidatar-se para um terceiro mandato como presidente do CNA; embora permitido pela constituição do partido, foi tido como uma tentativa de “agarrar-se ao poder”. À época os apoiadores de Zuma formaram a chamada “coalizão dos feridos”⁵ (nomeado depois da notória “coalizão dos dispostos”⁶ durante a agressão dos EUA e do Reino Unido contra o Iraque em 2003). Constituiu-se de pessoas que de uma maneira ou outra foram ofendidas ou decepcionaram-se com Thabo Mbeki. Contudo, outra razão para o suporte dos delegados à Zuma foi mais importante: ele era considerado o “homem do povo”, diferentemente de Mbeki que era comumente tido como “moderado” e adepto de políticas “neoliberais”. Assim sendo, Zuma foi apoiado em particular pelo Partido Comunista e pelo Congresso dos Sindicatos Sul-Africanos, bem como pela Liga Jovem do CNA. Em 18 de dezembro Zuma venceu Mbeki com expressiva maioria de votos dos delegados – 2329 contra 1505 (IOL 2007).

As denúncias de corrupção, à época, estavam em “ebulição”. Zuma teve que atender ao tribunal em 29 de junho de 2005, sob duas acusações de corrupção. À época as investigações buscavam incluir também o crime de fraude nas acusações, no entanto, em 20 de setembro de 2006, as acusações foram retiradas devido às “tecnicidades”, com base no argumento de que o Estado o estava indiciando sem uma investigação completa e sem um caso consolidado contra Zuma (S.A. History 2007).

Apesar disso, apenas algumas semanas depois da vitória do vice-presidente em Polokwane, denúncias de corrupção foram novamente protocoladas (The Guardian 2009). Contudo, em 12 de setembro de 2009, o Juiz Chris Nicholson, da Suprema Corte de Pietermaritzburg arquivou o processo (novamente com base em questões procedimentais), e também se referiu à decisão de processar Zuma como “politicamente motivada” (The Guardian 2008). Discursando para uma multidão de cerca de dez mil apoiadores do lado de fora do tribunal, um eufórico Zuma disse que o caso era uma lição para todos aqueles que abusam do poder. “É uma vitória para a democracia”. Todavia, novamente, não era o fim da história.

Mbeki apelou do veredicto de Nicholson, e no fevereiro seguinte, uma turma da Suprema Corte de Apelação rejeitou, por unanimidade, a decisão de

⁵ Traduzido de “coalition of the wounded”.

⁶ Traduzido de “coalition of the willing”.

Nicholson no julgamento de Zuma (Mail & Guardian 2009), mas era tarde demais. No dia 19 de setembro de 2008 o Comitê Executivo Nacional do CNA, em encontro que se estendeu até a madrugada, decidiu “revogar o mandato do camarada Thabo Mbeki antes da conclusão de seu mandato”; o Secretário-Geral do CNA, Gwede Mantashe, contou a repórteres numa conferência de imprensa, após a decisão ser tomada, de que esta foi fortemente influenciada pelo julgamento de Nicholson. O próprio Mbeki disse posteriormente que: “Aquela foi uma decisão tomada não pelo CNA, mas pelo juiz Nicholson, e o CNA agiu sobre esta decisão” (IOL 2009).

Diversos membros do governo Mbeki demitiram-se de seus cargos, seguindo o presidente, incluindo a Vice-Presidente Phumzile Mlambo-Ngcuka, o Dr. Essop Pahad, ministro na Presidência, cargo consultivo do presidente, e Ronnie Kasrils, ministro dos serviços de inteligência.

Na opinião do autor, este episódio é uma evidência concreta das brechas da “mais democrática” constituição da África do Sul: sem violar qualquer cláusula, uma única pessoa, tomando a decisão errada, mudou o destino do país.

Contudo, Zuma não podia ser eleito presidente diretamente, devido à renúncia de seu assento parlamentar em 2005, e o cargo foi ocupado por seu vice no CNA, Khalema Motlanthe. Foi pré-decidido que o mandato de Motlanthe seria curto, apenas até as próximas eleições, marcadas para 2009. De qualquer forma, ele serviu ao país com dignidade e eficiência.

A oportunidade de Zuma veio em 6 de maio de 2009, quando o parlamento elegeu-o presidente da República da África do Sul. Críticos de Zuma recordaram que, como vice-presidente durante seis anos, ele pouco se opôs ao curso “neoliberal” do governo Mbeki, e que ambos, à época membros do Politburo, saíram do Partido Comunista em 1990 quando este tornou-se legal e não havia mais a necessidade e possibilidade de filiação secreta. Apesar disso, sua eleição é geralmente tida como uma “guinada para a esquerda”, ou, como um líder do PCSA contou-me, “uma potencial guinada para a esquerda”. Isto criou certa preocupação nos círculos da direita sul-africana, e além deles, sobre o futuro do país, especialmente o econômico.

Inicialmente, Zuma, uma pessoa extremamente acessível que frequentemente usava retórica progressista, era bastante popular. Ademais, ele apontou alguns “esquerdistas” para o seu gabinete, incluindo o Dr. Blade Nzimande, Secretário-Geral do PCSA. Em dezembro de 2012, no congresso do CNA em Mangaung (Bloemfontein), Zuma recebeu ainda maior apoio do que 5 anos antes – mais de 70% dos delegados. No entanto, descontentamentos

com os resultados governamentais do CNA vinham crescendo até entre os quadros do partido. Em 2012 a Conferência do CNA claramente expressou tal preocupação sobre o ritmo lento das reformas sociais e econômicas, a qual foi apontada pela adoção da provisão sobre “a segunda fase de transição do colonialismo do apartheid para uma sociedade nacional-democrática” que “será caracterizada pelas ações decisivas para executar transformações econômicas e consolidação da democracia, críticas tanto para a melhora da qualidade de vida de todos os sul-africanos, quanto para a promoção da construção nacional e da coesão social.”⁷ De acordo com Zuma, no percurso para tal transição faz-se necessário uma “guinada radical” para um maior envolvimento do Estado na economia, especialmente no setor de mineração.

Contudo, ao contrário, no segundo mandato da “Administração Zuma” a situação econômica e política no país tornou-se mais complicada e o papel do Estado foi enfraquecido. Ademais, um agudo problema social na África do Sul era e permanece sendo a xenofobia. Para a maioria, é causada por questões econômicas, com surtos periódicos de violência contra estrangeiros, majoritariamente contra migrantes de trabalho vindos de outros países africanos, e consequência das altas taxas de desemprego.

Na sua campanha eleitoral de 2014, o CNA usou ativamente duas datas comemorativas - seu centenário de fundação e o 20º aniversário do estabelecimento do sistema democrático na África do Sul, em abril de 1994. Mas, no vocabulário político, especialmente entre os opositores ao governo, duas outras noções prevaleceram, Nkandla e Marikana.

O primeiro concerne à construção de diversas instalações - centros de visitantes, um aviário, currais e uma piscina - na propriedade de uso privativo de Jacob Zuma em sua terra natal, Nkandla, na província de KwaZulu-Natal, com dinheiro público. Em um relatório com cerca de 450 páginas o Procurador Geral⁸, Thuli Madonsela, declarou que parte das despesas para as construções não possuíam justificativa de acordo com a lei sul-africana de setores estratégicos nacionais⁹ e sugeriu que Zuma pagasse, ao menos em parte, os custos para o tesouro nacional¹⁰. No entanto, posteriormente, o Ministro da

7 Declaration Of the 53rd National Conference of the ANC. <http://www.anc.org.za/events.php?t=53rd%20National%20Conference%20-%20Mangaung>

8 O “Public Protector” possui função semelhante ao Procurador-Geral da República no Brasil, sendo, no entanto, considerado pela constituição sul-africana, como um 6º poder constitucional não subordinado ao Executivo, caso brasileiro. <http://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SACConstitution-web-eng.pdf>

9 Traduzido de South African law on national key points.

Polícia¹¹, Nathi Mthethwa, responsável pelos “setores estratégicos”, disse que, no relatório de Mandosela, as despesas estavam infladas em cinco vezes, e que em qualquer caso o presidente não deveria compensá-las. Sua posição foi apoiada pela maioria dos membros do CNA no parlamento. A questão foi, então, “congelada” por algum tempo, mas “explodiu” futuramente quando, em 31 de março de 2016, a Corte Constitucional Sul-Africana, julgando a petição movida pelo LLE, decidiu unanimemente que a demanda do Procurador Geral era válida e decidia pela sua execução. A resolução do parlamento, que apoiava o presidente, foi julgada incompatível com a constituição e era ilegal. Ademais, a corte decidiu que, ao não cumprir a decisão anteriormente, o presidente havia violado a sua obrigação de “sustentar, defender e respeitar” a constituição, e isto levou a uma nova tentativa de derrubar Zuma, embora a maioria do parlamento – membros do CNA – não tenha permitido.

Já o segundo caso foi uma grande tragédia. Em 16 de agosto de 2012, próximo à uma mina de platina em Marikana, na Província Noroeste da África do Sul, 34 pessoas foram mortas por balas de policiais e 78 trabalhadores ficaram feridos quando participaram de uma greve demandando aumentos salariais. O ocorrido foi logo após dez pessoas serem mortas, incluindo dois policiais e dois seguranças da companhia “Lonmin”. A tragédia causou forte repercussão no país, sendo comparada ao tiroteio na campanha de africanos em Sharpeville, em 1960. Ações policiais foram severamente criticadas.

Outro abalo atingiu o prestígio do presidente logo após. Antes das eleições de 2009, em 11 de abril, a DNAP retirou as queixas contra Zuma, incluindo 783 (!) episódios de “corrupção, fraude e extorsão”, mas isso não lhe reverteria positivamente (Politics Web 2009). A Suprema Corte da Província de Gauteng, em 29 de abril de 2016, reverteu essa decisão. Ademais, a corte julgou que Mokotadi Mpshe, à época Diretor Nacional de Acusações Públicas, agiu sob pressão.

As relações entre o presidente e a família Gupta foram tornaram-se um escândalo público. Imigrantes oriundos da Índia, os irmãos Gupta entraram no mundo dos negócios na África do Sul em 1993, tendo construído um império ao longo de 20 anos, em diversos segmentos e atividades. Estabeleceram estreitos laços com Jacob Zuma antes deste eleger-se presidente; seus parentes próximos – uma de suas esposas¹², um filho e uma filha – con-

10 http://www.publicprotector.org/library%5Cinvestigation_report%5C2013-14%5CFinal%20Report%2019%20March%202014%20.pdf

11 Traduzido de police minister.

12 A vida privada de Zuma, excede o tema deste artigo. Somente vamos mencionar que ele casou com seis mulheres de acordo com a imprensa de massa. Até maio de 2019, ele teve 22 filhos com 11 mulheres e iria casar com mais uma esposa, 24 anos mais novo, que recentemente

quistaram cargos altos nas companhias pertencentes ao clã Gupta, as quais auferiram diversas preferências e privilégios com o governo sul-africano.

O primeiro grande escândalo envolvendo os irmãos Gupta deu-se em 2013, quando um avião fretado vindo da Índia com convidados para o casamento de sua sobrinha, apesar das leis, foi permitido pousar no campo de pouso militar Waterkloof, próximo de Pretória, reservado para a chegada de chefes de estado e delegações diplomáticas. Mais sério foram os eventos que ocorreram em 2015 quando a demissão, em 9 de dezembro, do Ministro das Finanças, Nhlanhla Nene, tendo sido substituído pelo pouco conhecido e não ligado a nenhum cargo¹³, David van Rooyen, foi associado à família Gupta. Esta decisão de Zuma afetou adversamente o sistema financeiro nacional, causando desvalorizações abruptas do Rand e barateando os ativos sul-africanos. De imediato o país perdeu cerca de 500 bilhões de rands, e a perda real pode ser ainda maior (BizNews 2016). Existem relatórios que apontam ainda que, logo antes da tomada da decisão, um seleto grupo de pessoas, sabendo dos eventos vindouros, apostaram na desvalorização da moeda. Comprando dólares em grandes quantidades, quando o rand despencou, converteram novamente os dólares para rands, auferindo ganhos bilionários. Ademais, Mse-bisi Jones, Vice-Ministro de Finanças, publicamente declarou que às vésperas da renúncia, os irmãos Gupta ofereceram-lhe o posto de ministro. Zuma insistiu, no parlamento, que “nenhum ministro foi apontado pelos Guptas ou por qualquer outra pessoa”, mas protestos, especialmente de parte das estruturas empresariais, foram tão fortes que em quatro dias ele foi forçado a substituir o ministro, apontando Pravan Gordan, o qual havia ocupado o posto entre 2009-2014.

O presidente tentou se distanciar da família Gupta, mas a sua reputação havia sido irreparavelmente afetada e, no vocabulário político sul-africano, outro termo apareceu – “captura do estado,” significando o uso do aparato estatal e da propriedade estatal para fins pessoais. Thuli Madonsela tinha boas razões para abrir novas investigações que resultaram finalmente em um relatório chamado, ironicamente, de “Estado de Captura”.

Nesta situação Jacob Zuma não apenas virou alvo de críticas, mas diversas forças políticas passaram a exigir sua renúncia, incluindo aqueles que o apoiaram anteriormente contra Mbeki. A posição mais radical, como de costume, foi a tida pelo LLE, o qual demandou também a dissolução do parlamento e novas eleições gerais. Apelos diretos para que o presidente abdicasse foram feitos por Ahmed Kathrada, condenado junto com Nelson Mandela à

te havia dado a luz a uma criança.

13 Traduzido de “backbencher”.

prisão perpétua, assim como por parte de outros líderes e veteranos do CNA. Um grupo de militares veteranos, comandantes e comissários dos altos escalões do Umkhonto we Sizwe – o exército popular do CNA – sugeriu para que a liderança do partido “avaliasse... a sabedoria para continuar, ou não, com o camarada J. Zuma nas esferas tanto do CNA quanto do Estado. Na nossa visão, para o bem do CNA e do país, uma saída digna deveria ser negociada com o camarada J. Zuma”.

Sob estas circunstâncias as eleições locais de agosto de 2016 tornaram-se de importância nacional. No geral, como previsto, o partido governista, venceu; no entanto, alguns chamaram tal vitória de “Pírrica”: embora o CNA tenha conquistado mais de 78% dos distritos administrativos do país, recebeu apenas 54,59% dos votos. Foi o pior resultado desde 1994, e quase 8% a menos do que nas eleições locais anteriores. Ao mesmo tempo, o antagonista do CNA, a Aliança Democrática, apesar de receber metade dos votos, 27,02%, fortaleceu seu controle sobre a capital parlamentar do país – Cidade do Cabo, e recebeu a maioria relativa dos assentos na capital administrativa, Twane (Pretória) (embora a diferença de assentos tenha sido pequena –93 para a AD contra 89 do CNA) e na grande municipalidade de Baía de Nelson Mandela (Port Elizabeth), na província do Cabo do Leste, tradicionalmente uma fortaleza do CNA. Em Johannesburgo o CNA logrou a manutenção da maioria relativa dos votos, mas perdeu a prévia maioria dos assentos no conselho da cidade. O LLE recebeu apenas 2% a mais de votos do que nas eleições nacionais de 2014, embora estivessem esperando dobrar, ou até mesmo triplicar, tais números. Nos dias seguintes, como os jornais sul-africanos noticiaram, iniciava-se a “era das coalizões”: apesar do terceiro lugar, com 8,24% dos votos, o LLE teve a chance de tornar-se um “fazedor de maiorias”¹⁴ e implementou-a com sucesso.

Portanto, com a ajuda do LLE e de partidos menores, a AD conseguiu ganhar controle não somente sobre Tshwane e a Baía de Nelson Mandela, mas também de Johannesburgo, a capital econômica. Não importa o quão dramático foi para o CNA perder o controle sobre as principais cidades, o golpe moral que o partido teve que suportar não foi menos doloroso. Zuma repetidamente instou previamente que o CNA iria governar “até Jesus vir”, então, depois da eleição, piadas ofensivas tornaram-se populares: “Zuma foi encontrar Jesus no Aeroporto Internacional O.R. Tambo,” “Jesus veio ver Zuma em Tshwane”, etc.

A perda significativa de votos do CNA pode ser explicada pelos complexos problemas sociais e econômicos (crescimento pífio do PIB, alto desem-

¹⁴ Traduzido de Kingmaker.

prego, pobreza generalizada), mas não somente, também é impactada pela disputa entre facções dentro do partido, e especialmente pelos escândalos de corrupção que afetaram diretamente Jacob Zuma. No período preparatório para as eleições haviam duas visões opostas dentro do CNA. Alguns acreditavam que Zuma transformara-se em um “peso no pescoço”¹⁵ do partido; outros acreditavam que a renúncia do líder às vésperas da eleição geraria o caos e enfraqueceria a posição do CNA. O segundo ponto de vista venceu, mas os resultados da eleição renovaram o fôlego dos que demandavam mudanças na liderança do partido. Muitos líderes proeminentes, mas também membros ordinários, do CNA culpavam a liderança partidária pelo fracasso.

O ápice dos eventos foi o funeral de Ahmad Katrada, que morrera em 28 de março de 2017. Compareceram ao evento quase todos os líderes do CNA, exceto Zuma, o qual alegadamente não era querido pela família do falecido. A situação se agravou no dia seguinte, quando o presidente, sem dar explicações, retirou o popular ministro das finanças, Pravan Gordhan e seu vice, Msebizi Jonas, os quais estavam em conflito aberto com o clã Gupta, de uma viagem ao estrangeiro que seria realizada. O predecessor de Zuma, Khalema Motlanthe, proferiu discurso no funeral citando diretamente a carta de Katrada pedindo a renúncia do presidente.

A resposta de Zuma, se é que pode ser chamada assim, foi mais uma vez, pela 11^ª vez desde que virou presidente, rearranjar o gabinete ministerial. Em particular, demitiu Gordhan e Jonas sem consultar outros líderes seniores do CNA e do país. O vice de Zuma no partido e no Estado, Cyril Ramaphosa, o Secretário-Geral do partido, Gwede Mantashe, e o tesoureiro do partido, Zweli Mkhize, abertamente discordaram de tais ações.

Pela primeira vez a questão da renúncia de Zuma foi posta em pauta em um encontro do Comitê Executivo Nacional do CNA, em novembro de 2016, embora não tenha obtido o apoio da maioria. O mesmo aconteceu com a moção de desconfiança em abril de 2017, proposta novamente pela oposição parlamentar, contudo, pela primeira vez, obteve suporte de parte dos parlamentares do CNA; e dois aliados do CNA na “aliança tripartite” – o PCSA e o CSSA, demandaram a renúncia.

Zuma logrou atrasar a execução da decisão da corte no seu caso penal e postergou a implementação de uma comissão legal independente, também decidida pela corte, para investigar as denúncias contidas no relatório da “captura do Estado”, mas o momento da conta ser paga estava chegando – a conferência nacional do CNA foi convocada e seria realizada entre os dias 16 e 20 de dezembro de 2017.

¹⁵ Traduzido de “Albatross on the neck”.

Sete candidatos foram nomeados para a presidência do partido, incluindo Cyril Ramaphosa e a Dra. Nkosazana Dlamini Zuma, ex-ministra e, entre 2012 e 2017, presidente da Comissão da União Africana. Ambos os candidatos foram preservados, mas o casamento de Nkosazana com Zuma, bem como seu apoio público à ela, foram prejudiciais à sua campanha. Embora tenham se divorciado quase 20 anos antes, e, na conferência do CNA de 2007 tenha sido candidata de Thabo Mbeki para presidente do partido, os seus oponentes e a mídia referiam-se à ela como a ex-esposa de Zuma. Em 16 de dezembro Zuma anunciou a introdução gradual de ensino superior e profissionalizante gratuito para estudantes oriundos de famílias cuja renda anual não excedesse 350 mil rands¹⁶. Tal decisão preencheu as demandas dos estudantes que participaram nos protestos de 2015-2016, mas desde que tal decisão foi tornada pública, no dia da abertura da conferência do CNA, foi tida como uma tentativa de última hora para auxiliar a campanha de Nkosazana.

Ramaphosa conquistou com uma vitória incontestável as eleições para presidência do CNA, embora com uma pequena vantagem (2440 votos contra 2261 de Dlamini-Zuma) (BizNews 2017), mas entre os seis líderes do CNA e entre os 80 membros do Comitê Executivo Nacional, seus apoiadores ocuparam cerca de metade dos assentos. Contudo, grande parte de seus oponentes recentes iniciaram o movimento para o lado do novo líder; vívido exemplo disso foi David Mabuza, à época presidente e premiê da província de Mpumalanga. Embora tenha sido apoiador de Jacob Zuma, parece que garantiu votos vitais de delegados de “sua” província para Ramaphosa e foi “recompensado” com o posto de Vice-Presidente.

Após a conferência os apelos pela renúncia de Zuma intensificaram-se, dado que a continuidade no posto de presidente enfraqueceria as chances do CNA de vencer nas eleições parlamentares que se aproximavam, marcadas para não mais tarde do que maio de 2019. No entanto, quando a liderança do CNA tentou convencê-lo para o fazer voluntariamente, permaneceu irreduzível.

Então, em 13 de fevereiro, o Comitê Executivo Nacional tomou a decisão de removê-lo do cargo. Similar aos eventos de setembro de 2008, mas como a distinção em relação à Thabo Mbeki, Zuma continuava lutando pelo poder. Ele insistiu em postergar a decisão por diversos meses para que pudesse presidir os encontros da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral e dos BRICS, que seriam realizados na África do Sul.

Cabe ressaltar que retirar-se do poder na África do Sul de “uma boa

16 <https://www.news24.com/SouthAfrica/News/zuma-announces-free-education-for-poor-and-working-class-students-20171216>

maneira”, obtendo imunidade contra processos penais e garantido propriedades para o presidente e sua família (como fora feito recentemente com Robert Mugabe no Zimbábue) é praticamente impossível, dada a rígida legislação. Foi então relatado que Zuma teria colocado como uma condição para a sua renúncia, o pagamento de suas futuras (e incrivelmente altas!) despesas com advogados e outros custos legais.

Zuma concordou em renunciar apenas depois de certificar-se de que a moção de não-confiança, marcada para 15 de fevereiro, teria suporte de ambos oposição e seu próprio partido. Zuma tomou esta decisão na noite do dia anterior, em discurso feito à nação na TV. Tendo destacado a desaprovação com a “decisão da liderança da minha organização”, Zuma, então, anunciou sua renúncia “como Presidente da República, a ser efetivada imediatamente”. Referindo-se aos “casos de violência que ocorreram por causa das diferentes visões entre os membros da nossa organização fora da nossa sede, Casa Lutuli” ele proclamou: “Nenhuma vida deveria ser perdida em meu nome e nunca o CNA deveria se dividir em meu nome” (News24 2018).

De acordo com a Constituição da África do Sul, Ramaphosa assumiu imediatamente como presidente interino do país. A eleição para o novo presidente teria lugar em 30 dias, mas no dia seguinte à renúncia de Zuma, em 15 de fevereiro, a Assembleia Nacional elegeu Ramaphosa por unanimidade. Apenas deputados do LLE deixaram a câmara, declarando a ilegalidade do parlamento, mas também se juntaram à ovação de pé que tomou lugar no discurso de Ramaphosa ao “Estado da União” no dia seguinte.

Portanto, a mudança do poder supremo da África do Sul ocorreu de maneira absolutamente democrática, sem a interferência de forças de segurança. Nenhum dos ministros que eram considerados apoiadores de Zuma renunciou.

O fim da incerteza prolongada foi bem recebido tanto pela África do Sul quanto pelo exterior. As notas de crédito da África do Sul haviam sido rebaixadas por duas, das três mais importantes agências, principalmente por causa da situação política do país, mas a estabilização após a chegada de Ramaphosa na liderança do país vem ajudando a subí-las. Já houve um notável fortalecimento do Rand sul-africano, e os juros dos títulos governamentais foram reduzidos. A tarefa mais importante e urgente que o novo presidente deve enfrentar é a luta contra a corrupção, que já começou. Por exemplo, um mandato de prisão foi emitido para um dos irmãos Gupta, que está foragido da polícia.

Pode-se supor que no futuro próximo o foco da liderança do país, liderado por Ramaphosa, será a política doméstica. Vale ressaltar que apenas dois parágrafos do discurso do presidente ao “Estado da União” foram dire-

cionados para política externa; um deles falou das zonas de livre comércio no continente africano, e o outro sobre a presidência sul-africana nos BRICS (South African Government 2018).

A entrada da África do Sul nos BRICS foi uma conquista central na política externa do país sob o comando de Zuma. Tendo declarado publicamente que havia sofrido três tentativas de envenenamento, Zuma enfatizou que “quase morreu apenas pelo fato de que a África do Sul se juntou aos BRICS no seu governo”. Não há razão para esperar mudanças significativas na política externa da África do Sul após a eleição de Ramaphosa, embora a retórica “anti-imperialista”, que caracterizou o presidente anterior (o qual não pôde prevenir, por exemplo, a expansão da cooperação militar com o Comando dos Estados Unidos para a África) foi enfraquecida.

O Departamento de Relações Internacionais e Cooperação já havia anunciado, duas semanas antes da renúncia de Zuma, uma extensa agenda de programas e eventos para o período de presidência do país nos BRICS. Contudo, a diferença de prioridades nesta agenda e na declaração de propostas de Ramaphosa merece atenção. No primeiro caso visavam: o estabelecimento de uma Plataforma Cooperativa de Pesquisa Virtual de Vacinas¹⁷ com parceiros dos BRICS em inovação e desenvolvimento, o estabelecimento do Fórum dos BRICS para Mulheres e Gênero, o estabelecimento de um grupo de trabalho sobre Missões de Paz e alavancando a Estratégia dos BRICS para Parceria Econômica, ligada à Quarta Revolução Industrial (Republic of South Africa 2018), ao passo que Ramaphosa elencou apenas uma – “a promoção de comércio de produtos de alto-valor e investimentos intra-BRICS em setores produtivos” (Times Live 2018). Podemos concluir, portanto, que o novo presidente espera que esta associação contribuirá para a resolução dos problemas da economia sul-africana.

No que concerne às posições políticas de Ramaphosa, antes um defensor do socialismo, e que então se tornou um grande empresário, o mesmo as formulou de uma maneira bastante peculiar: “Eu sou um capitalista com um instinto socialista” (Mail & Guardian 2015). Resta ver o quanto dessas noções serão significativas durante sua presidência.

Ramaphosa é caracterizado pelo desejo de resolver problemas por meio das negociações, evitando medidas extremas. Por exemplo, falou contra a revogação do mandato de Thabo Mbeki em 2008 e, depois da eleição presidencial do CNA, pacientemente negociou com Jacob Zuma pela sua renúncia e inclusive arranjou uma festa e coquetel de despedida para o antigo presidente e membros do seu governo (ENCA 2018).

17 Traduzido de “Virtual Vaccine Research Platform for Collaboration”.

Durante o coquetel, Zuma pareceu bastante satisfeito com a sua vida, mas dificilmente foi sincero na sua expressão. Sua saída do Estado levantou os freios às instituições legais da África do Sul, que logo entraram em ação. Já em 6 de abril Zuma foi indiciado com 16 acusações que incluíam fraude, corrupção e extorsão, na Suprema Corte de Durban (Times Live 2018). Como antes, ele foi recebido por apoiadores que carregavam cartazes com os dizeres “Tirem as Mãos de Zuma” e “100% Inocente (ainda existem diversos destes na sua província natal) com sua canção favorita “Umshini Wami ([Traga-me] minha metralhadora)” (Daily Maverick 2018). Mas desta vez a sorte dificilmente estará do seu lado. A próxima sessão da corte está marcada para 8 de junho, e o escritório do promotor listou 207 testemunhas (The South African 2018). Até agora, Shabir Shaik, o qual foi libertado da prisão por “questões de saúde”, após cumprir dois anos dos 15, não é uma delas, mas testemunhará no tribunal caso seja intimado (WN 2018). O quão forte serão suas evidências que são apresentadas pela mídia como potencialmente “explosivas” e quantos “homens bomba” se juntarão a ele? O que acontecerá com Jacob Zuma? Teremos que esperar pelas respostas finais e, dado o sistema legal sul-africano, isto provavelmente levará anos.

REFERÊNCIAS

- BizNews. 2016. “Calculating Zuma’s R500bn #Nenegate blunder – Rand depreciation excluded”. Available from: <https://www.biznews.com/undictated/2016/03/05/calculating-zumas-r500bn-blunder-the-effs-calculation-was-correct>.
- BizNews. 2017. “UPDATE: Ramaphosa wins by a whisker, 3 of top 6 are Premier League faithfuls”. Available from: <https://www.biznews.com/undictated/2017/12/18/final-anc-vote-result-ramaphosa-wins>.
- Daily Maverick. 2018. “Zuma’s Day in Court: Matter postponed to June as cheering crowds pledge loyalty”. Available from: <https://www.dailymaverick.co.za/article/2018-04-06-zumas-day-in-court-matter-postponed-to-june-as-cheering-crowds-pledge-loyalty/#.Wvv28SIFnAY>.
- Election Resources. 2014. General Elections in the Republic of South Africa. Available from: <http://www.electionresources.org/za/>.
- ENCA. 2018. “GALLERY: Zuma in good spirits at farewell cocktail dinner”. Available from: <https://www.enca.com/south-africa/gallery-zuma-in-good-spirits-at-farewell-cocktail-dinner>.

- IOL. 2003. “NDPP found me guilty with no evidence: Zuma”. Available from: <https://www.iol.co.za/news/politics/ndpp-found-me-guilty-with-no-evidence-zuma-111554>.
- IOL. 2007. “Party in Polokwane as Zuma sweeps to victory”. Available from: <https://www.iol.co.za/news/politics/party-in-polokwane-as-zuma-sweeps-to-victory-383197>.
- IOL. 2009. “I was hurt, says Mbeki”. Available from: <https://www.iol.co.za/news/politics/i-was-hurt-says-mbeki-462592>.
- Mail & Guardian. 2018. “Unembargoed: May 4 to 10”. Available from: <https://mg.co.za/article/2018-05-07-00-unembargoed-may-4-to-10>.
- Mail & Guardian. 2009. “Judge Nicholson red-carded by SCA”. Available from: <https://mg.co.za/article/2009-01-12-judge-nicholson-redcarded-by-sca>.
- Mail & Guardian. 2015. “Is Ramaphosa still a shoo-in?”. Available from: <https://mg.co.za/article/2015-09-10-is-ramaphosa-still-a-shoo-in>.
- Mail & Guardian. 2016. “‘Guptas offered me Finance Minister position’ - Mcebisi Jonas”. Available from: <https://mg.co.za/article/2016-03-16-guptas-offered-me-finance-minister-position-mcebisi-jonas>.
- Namibian. 2005. “Scorpions raid Zuma and Shaik’s homes”. Available from: <https://www.namibian.com.na/index.php?id=11230&page=archive-read>.
- News 24. 2003. “Zuma ‘won’t be prosecuted’”. Available from: <https://www.news24.com/SouthAfrica/News/Zuma-wont-be-prosecuted-20030823>.
- News 24. 2016. “President Zuma failed to uphold, defend the Constitution”. Available from: <https://www.news24.com/SouthAfrica/News/president-zuma-failed-to-uphold-defend-the-constitution-court-20160331>.
- News 24. 2016. “PARLIAMENT: No minister was appointed by the Guptas or anyone else - Zuma”. Available from: <https://www.news24.com/Video/SouthAfrica/News/watch-live-president-zuma-answers-questions-in-parliament-20160317-5>.
- News 24. 2018. “READ: Zuma’s resignation speech in full”. Available from: <https://www.news24.com/SouthAfrica/News/read-zumas-resignation-speech-in-full-20180215>.
- NPC Online. 2018. “Should You Consider Long-Term Addiction Treatment?”. Available from: <http://www.npconline.co.za/>.
- Politics Web. 2009. “Why I decided to drop the Zuma charges - Mpshe”.

- Available from: <http://www.politicsweb.co.za/news-and-analysis/why-i-decided-to-drop-the-zuma-charges--mpshe>.
- Republic of South Africa. 2018. "Speaking Notes: Ambassador Anil Sooklal, South Africa's BRICS Sherpa during the BRICS Stakeholder Roundtable on the 29th January 2018 in Pretoria". Available from: <http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2018/sooko129.htm>.
- South African Government. 2018. "President Cyril Ramaphosa: 2018 State of the Nation Address". Available from: <https://www.gov.za/speeches/president-cyril-ramaphosa-2018-state-nation-address-16-feb-2018-0000>.
- S.A. History. 2017. "Jacob Gedleyihlekisa Zuma". Available from: <https://www.sahistory.org.za/people/jacob-gedleyihlekisa-zuma>.
- The South African. 2018. "Zuma trial: State releases names of 207 witnesses testifying, Shaik not listed". Available from: <https://www.thesouthafrican.com/zuma-trial-state-207-witnesses/>.
- Times Live. 2018. "Read Cyril Ramaphosa's first state of the nation address". Available from: <https://www.timeslive.co.za/politics/2018-02-16-in-full-read-cyril-ramaphosas-first-state-of-the-nation-address/>.
- Times Live. 2018. "Done in 20 minutes: Zuma fraud, corruption case postponed". Available from: <https://www.timeslive.co.za/news/south-africa/2018-04-06-done-in-20-minutes-zuma-fraud-corruption-case-postponed-to-june/>.
- The Citizen. 2017. "Zuma reveals why 'they' poisoned him". Available from: <https://citizen.co.za/news/south-africa/1610878/zuma-reveals-why-they-poisoned-him/>.
- The Guardian. 2005. "Zuma indicted on corruption charges". Available from: <https://www.theguardian.com/world/2005/nov/05/southafrica.mainsection>.
- The Guardian. 2008. "Zuma court victory clears pathway to presidency". Available from: <https://www.theguardian.com/world/2008/sep/13/southafrica>.
- WN. 2018. "Rumour that I will testify in case against Jacob Zuma 'blows my mind', says Schabir Shaik". Available from: https://article.wn.com/view/2018/03/19/Rumour_that_I_will_testify_in_case_against_Jacob_Zuma_blows_/.

RESUMO

Em maio de 2014, de repente, recebi um telefonema da Embaixada da África do Sul em Moscou, seguido por um convite oficial assinado por Jacob Zuma: eu queria estar presente em sua segunda posse. Infelizmente eu não consegui, eu ainda estava me recuperando de uma operação cirúrgica, mas o fato foi significativo, não porque eu estivesse envolvido, mas porque simbolizava relações amistosas que existiam entre o presidente sul-africano e aqueles na Rússia que participaram apoio da longa luta contra o regime do apartheid.

PALAVRAS-CHAVE

África do Sul; Política; Jacob Zuma.

*Recebido em 05 de maio de 2018.
Aprovado em 24 de junho de 2018.*

Traduzido por Eduardo Secchi

UNIÃO AFRICANA, CONSTRUÇÃO DO ESTADO E OS DESAFIOS DA FRAGILIDADE ESTATAL NA ÁFRICA

Agaptus Nwozor¹

Introdução

A trajetória do desenvolvimento africano desde sua década de independência tende a ser uma mistura contraditória de esperança e desespero. Sem dúvida, a independência política veio com grandes expectativas, baseadas na permutação dialética de que o colapso do colonialismo daria início a uma era de desenvolvimento nacional desimpedido. Porém, essa esperança foi rapidamente transformada em desespero à medida que os Estados africanos se envolveram em todos os tipos de contradições socioeconômicas e políticas, ocupando assim o “último lugar na escala de desenvolvimento global e pobreza, com as condições humanas retrocedendo amplamente” (Odukoya 2018, 174, tradução nossa). A tentativa inicial de institucionalizar a unidade africana estava sob os auspícios da Organização da Unidade Africana (OUA) (agora União Africana, UA). Os estudiosos são da opinião de que a OUA foi bem sucedida em efetivar o desmantelamento do colonialismo e do apartheid, mas ineficaz em promover a integração dos estados africanos e conduzi-los ao desenvolvimento sustentável (Packer and Rukare 2002; Ibeike-Jonah 2001; Bekerie 2001).

O estado africano tem estado numa encruzilhada, principalmente como resultado de forças centrífugas que puxam sua coesão. A maioria dos países africanos é categorizada como estados frágeis ou falidos. O desafio geral da fragilidade é capturado pela OCDE (2016, 24, tradução nossa), portanto, “mais de 1,6 bilhão de pessoas, ou 22% da população global, vivem atualmente em ... contextos frágeis. Espera-se que a população nesses contextos

¹ Professor do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Landmark University, Nigéria. E-mail: agapmani@yahoo.co.uk.

frágeis aumente para 3 bilhões de pessoas, ou 32% da população global, até 2050.” O desafio particular é que os estados africanos dominam a lista de estados frágeis. Por exemplo, dos 47 países identificados como estados frágeis em 2012, 28 deles eram estados africanos, sendo assim mais da metade dos estados Africanos considerados frágeis (OECD 2012). Ainda mais alarmantes são os dados atuais sobre a fragilidade do Estado em 2016: de 56 contextos frágeis examinados e medidos sob a estrutura de fragilidade da OCDE, 35 estão na África Subsaariana (OCDE 2016).

Apesar das divergências na conceituação de fragilidade estatal nos círculos tanto doadores como acadêmicos (Olowu e Chanie 2016), este trabalho adota a definição da OCDE que reconhece a universalidade e a multidimensionalidade da fragilidade por sua harmonização dos parâmetros em definições divergentes. A definição da OCDE identifica e mede cinco dimensões da fragilidade, nomeadamente econômica, ambiental, política, securitária e social. Assim, dentro do contexto dessas dimensões, a fragilidade do Estado denota “a combinação de exposição ao risco e capacidade insuficiente de enfrentamento do estado, sistema e / ou comunidades para gerenciar, absorver ou mitigar esses riscos. A fragilidade pode levar a resultados negativos, incluindo violência, colapso de instituições, deslocamento, crises humanitárias ou outras emergências.” (OCDE 2016, 22, tradução nossa).

A fragilidade dos estados africanos está ligada à má gestão de oportunidades por parte dos líderes emergentes no pós-independência e sustentada posteriormente pela classe política pirata e sem escrúpulos, apoiada no autoritarismo (Ahluwalia 2001). Esses líderes falharam em facilitar reformas estruturais, institucionais e de governança que poderiam ter preparado o cenário para o desenvolvimento apropriado do estado Africano. Em vez da construção Estatal, eles optaram pela construção da nação, transformando assim a vantagem potencial da heterogeneidade étnica, que caracterizava quase todos os Estados africanos, em uma maldição (Nzongola-Ntalaja 1999; Green 2011).

O recurso de líderes africanos a laços primordiais e neopatrimoniais como base para a solidariedade fazia parte de suas estratégias para manter o poder político cujo valor utilitário consistia em sua garantia de acesso aos recursos do Estado (Otunnu 2018; Ake 1981). O paroquialismo da política excludente como base para a solidariedade não só ressuscitou a psique da resistência à medida que grupos étnicos marginalizados lutaram pela inclusão, mas também resultou na fragmentação social e na deslegitimação do Estado.

Este artigo problematiza a fragilidade estatal na África, que encontra suas raízes nos fracassos em série de sucessivas lideranças africanas em transformar o Estado colonial, na exploração massiva do Estado pela elite oportunista e na conivência das elites locais com as forças externas (Otunnu

2018; Sigman e Lindberg 2017) e na aparente inação da UA com referência ao seu ato constitutivo. O documento argumenta que a relevância da UA na arquitetura geral de reversão da fragilidade contemporânea dos estados africanos reside na expansão unilateral de sua capacidade institucional e estrutural para atingir seus objetivos nas frentes econômica, política e de segurança, conforme declarado na visão e espírito de seu ato constitutivo.

Teorizando o Estado em África: Voltando ao Básico

O estado contemporâneo na África é um produto de séculos de contato e dominação política formal por parte dos estados europeus. A fundação do estado na África não seguiu os padrões de formação do Estado que sustentaram o surgimento dos estados na Europa (Herbst 2000). Em vez disso, os estados emergiram na África de acordo com os interesses imperiais dos estados Europeus. A conferência, que foi convocada em Berlim em 1884-5, estabeleceu as regras básicas para a divisão da África (Gbenenye 2016; Griffiths 1986). Embora a partilha da África fosse a agenda da conferência, os representantes africanos não estavam presentes e as potências imperiais “triumfantes” negligenciaram a organização de referendos nos estados artificialmente unidos para determinar seu apoio ou não. Assim, a conferência foi uma plataforma europeia para dividir, entre as potências européias concorrentes, o continente africano como se fosse uma posse (Gbenenye 2016; Igwe 2002; Okafor 2000). A natureza excludente da criação do Estado na África marginalizou seu povo e resultou em falta de motivação para preservar e nutrir os estados herdados, mesmo após a independência.

O surgimento do sistema estatal muitas vezes coincide com o acordo voluntário do povo para fundar uma entidade sócio-política. Tal “fundação” frequentemente envolve o desmantelamento da antiga ordem social e a construção de uma nova em seu lugar. Como Nnoli (2003, 14, tradução nossa) afirma, “pelo surgimento de um novo estado queremos dizer a entrada em posição de controle do poder do estado de uma nova classe dirigente, em detrimento da antiga classe dominante.” Mas tal estado deve derivar sua essência e legitimidade do povo. Embora a disputa pela África pelos europeus tenha levado ao destronamento da ordem social indígena, faltou-lhe essencialmente o apoio do povo. Esta condição essencial de formação do estado que não foi cumprida nem pelas potências imperiais nem retificada pelos líderes africanos emergentes após a independência está entre os fatores que tendem a assombrar o sistema de estado Africano (Okafor 2000).

A retenção dos estados coloniais pelos líderes africanos emergentes

foi uma manifestação de seu fracasso em reconhecer a incongruência do sistema estatal colonial herdado com o futuro da África independente. Além dos motivos que resultaram no surgimento de estados coloniais, que eram estreitos e prejudiciais aos povos indígenas africanos, esses estados tinham atributos que decididamente limitavam sua viabilidade. Como Griffiths (1986); Easterly e Levine (1997) apontam, o colonialismo europeu reuniu pessoas de diversas culturas e tradições, criou fronteiras geográficas arbitrárias que tinham formas grotescas e tamanhos variados e entidades estatais evoluídas que eram ou pequenas e economicamente inviáveis ou grandes e incômodas e, como tais, ingovernáveis.

Na raiz da crise contemporânea associada à construção do Estado na África está a confiança dos líderes africanos na fundação deficiente do sistema estatal para impulsionar a condição de Estado. Esta base falha sustenta o caráter ilusório dos estados africanos (Jackson & Rosberg 1986). As ilusões do estado africano consistem na desconexão entre ele e a noção prevalecente de estado nas teorias política, jurídica e social modernas, bem como na diferença experiencial na trajetória do desenvolvimento do Estado entre a Europa, que é vista como um modelo, e África (Jackson & Rosberg 1986; Rotberg 2004; Akude 2009). Embora o conceito de Estado seja contestado por estudiosos devido à falta de atributos exclusivos que o diferencie de outras organizações sociopolíticas, ele ordinariamente incorpora tais referentes como estrutura política independente de autoridade e poder suficientes para governar, um território definido, população, e reconhecimento externo (Jackson e Rosberg 1986; Clapham 2002). Como resultado do desvio dos estados Africanos do modelo europeu, termos como “estado de monopólio”, “shadow state”, “quase estado”, “estado jurídico” e “estado de desenvolvimento”, entre outros, têm sido usados para caracterizá-los. (Otunnu 2018; Akude 2009; Clapham 2002). Todos esses conceitos descritivos retratam os estados Africanos como carentes de capacidades de soberania necessárias para o exercício efetivo do poder e da autoridade.

O dilema do estado Africano pós-colonial é que a maioria dos estados falhou antes mesmo de serem formados (Englebert e Tull 2007). A manifestação desse fracasso está contida nas várias dimensões das contradições que assolaram os estados Africanos imediatamente após a independência política. Uma lista dessas contradições abrange o amplo espectro de desafios do desenvolvimento e se estende desde os distorcidos sonhos pós-coloniais de desenvolvimento inclusivo, conflitos violentos, pobreza generalizada, instabilidade política e incapacidade de implementar políticas até fraqueza institucional, entre outros (Clapham 2002; Ahluwalia 2001; Jones, De Oliveira e Verhoeven 2013). Há uma tendência entre os acadêmicos de ver os estados Africanos

pós-coloniais como sucessores, e não como continuação, dos estados coloniais. Tais postulados teóricos desconsideram o papel das antigas potências imperiais na disseminação e no aprofundamento das contradições do estado Africano ou na instalação do que os estudiosos denominaram “crise do desenvolvimento africano” ou “tragédia africana” (Smith, 2006; Leys, 1994). Por outro lado, alguns associam a crise do Estado na África à teoria predatória, que considera o Estado como um agente de grupos particulares, e estabelece o fracasso da liderança como uma manifestação necessária da predação (North 1981; Clapham 2002). E outros conceituam-na no âmbito da teoria do ator-rede e, assim, aproximam a crise do estado na África às contradições materiais ou a concebem como “consequência da ausência da infraestrutura física que é constitutiva dos governos modernos” (Schouten 2013, tradução nossa). Olorunjobi & Falola (2018) e Omeje (2016) apontaram que essas caracterizações tendem a ofuscar o papel das forças externas em moldar e contribuir para a disfuncionalidade do estado na África. A mais óbvia dessas contribuições foi a manipulação pelas potências coloniais, que apoiaram a leva de líderes que assumiram a liderança na independência e criaram laços que consolidaram as relações pós-independência com elas (Onimode 1983; Ake 1981).

A crise que envolveu os estados Africanos logo após a independência foi uma extensão da oposição popular que havia seguido o colonialismo. Como a elite africana pós-independência prosseguiu com o governo sem qualquer forma de revisão do sistema de Estado herdado, e também continuou tratando-no em termos de negócios como de costume, a resistência que caracterizou o domínio colonial foi transferida para ele. O alicerce da crise do estado na África é a questão não resolvida do contrato social. A perspectiva teórica do contrato social está relacionada à autoridade política e à legitimidade dentro das estruturas do Estado e está ancorada nos princípios da liberdade básica, consentimento e igualdade (Neidleman 2012).

O elemento central no contrato social é o consenso, quer ele seja construído sobre consentimento explícito, tácito ou hipotético das pessoas (Van der Walddt 2013; Neidleman 2012; Abioye 2011). Essencialmente, o consenso que leva ao contrato social é obtido através da barganha com o amplo espectro da política. Assim, a essência do contrato social é legitimar a base para os cidadãos dentro de um território estatal “usufruírem dos direitos e colherem os benefícios da ordem social se viverem de acordo com as suas regras e cumprirem as responsabilidades de membros” (Flanagan 1999, 135, tradução nossa). Igwe (2002) argumentou que o desenvolvimento constitucional representa uma grande aproximação ao contrato social no sistema de Estado contemporâneo, já que nenhum estado emergiu de consultas prévias, semelhante à clássica teorização do contrato social de Hobbes, Locke e Rousseau.

Constituições nacionais têm sido apresentadas por estudiosos como uma simbolização do contrato social e aproximação concreta à expressão voluntária de consentimento pelas pessoas dentro do sistema estatal (Van der Waldt 2013; Abioye 2011; Diehl et al 2009). Se este argumento é levado adiante, significa que as constituições africanas pós-coloniais simbolizam o contrato social. A elaboração da constituição - tanto na era colonial como na pós-colonial - poderia ter servido ao propósito do contrato social e, portanto, à construção do Estado na África, mas foi prejudicada por certas deficiências sistêmicas. A criação de constituição na África, que essencialmente adotou estratégias de cima para baixo, apenas satisfaz os desejos da elite e marginalizou o povo. Ao contrário das constituições dos países ocidentais, que emanaram de uma plataforma genuinamente pró-povo, a maioria das constituições africanas eram imitações e careciam das credenciais de representação. Assim, apesar da inserção de frases que pretendiam conferir autoria de constituições às pessoas como “nós, o povo ...”, a maioria das constituições Africanas não estava enraizada no povo, pois a maioria dos representantes que as redigiram foram impostos por ambos governos coloniais e pós-coloniais (Abioye 2011). Constituições pós-coloniais claramente não foram concebidas para combater a injustiça e estabelecer a justiça sócio-política e econômica, mas para consolidar a elite dominante.

A desconexão entre o contrato social e as constituições Africanas pós-coloniais está baseada na concepção do poder estatal e em seu valor utilitário. O poder estatal era visto pelo prisma economicista; isto é, como uma ferramenta para acumulação. Consequentemente, as constituições pós-coloniais foram projetadas para preservar o estado colonial com seu legado de poder estatal para propósitos de acumulação (Ake 1996). Essa percepção sustentou a personalização e a privatização do estado e a consequente resistência que por fim degenerou em vários conflitos em toda a África. Entretanto, a personalização do contrato social pelos líderes africanos pós-coloniais criou o estado neopatrimonial que existe para servir ao interesse da classe dominante, bem como à sua preservação. Tal preservação impossibilitou qualquer forma de estrutura de governança regional ou continental que pudesse debilitar seu exercício de poder (Sigman e Lindberg 2017).

Da construção do Estado à Construção da Nação: As Pressões Étno-Identitárias e a Crise do Estado

A natureza do Estado africano é tanto raiz como componente da crise que enfrenta o continente. Esta crise é o que deu origem à pós-colonialidade,

que envolve os “impasses pós-coloniais que os estados africanos suportaram e continuam a experimentar”, assim como os “dilemas da modernização e a maneira pela qual os estados Africanos negociam seu caminho através das complexidades que surgiram da experiência colonial” (Ahluwalia 2001, 1, tradução nossa). Não é como se a crise do estado fosse um fenômeno pós-independência; ela antecedeu a independência. A crise do estado teve sua origem na era colonial, quando os africanos contestaram a legitimidade dos territórios Africanos arbitrariamente balcanizados. Como observa Okafor (2000, 31-32, tradução nossa), “foi uma crise sobre a legitimidade da forma, estrutura organizacional e do comportamento do Estado aos olhos de seus povos constitutivos”.

A conquista da independência na década de 1960 pelos estados Africanos não atenuou nem abordou a questão da legitimidade. De fato, a independência redefiniu e expôs os contornos vulneráveis do estado Africano e intensificou a contenção das forças centrífugas neles. Apesar da aparente sobrevivência dos estados Africanos, as forças centrífugas domésticas contribuíram para o seu quase colapso e para os desafios de desenvolvimento. Assim, os estados Africanos tem sido permanentemente enredados na luta pela sobrevivência. A preocupação dos estados Africanos com a sobrevivência levou à sua caracterização como estados jurídicos. A afirmação de Clapham (2002, 4, tradução nossa) de que “a fraqueza evidente dos estados africanos não os reduziu a um estado de inércia, no qual seu destino foi determinado por poderes externos” não foi apenas analiticamente enganosa, mas fora de sincronia com a realidade da situação Africana. situação. A incapacidade dos estados Africanos em induzir o desenvolvimento aprofundou as crises domésticas com uma ameaça contínua à sua soberania. Como Ahluwalia (2001, 54) afirma, os estados Africanos foram aprisionados como sujeitos de “novos administradores coloniais”, formados pelo Banco Mundial, pelo FMI e por uma série de organizações não-governamentais que determinam e ditam suas políticas fundamentais.

A fraqueza dos estados africanos fez deles peões no tabuleiro da contestação ideológica na era da guerra fria. A artificialidade e a fragilidade desses estados se manifestaram quando, no final da guerra fria, os estados ocidentais começaram a retirar seu apoio aos regimes fantoches em toda a África. Resaltando a influência de poderes externos em apoiar regimes e mascarando a fraqueza dos estados africanos, Gettleman (2010, tradução nossa) afirma, “o fim da guerra fria gerou o colapso do estado e o caos. Onde as grandes potências intrometidas uma vez encontraram dominós que precisavam ser impedidos de cair, de repente elas não viram mais nenhum interesse nacional”. O efeito foi a proliferação de conflitos, pois tantos grupos desonestos surgiram com tanta rapidez que os governos começaram a entrar em colapso.

Os efeitos devastadores desses conflitos no desenvolvimento Africano foram enormes. Entre 1990 e 2005, estimou-se que a África desperdiçou quase US \$ 284 bilhões (ou US \$ 18 bilhões anuais) para processar conflitos (IANSA, Oxfam e Saferworld, 2007, 9).

Parece haver retrocesso na natureza da condição de estado na África. Seguindo a tipologia de estado empírico e jurídico de Jackson e Rosberg (1982), que também coincide com a classificação dos estados de Jackson e Sørensen (2007) em instituições formais ou legais e organizações políticas e econômicas substanciais, os estados Africanos parecem ter se degenerado da condição empírica que os antigos poderes imperiais deixaram na independência para a condição jurídica no decorrer do tempo, como estados independentes. Os traços distintivos do estado empírico e jurídico repousam em suas características: enquanto a condição empírica retrata estados que possuem a capacidade de proteger sua soberania através da funcionalidade de suas estruturas administrativas e de governança, bem como dos meios para projetar e proteger seu interesse nacional, condição jurídica estatal indica estados que carecem de autoridade soberana básica e de poder para impor exclusivamente sua vontade tanto em seu espaço territorial como na arena internacional (Akude 2009; Jackson e Sørensen 2007; Jackson e Rosberg 1982).

A degeneração dos estados Africanos pós-coloniais à condição de Estado jurídico é um produto da incapacidade dos líderes africanos emergentes de compreender integralmente o papel do Estado. Essa distorção no papel do Estado se manifestou em três níveis: no primeiro nível, a elite converteu o Estado em um meio de acumulação e o Estado foi incapaz de administrar a diversidade étnica. Como Ake (1981, 126, tradução nossa) afirma, “a intervenção massiva do Estado na esfera econômica e o uso do poder político como meio de apropriação distorce (sic) o papel do estado capitalista na África”. No segundo nível, a arbitrariedade que caracterizava a composição da maioria dos estados Africanos e seu caráter multiétnico forneciam o ambiente para a explosão de sentimentos primitivos. Embora os acadêmicos mantenham posições divergentes sobre a relação entre diversidade étnica e conflito (Bleaney e Dimico 2017), os líderes africanos pós-coloniais frequentemente exploravam a diversidade na composição étnica para alcançar objetivos políticos e econômicos paroquiais, incluindo conflitos (Green 2011; Ukiwo 2005; Nzungola-Ntalaja 1999; Ake 1981). Os sentimentos primitivos são normalmente mobilizados para garantir a vitória na rivalidade intra e inter-elite por ascendência política. No terceiro e último nível estava a crescente predileção em relação à homogeneização das diferenças intra-estado. Isso consistiu em tentativas de discutir sobre a diversidade no estado, criando uma nação dentre as múltiplas nações que formam a maioria dos estados africanos (Okafor 2000).

Esta tentativa gerou o terreno para os bolsões de conflitos em toda a África.

Depois das eleições supervisionadas que produziram a primeira safra de líderes africanos pós-coloniais, as quais Onimode (1983) insiste que coincidiram com o interesse das potências imperiais em retirada, a tarefa mudou de construção do Estado para construção da nação. Embora os conceitos de “construção do estado” e “construção da nação” sejam usados de forma intercambiável, eles têm conotações diferentes. A construção da nação é concebida em termos étnicos, culturais, históricos ou políticos e denota ações empreendidas para mobilizar e forjar um senso comum de nação em um cenário multinacional. A construção da nação é frequentemente realizada para combater fontes alternativas de identidade e lealdade. A construção do Estado, por outro lado, compreende ações orientadas por propósitos da elite dominante ou de atores nacionais engajados em aumentar e fortalecer a capacidade e aptidão do Estado de cumprir suas responsabilidades legais (OCDE 2008).

Na era pós-independência, os líderes Africanos emergentes adotaram sua própria forma da estratégia “dividir para governar”, já que se apoiavam em laços primordiais como base para a solidariedade e retenção de poderes políticos. Em outras palavras, em vez de a diversidade ser direcionada e convertida em uma fonte de força e oportunidade de desenvolvimento, ela se tornou o calcanhar de Aquiles da integração intra-estatal. Não foi um acidente, mas sim parte das estratégias de sobrevivência da elite para manter o poder, que era e ainda é, central na matriz de acumulação. Em toda a África, a elite dominante promoveu a etnicidade, as afiliações religiosas e outros identificadores de grupo como bases de lealdade primária. Na Nigéria, por exemplo, os líderes emergentes não apenas enraizaram suas plataformas políticas em suas regiões étnicas, como também afirmaram a inviabilidade do Estado nigeriano, já que o falecido Obafemi Awolowo o descreveu como uma mera expressão geográfica e Tafawa Balewa (o primeiro primeiro ministro da Nigéria), como uma intenção da Grã-Bretanha e sua política colonial (Coleman 1986; Uzoigwe 1999). Mesmo em estados como a Somália com um grupo étnico e religião, as forças da etnicidade, na forma de “facções de clã”, desempenharam papéis prejudiciais que culminaram em seu “completo fracasso político e econômico como Estado” (Loubser e Solomon 2014, 1, tradução nossa).

O uso da etnicidade pela elite governante da África levou à distorção e ao recuo do Estado e de suas referências democráticas. No lugar de um governo orientado para o povo ancorado no multipartidarismo, o estado avançou em direção ao sistema de partido único, tornando-se assim uma réplica do estado colonial que havia sido derrubado (Kadima, 2006). Berman (1998, 305, tradução nossa) identifica as características essenciais desses estados como “autoritarismo burocrático, relações patrono-cliente sutis e dialéticas étnicas

complexas de assimilação, fragmentação e competição”. A reação à personalização do estado foi a entronização da psicologia de resistência por aqueles que acreditavam ter sido marginalizados. As políticas étnicas nos Estados africanos também criaram a crise da cidadania. Como afirma Manby (2009, 1-2, tradução nossa), “... questões de cidadania têm sido usadas para impedir que indivíduos específicos disputem para posição política ou para silenciar aqueles que criticam o governo.” Por exemplo, personalidades como Kenneth Kaunda, ex-presidente da Zâmbia e Alassane Ouattara, ex-primeiro-ministro da Costa do Marfim, estavam entre os políticos que se viram excluídos do cargo ou negados da cidadania por conta de argumentos aparentemente absurdos sobre suas origens ancestrais.

A maioria dos conflitos intra-estatais originou-se do nacionalismo étnico que visava resistir ao imperialismo nacional. O custo dos conflitos tem sido enorme, variando do esgotamento dos recursos humanos necessários ao desenvolvimento, do retardamento das chances de desenvolvimento ao frágil sistema estatal incapaz de assumir funções estatais. Estimativas mundiais de mortes relacionadas a conflitos entre 1960 e 2005 foram de 6,6 milhões. Deste número, a África representou 1,6 milhões ou 24 por cento (BAD 2008). A preocupação dos estados Africanos com as questões de sobrevivência do Estado sustenta a falta de progresso significativo na área de integração continental.

União Africana, Fragilidade Estatal e as Contradições do Estado

A UA (anteriormente OAU) existe desde os últimos cinquenta e cinco anos, tendo emergido do profundo reconhecimento introspectivo da Unida-de Africana como base para a relevância na arena global. Ao teorizar sobre a união dos estados africanos para formar um leviatã político, os líderes africanos pós-independência consideraram que os estados criados pelos europeus poderiam ser usados para construir o edifício político continental. Assim, a então OUA, (agora UA) através de uma resolução da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo em 1964 adotou as fronteiras coloniais existentes e não impeliu sua renegociação como base para a busca da unidade continental (Okafor 2000; Manby 2009).

Embora os estados Africanos tenham sido criados para satisfazer os interesses europeus, nomeadamente a busca de domínio político-econômico, o avanço de seus interesses econômicos, a manutenção da crença psicológica da relevância imperial e a busca pelo poder, os líderes africanos argumenta-

ram que reajustar as fronteiras coloniais herdadas seria contraproducente, pois poderia potencialmente levar a conflitos evitáveis (Ahluwalia 2001). Alguns estudiosos racionalizaram a posição da UA (então a OUA) sobre as fronteiras coloniais em três bases, a saber, razões pragmáticas; razões ideológicas; e a racionalidade política e alegaram que a justificativa para a linha de ação da UA estava na quase ausência de conflitos interestaduais (Ahluwalia 2001; Okafor 2000).

A fragilidade contemporânea associada aos estados africanos originou-se da cristalização evolutiva das contradições do Estado colonial e, portanto, apela ao questionamento da decisão histórica da UA em 1964 de preservar as fronteiras coloniais. De fato, essa decisão refletiu uma contradição séria que é difícil de situar. A então OUA foi um produto de compromisso que tentou harmonizar as posições extremas dos grupos Brazzaville, Casablanca e Monróvia, que oscilou entre a criação imediata dos Estados Unidos da África com o Governo Central Africano (ACG) e o gradualismo baseado no forjamento da unidade continental após a consolidação do estatal (Williams 2007; Igwe 2002; Ibeike-Jonah 2001). O surgimento da OUA foi uma renúncia tácita à proposta do ACG. Assim, o caminho mais natural para a OUA, tendo em vista os seus principais objetivos, especialmente a promoção da unidade e solidariedade entre os estados Africanos e a erradicação de todas as formas de colonialismo no continente, teria sido trabalhar no sentido de reexaminar a condição de estado a partir da perspectiva das fronteiras coloniais como um meio de remover a base para futuras tensões (Laumann 2012).

Paradoxalmente, esse fracasso político levou à conseqüência que a então liderança da OUA pretendia evitar, ou seja, conflitos. Como Ahluwalia (2001, 69, tradução nossa) afirma, “a OAU, embora reconhecendo que as fronteiras herdadas eram problemáticas, temia conflitos intermináveis sobre elas e decidiu que essas fronteiras desenhadas pela Europa permaneceriam incontestadas”. Mas, tendo-se focado no medo dos conflitos interestaduais, sua inação na territorialidade do Estado acidentalmente gerou um tipo diferente de conflito - conflitos internos - com conseqüências devastadoras para o estado (Gbenenye 2016; Manby 2009; Okafor 2000). Até mesmo algumas das guerras internas desenvolveram o caráter da guerra interestatal. Por exemplo, a crise na República Democrática do Congo (RDC) foi um desdobramento da crise de cidadania que começou na independência, mas cristalizada em 1964, quando a primeira constituição estabeleceu parâmetros para a cidadania, que potencialmente desnacionalizaram alguns segmentos do país, especialmente as populações Banyarwanda. Como Manby (2009, 8) observou, “aqueles excluídos por essas leis formam o núcleo dos grupos rebeldes que desafiaram a autoridade central desde o final dos anos 90”.

A fragilidade do Estado parece ser descritivamente denotativa dos estados Africanos pós-coloniais, embora países como Afeganistão, Bósnia, Camboja, Haiti e Kosovo, entre outros, estejam situados dentro dessa categorização (OECD 2012). Não há acordo entre os estudiosos sobre o impacto do colonialismo na fragilidade dos estados Africanos, especialmente por causa da falta de homogeneidade nas políticas coloniais de antigas potências imperiais, da natureza do assentamento colonial e da duração do domínio colonial. Assim, enquanto alguns estudos encontraram correlação entre o colonialismo e a fragilidade contemporânea dos estados Africanos (Ziltener e Kunzler 2013), outros não encontraram tal relação (Tusalem 2016; Bertocchi e Guerzon 2012).

Parece não haver uma demarcação analítica real entre conceitos como “estado falido”, “estado colapsado” ou “estado frágil”. Todos eles retratam um estado que se encontra em diversas formas de angústia, caracterizado pelo colapso da lei e da ordem, bem como pela perda de capacidade política e administrativa para governar e supervisionar a distribuição eficiente de bens e serviços públicos (Tusalem 2016). Apesar do problema da imprecisão analítica, esses conceitos fornecem certos significados regulares que se enquadram na capacidade de um estado de satisfazer questões que dizem respeito à segurança, à prestação de serviços básicos e à proteção das liberdades civis essenciais (Eizenstat, Porter e Weinstein 2005). A fragilidade estatal coincide com a perda do estado empírico e a queda para a condição jurídica. A OCDE (2007, tradução nossa) segue essa tendência quando definiu a fragilidade do Estado em termos de “estruturas estatais sem vontade política e / ou capacidade de prover as funções básicas necessárias para a redução da pobreza, desenvolvimento e para salvaguardar a segurança e os direitos humanos de suas populações.” O início da fragilidade nos estados africanos é atribuído à independência. Como Okafor (2000, 34, tradução nossa) coloca, “... o estado Africano pós-colonial está em crise praticamente desde o momento de sua independência. ... O momento da independência foi para muitos estados Africanos também o momento da crise.” Durante a década de 1960, houve sete episódios de conflito envolvendo a República Democrática do Congo, Sudão (primeira guerra), Ruanda, Etiópia (na Eritreia), Burundi (1965), Nigéria (Biafra) e Guiné Equatorial (Strauss 2012). Uma deficiência comum nas várias fronteiras de definição da fragilidade estatal é a sua desconsideração do sistema global desigual como parte dos parâmetros de identificação dos estados frágeis.

Antes da transformação da OUA para a UA em 2001, a conclusão de estudiosos e líderes foi que, embora tenha feito um trabalho louvável na mobilização e defesa da causa anticolonial e anti-apartheid, ela fracassou abis-

malmente na consolidação da independência política e econômica da África (Ibeike- Jonah 2001). A desconexão entre os objetivos declarados da OAU e o desempenho real levou Julius Nyerere a descrevê-la como um fórum onde os líderes africanos se reuniam uma vez por ano para aprovar resoluções ineficazes (citado em Bekerie 2001). A aparente ineficácia da OUA foi atribuída ao “caráter personalista, materialista e oportunista da política Africana” (Berman 1998, 305). Havia outras razões também: a primeira era a primazia do poder político no cálculo da elite. O fato de que o poder político era uma espécie de visto para o bem-estar econômico por meio da acumulação dificultou a sua renúncia à unidade continental (Ake 1981). Segundo, a maioria dos líderes africanos não eram produtos do processo democrático e, portanto, não podiam se importar menos com a unidade africana (Ibeike-Jonah 2001). Terceiro, houve variadas pretensões e divisões políticas e ideológicas que despertaram desconfiança e, assim, minaram as tentativas de construir uma formidável organização continental. Por último, houve a influência tirânica das antigas potências imperiais através da divisão da África em zonas geoeconômicas e geopolíticas anglófonas e francófonas (Bekerie 2001).

Reinventando a UA para o Exorcismo do Espectro de Fragilidade e Fracasso do Estado

A transformação da OUA em UA em Julho de 2001 foi uma resposta direta às deficiências da OUA e à necessidade de fortalecê-la para enfrentar os desafios da globalização. A UA difere significativamente da OUA de várias maneiras: primeiro, declara respeito pelos princípios democráticos e denuncia métodos não democráticos de mudança de governo; segundo, reduz a barreira à não ingerência nos assuntos internos de todos os Estados membros; terceiro, atribui à si a responsabilidade de proteger, estabelecendo medidas para a ação coletiva em circunstâncias graves, como guerras, genocídio e crimes contra a humanidade; em quarto lugar, governos legítimos podem solicitar intervenção se estiverem sob ameaça de um golpe militar; e por fim, estabelece instituições de boa governança, como o parlamento comum, o Banco Central e uma corte de justiça modelada com base na União Européia (Okhonmina 2009; Williams 2007; Packer e Rukare 2002; Ibeike-Jonah 2001).

Como na época em que a UA surgiu, quase todas as partes da África estavam envolvidas em variados graus de desafios políticos, econômicos e de segurança. Os conjuntos de fragilidade do Estado não compreendem apenas a incapacidade do Estado de providenciar o ambiente propício ao desenvolvimento, mas se estende à natureza do sistema econômico global, especialmen-

te o status periférico dos estados Africanos. Não poderia ser por acaso que todos os estados categorizados como frágeis são países da periferia com origens coloniais (Tusalem 2016; OCDE 2012). Como já foi observado, a influência tirânica e a intromissão dos países desenvolvidos nos estados africanos sustentaram regimes ditatoriais antes da “terceira onda de democratização” e continuam a ditar as orientações políticas. Todos os líderes e ditadores questionáveis na África, de Idi Amin, de Uganda, Jean-Bedel Bokassa, da República Centro-Africana, a Mobutu Sese Seko, da RDC, foram originalmente o produto desse apoio. O fim da Guerra Fria com a retirada do apoio do Ocidente expôs esses governos, pois muitos deles, da Somália, Sudão, Libéria, Serra Leoa, Costa do Marfim, Ruanda à República Democrática do Congo (RDC), se tornaram os palcos de diversas formas de violência intra-estatal.

O maior problema enfrentado pela UA é como quebrar a armadilha da fragilidade na África. O caso do Mali também forneceu uma reviravolta sobre a facilidade com que um país poderia passar da estabilidade para a fragilidade (OECD 2012). Antes do golpe militar que mergulhou o Mali na crise, o país foi apresentado como um epítome da consolidação democrática, tendo realizado repetidas eleições (Kim 2013). A fragilidade do Estado na África é um produto de fatores internos e externos. Fatores internos incluem crises étnico-religiosas, terrorismo, pobreza, corrupção, intolerância política, inoperante ou fraca aplicação do estado de direito e instabilidade política gerada pela desesperança política, entre outros. No nível externo, há fatores como o sistema capitalista global desfavorável, a proliferação de armas leves, o domínio férreo das antigas potências imperiais em suas antigas colônias, como exemplificado pelo padrão de regionalização econômica e por guerras por procuração.

A relevância continuada da UA depende da sua capacidade de desmantelar os vários impedimentos para operações eficientes. Reconhecido que, no papel, a UA possui as facilidades institucionais para lidar com os desafios de segurança, a questão é: ela tem a capacidade de fazer isso? Com base na experiência da Primavera Árabe, particularmente da crise da Líbia e do conflito do Mali, a resposta pode ser negativa. As várias instituições criadas pela UA, especialmente o Conselho de Paz e Segurança (CPS), que entrou em vigor em 26 de Dezembro de 2003, representam a vasta arquitetura securitária para assegurar a paz em África. O CPS e outras instituições dentro da UA, como a Força de Reserva Africana (FRA), o Sistema Continental de Aviso Prévio (SCAP) e o Painel dos Sábios (PS), “destinam-se a proporcionar uma paz abrangente ao continente tal como são as ‘iniciativas domésticas destinadas a colocar o destino do continente nas mãos do povo africano’” (Kasaija 2013, 121, tradução nossa).

A eficácia da UA depende de certos fatores críticos, especialmente o

apoio total e proativo de seus membros. Por mais atraente que possa parecer a máxima da UA de “solução Africana para os problemas Africanos”, degeneraria-se em mero sloganeering na ausência de ferramentas necessárias para efetuar a solução. Como os conflitos na Líbia e no Mali demonstraram, a UA carece dos instrumentos indispensáveis para lidar de forma independente com as crises no continente. Com relação à crise na Líbia, a indecisão da UA criou espaço para que as Nações Unidas e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) prestassem mais atenção à posição da Liga Árabe e de outras organizações. A UA, apesar do seu declarado compromisso com a noção da “não-indiferença”, não interveio, não ameaçou intervir nem impôs qualquer forma de sanção à Líbia, por mais simbólica que fosse, ao longo dos nove meses do conflito na Líbia (Kasaija 2013). De fato, a UA estava fortemente dividida, com alguns países reconhecendo os rebeldes e outros em cima do muro.

Os desafios securitários não são os únicos gatilhos e impulsionadores da fragilidade estatal. As questões socioeconômicas, especialmente a privação de acesso a meios de subsistência, seja por meio de políticas estatais distorcidas e prejudiciais, ou de causas como a mudança climática, são propulsores tão potentes quanto os conflitos armados, mergulhando um Estado nas categorias de estados frágeis. A pobreza generalizada e a fome em toda a África não são apenas grandes contribuintes para a sua fragilidade, mas também o seu resultado. Em 2010, cerca de 239 milhões de pessoas na África foram categorizadas como desnutridas (FAO 2010). Em 2016, houve mais deterioração. Segundo FAO et al (2016, II, tradução nossa), a África tinha “os níveis mais altos de severa insegurança alimentar, atingindo 27,4% da população - quase quatro vezes a de qualquer outra região em 2016”, significando que mais de 243 milhões de pessoas na África não tinham acesso a energia alimentar suficiente. Da mesma forma, as estimativas das Nações Unidas colocam o número de pessoas vivendo em extrema pobreza em 2008 em 386 milhões (United Nations 2012). Somado ao exposto estão os dados sobre deslocamentos internos e supranacionais. Em 2011, a proporção de pessoas africanas classificadas como parte da “população de interesse para o ACNUR” foi de 13,5 milhões. Em 2016, esse número havia aumentado para 19,6 milhões, principalmente como resultado da exacerbação de conflitos e zonas de conflito na África. O conceito de “população de interesse para o ACNUR” é usado para se referir a refugiados, requerentes de asilo, deslocados internos, retornados (refugiados e deslocados internos), apátridas e outros de interesse do ACNUR (ACNUR 2012; 2016). O que todas estas estatísticas sugerem é que existe uma tarefa séria à frente da UA, se ela deve ser relevante para reverter a tendência de fragilidade do Estado em África.

A estratégia de cinco passos enunciada por Jim Yong Kim, presidente do Grupo do Banco Mundial, para ajudar os Estados frágeis a retomar o caminho da recuperação é instrutiva. Kim (2013) enumerou as etapas para incluir a compreensão dos propulsores da fragilidade e do conflito; a prestação de assistência mais rápida, mais flexível e oportuna; vitórias rápidas, isto é, a busca de resultados imediatos para ganhar a confiança do público na construção de instituições e, ao mesmo tempo, focar nos objetivos de longo prazo; fornecimento de empregos e mais empregos para ajudar a quebrar o ciclo de pobreza e violência; e colocar em ação uma assistência ao desenvolvimento coordenada, em vez de desarticulada. Kasaija (2013) salientou que os problemas enfrentados pela UA consistiam na divisão entre os membros da UA, restrições financeiras e incapacidade institucional. Enfatizando a desconexão entre proclamação e realidade em termos da capacidade da UA de intervir militarmente em disputas, Kasaija (2013, 122) observa que o pensamento por trás da Força Africana de Prontidão (FSP) é ter uma força de paz capaz de rápida mobilização em prol da UA, do mandato da ONU, mas “desde que foi debatido pela primeira vez em julho de 2002, o FSP tem sido um trabalho em andamento”.

Conclusão

A fragilidade estatal parece ser o desafio mais assustador para a África. A fragilidade não é a causa da crise de desenvolvimento da África, mas sim a manifestação da incapacidade dos estados Africanos de cumprir suas funções estatais. As raízes da fragilidade foram firmemente plantadas quando os líderes africanos emergentes pós-independência se recusaram a redesenhar as fronteiras dos estados coloniais que herdaram. Adicionado a isso foi a privatização do estado através da instrumentalidade da etnicidade.

A construção do Estado e a fragilidade do Estado são lados opostos da mesma moeda. Na verdade, o que é necessário para reverter a fragilidade do Estado é uma construção de estado robusta e orientada para os resultados. A relevância da UA na condução da reversão da fragilidade do Estado reside no aumento de sua capacidade. Do jeito que está, há uma séria desconexão entre os objetivos declarados da UA e sua capacidade de atualizá-los. O desafio que a UA enfrenta em facilitar a construção do Estado e, assim, acabar com a fragilidade do Estado é o fortalecimento da sua capacidade institucional.

REFERÊNCIAS

- Abioye, F. T. 2011. “Rule of Law in English Speaking African Countries: The Case of Nigeria and South Africa”. PhD Thesis submitted to University of Pretoria <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/28459/Complete.pdf?sequence=9>.
- AfDB (African Development Bank). 2008. *African Development Report 2008/2009: Conflict Resolution, Peace and Reconstruction in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Ahluwalia, P. 2001. *Politics and Post-Colonial Theory: African Inflections*. London: Routledge.
- Ake, C. 1981. *A Political Economy of Africa*. Harlow, Essex: Longman Group Limited.
- Ake, C. 1996. *Democracy and Development in Africa*. Washington DC: Brookings Institution.
- Akude, J. E. 2009. *Governance and Crisis in the State in Africa: The Context and Dynamics of the Conflicts in West Africa*. London: Adonis & Abbey Publishers Ltd.
- Bekerie, A. 2001. “From OAU to African Union: The Quest for Pan-African Unity”. *Africa Notes*. Dezembro 2001: 7-11.
- Berman, B. J. 1998. “Ethnicity, Patronage and the African State: The Politics of Uncivil Nationalism”. *African Affairs*, 97(388): 305-341.
- Bertocchi, G. & Andrea Guerzoni, A. 2012. “Growth, History or Institutions: What Explains State Fragility In Sub-Saharan Africa?” *Journal of Peace Research*, (49): 769-783
- Bleaney, M. & Dimico, A. 2017. “Ethnic Diversity and Conflict”. *Journal of Institutional Economics*, 13(2): 357- 378. DOI: 10.1017/S1744137416000369
- Clapham, C. 2002. *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coleman, J. S. 1986. *Nigeria: Background to Nationalism*. Benin City: Broburg & Wistrom.
- Dennis Laumann, D. 2012. *Colonial Africa: 1884–1994*. New York: Oxford University Press.
- Diehl, K., Mantel, J., Reuss, M. & Schmidt, J. 2009. “Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution”. Acessado em 18 de Dezembro, 2017. http://zung.zetamu.net/Files/mpil_constitutionalism_manual_2009_2.pdf.

- Easterly, W. R. & Levine, R. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions". *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1203-1250.
- Eizenstat, S. E., Porter, J. E. & Weinstein, J. M. 2005. "Rebuilding Weak States". *Foreign Affairs* 84:134-146.
- Englebert, P. & Tull, D. M. 2007. "Post-Conflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States". *International Security*, 32(4): 106-139.
- FAO (Food and Agriculture Organization). (2010). *The State of Food Insecurity in the World: Addressing Food Insecurity in Protracted Crises*. Acessado em 18 de Dezembro, 2017. <http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2017. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017: Building Resilience for Peace and Food Security*. Rome: FAO. Acessado em 10 de Janeiro, 2018. <http://www.fao.org/3/a-I7695e.pdf>
- Flanagan, Constance, B. Jonsson, L. Botcheva, B. Csapo, J. Bowes, and P. Macek. 1998. "Adolescents and the 'Social Contract': Developmental Roots of Citizenship in Seven Countries". In *Roots of Civic Identity: International Perspectives on Community Service and Activism in Youth*, edited by M. Yates & J. Youniss (pp. 135-155). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gbeneye, E. M. (2016). "African Colonial Boundaries and Nation-Building". *Inkanyiso: Journal of Humanities & Social Sciences*, 8(2): 117-124.
- Gettleman, J. 2010. *Africa's Forever Wars*. *Foreign Policy*. March/April. Acessado em 12 de Novembro, 2017. http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/02/22/africas_forever_wars
- Green, E. 2011. "Explaining African Ethnic Diversity," *Working Paper Series*, No.122-11. Acessado em 12 de Novembro, 2017. <http://eprints.lse.ac.uk/41246/1/WP122.pdf>
- Griffiths, I. 1986. The scramble for Africa: Inherited political boundaries. *The Geographical Journal*, 152(2): 204-216.
- Herbst, J. 2000. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- IANSA (The International Action Network on Small Arms) Oxfam, and Saferworld. 2007. "Africa's Missing Billions". *Briefing Paper* 107. Acessado em 18 de Novembro, 2017. <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/africas%20missing%20bills.pdf>
- Ibeike-Jonah, I. 2001. "Transforming the OAU to African Union". *Africa*

Notes. Dezembro 2001:1-6.

- Igwe, O. 2002. *Politics and Globe Dictionary*. Enugu: Jameo Enterprises Nigeria.
- Jackson, R. H. & Rosberg, C. G. 1986. "Sovereignty and Underdevelopment: Juridical Statehood in the African Crisis". *The Journal of Modern African Studies*, 24(1): 1-31.
- Jackson, R. H. & Rosberg, C. G. 1982. "Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood". *World Politics*, 35(1): 1-24.
- Jackson, R. H. & Sørensen, G. 2007. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, W., Ricardo de Oliveira, S & Verhoeven, H. 2013. "Africa's Illiberal State-Builders". *Refugee Studies Centre Working Paper Series No. 89*. Acessado em 18 de Novembro 2017. www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper-series/wp89-africas-illiberal-state-builders-2013.pdf
- Kadima, D. 2006. "The Study of Party Coalitions in Africa: Importance, Scope, Theory and Research Methodology". In *The Politics of Party Coalitions in Africa*, edited by D. Kadima (2nd ed., pp.1-14). Auckland Park, South Africa: EISA.
- Kasaija, P. A. 2013. "The African Union (AU), the Libya Crisis and the Notion of 'African Solutions to African Problems'". *Journal of Contemporary African Studies*, 31(1): 117-138.
- Kim, J. Y. 2013. "Five Steps to Help Fragile Countries". Acessado em 18 de Novembro, 2017. http://www.huffingtonpost.com/jim-yong-kim/five-steps-to-help-fragil_b_2877346.html
- Leys, C. 1994. "Confronting the African Tragedy". *New Left Review*, 204: 33-47.
- Loubser, H & Hussein S. 2014. "Responding to State Failure in Somalia". *Africa Review*, 6(1): 1-17.
- Manby, B. 2009. *Struggles for Citizenship in Africa*. London: Zed Books
- Neidleman, J. 2013. "The Social Contract Theory in a Global Context". October 9. Acessado em 18 de Novembro, 2017. <http://www.e-ir.info/2012/10/09/the-social-contract-theory-in-a-global-context/>
- Nnoli, O. 2003. *Introduction to Politics*. Enugu: Snaap Press Ltd.
- North, D.C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Nzongola-Ntalaja, G. 1999. "Ethnicity and State Politics in Africa". *African Journal of International Affairs*, 2(1): 31-60.

- Odukoya, A. O. (2018). "Settler and Non-Settler Colonialism in Africa". In *The Palgrave Handbook of African Politics, Governance and Development* edited by S. O. Oloruntoba & T. Falola. (pp. 173-186). New York: Palgrave Macmillan.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2016. *States of Fragility Report: Understanding Violence*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264267213-en.
- OECD. 2008. "Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience". *OECD/DAC Discussion Paper*. Accessed on November 18, 2017. <http://www.oecd.org/dac/incaf/41100930.pdf>
- OECD. 2012. "Fragile States 2013: Resource Flows and Trends in a Shifting World". Accessed on November 18, 2017. <http://www.oecd.org/dac/incaf/FragileStates2013.pdf>.
- OECD. 2007. "Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations". Accessed on November 18, 2017. <http://www.oecd.org/development/incaf/38368714.pdf>
- Okafor, O. C. 2000. *Re-Defining Legitimate Statehood: International Law and State Fragmentation in Africa*. The Hague: Kluwer Law International.
- Okhonmina, S. 2009. "The African Union: Pan-Africanist Aspirations and the Challenge of African Unity". *The Journal of Pan African Studies*, 3(4): 85- 100.
- Oloruntoba, S. O. & Falola, T. 2018. "Introduction: Contextualizing the Debates on Politics, Governance and Development. In *The Palgrave handbook of African Politics, Governance and Development*, edited by S. O. Oloruntoba & T. Falola. (pp. 1-32). New York: Palgrave Macmillan.
- Olowu, D. & Chanie, P. 2016. "Introduction: Renewed Interest in State Weakness and Fragility". In *State Fragility and State Building in Africa: Cases from Eastern and Southern Africa* edited by D. Olowu and P. Chanie. (pp. 1-17). Cham, Switzerland: Springer International Publishing.
- Omeje, K. 2016. "Natural Resource Rent and Stakeholder Politics in Africa: Towards a New Conceptualisation". *Commonwealth and Comparative Politics*. 54(1): 92-114.
- Onimode, B. 1983. "Critical Issues in the Reproduction of Underdevelopment". In *Development Economics and Planning* edited by I. Osayimwese. (pp. 58-75). Ibadan: Unibadan Publishing Consultants.
- Otunnu, O. 2018. "Theory of the Crises of the State". In *The Palgrave Handbook of African Politics, Governance and Development* edited by S. O. Oloruntoba & T. Falola (pp. 57-70). New York: Palgrave Macmillan.

- Packer, C. A. A. & Rukare, D. 2002. "The New African Union and its Constitutive Act". *The American Journal of International Law*, 96(2): 365-379.
- Rotberg, R. 2004. *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton University Press.
- Schouten, P. 2013. "The Materiality of State Failure: Social Contract Theory, Infrastructure and Governmental Power in Congo". *Millennium: Journal of International Studies*, 41(3): 553-574. doi: 10.1177/0305829813484818
- Sigman, R. & Lindberg, S. I. 2017. "Neopatrimonialism and Democracy: An Empirical Investigation of Africa's Political Regimes". *Working Paper Series* 2017:56. Accessed on November 16, 2017. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/54296/1/gupea_2077_54296_1.pdf
- Smith, M. S. 2006. "Discourses on Development: Beyond the African Tragedy". In *Beyond the "African Tragedy": Discourses on Development and the Global economy* edited by M. S. Smith (pp. 1-22). Aldershot, Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Strauss, S. 2012. *Wars Do End! Changing Patterns of Political Violence in Sub-Saharan Africa*. African Affairs, 111/443: 179-201.
- Tusalem, R. F. 2016. "The Colonial Foundations of State Fragility and Failure". *Polity*, 48(4): 445-495. DOI:10.1057/s41279-016-0006-4.
- Ukiwo, U. 2005. "The Study of Ethnicity in Nigeria". *Oxford Development Studies*, 33(1): 7-23. DOI: 10.1080/13600810500099592
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). 2012. "Global Trends 2011: A Year of Crises". Accessed on December 11, 2017. <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>
- UNHCR. 2016. "Global Trends: Forced Displacement in 2016". Accessed on December 11, 2017. <http://www.unhcr.org/5943e8a34>.
- United Nations. 2012. "Millennium Development Goals Report 2012". Accessed on May 29, 2013. <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202012.pdf>
- Uzoigwe, G. N. (1999). "Assessing the History of Ethnic/Religious Relations". In *Inter-Ethnic and Religious Conflict Resolution in Nigeria* edited by E. E. Uwazie, I. O. Albert & G. N. Uzoigwe (pp. 7-18). Lanham, Maryland: Lexington Books.
- Van der Waldt, G. 2013. "Governance Apparatus in South Africa: From Policy Design to Service Delivery". In *Public Administration in Africa: Performance and Challenges* edited by S. Vyas-Doorgapersad, L. Tshombe, and E. P. Ababio. (pp. 1-26). London: CRC Press.
- Williams, P. D. (2007). "From Non-Intervention to Non-Indifference: The

Origins and Development of the African Union's Security Culture". *African Affairs*, 106/423: 253–279. DOI:10.1093/afraf/adm001.

Ziltener, P. & Ku"nzler, D. (2013). "Impacts of Colonialism: A Research Survey". *Journal of World Systems Research* (19): 290–311.

RESUMO

Este artigo avalia o papel transformador da União Africana (UA) em aprimorar a construção do Estado e na reversão da fragilidade dos estados Africanos. Essencialmente, a UA foi recondicionada em Julho de 2001 como uma plataforma estratégica para atender às novas aspirações de unidade e desenvolvimento Africanos. Este artigo observa que, após mais de meio século de tentativa coletiva africana de fortalecer seu sistema estatal, o quadro ainda é de Estados frágeis, enfatizando, assim, o imperativo de desenvolver novas estratégias para reverter as forças de fragilidade estatal no continente. O artigo sustenta que, em face das preocupações com o desenvolvimento africano no contexto dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), um sistema estatal saudável e funcional é um requisito mínimo irreduzível. A fim de reparar a imagem aparentemente desgastada do estado na África, a UA deve enfrentar e superar a interação de forças internas e externas que conduzem e desencadeiam a fragilidade.

PALAVRAS-CHAVE

União Africana; crise do estado; etno-identidade; estado frágil; construção da nação; construção do estado.

Recebido em 16 de fevereiro de 2018.

Aceito em 21 de julho de 2018.

Traduzido por Laura Schaan Chiele

A IMAGEM TURCA NO OCIDENTE DURANTE O IMPÉRIO OTOMANO: FATOS HISTÓRICOS E CONOTAÇÕES ATUAIS

Ali Evler¹
Mehmet Toplu²

Introdução

Mais uma vez a história se repete quando nós ouvimos a notícia sobre o “açougueiro sérvio Ratko Miladic”, que assassinou milhares de bósnios, foi condenado por crimes de guerra, genocídio, crimes de guerra contra a humanidade e sentenciado a uma vida na prisão pelo Tribunal da ONU. No dia em que ele entrou em Srebrenica, ele disse odiosamente que, “Ele se vingaria dos muçulmanos” na Bósnia, referindo-se a eles como “turcos”. Como e onde toda essa narrativa de “vingança mútua entre cristãos e muçulmanos” começou na história? Quando estudamos sobre a “Imagem Turca” nas primeiras peças modernas na Inglaterra, foi como se fosse o mesmo ponto de partida de Linda MacJannet, quando ela quis escrever seu livro *The Sultan Speaks*. McJannet (2006, viii) nos relata no prefácio como e o porquê de ter começado a escrever o livro,

Enquanto eu estava lendo *The Courageous Turke*, uma peça universitária descrevendo a conquista da Bósnia-Herzegovina por Murad I. A peça dramatiza sua vitória no Kosovo em 1389 e seu subsequente assassinato por um soldado sérvio ferido, eventos aos quais Slobodan Milosevic frequentemente se referia em seus esforços para inflamar cristãos sérvios contra muçulmanos na antiga Iugoslávia. “Então,” eu exclamei para mim mesma,

1 Professor da Hodja Ahmet Yassawi International Kazakh Turkish University, Cazaquistão.
E-mail: evleralii@gmail.com.

2 Professor da Hodja Ahmet Yassawi International Kazakh Turkish University, Cazaquistão.
E-mail: mtopluo9@gmail.com.

“por isso que eles são muçulmanos!”. Aparentemente, a presença otomana na Europa Oriental não havia figurado nos meus estudos universitários sobre a história europeia, e eu suspeito que, para a maioria dos estudantes, a omissão não foi sanada até depois de 11 de Setembro de 2001, se é que de fato foi solucionada.

Ela também é “... atingida pelas similaridades entre a retórica marcial em narrativas e peças sobre os turcos quando o Presidente George W. Bush respondeu aos ataques do 11 de Setembro ao usar o termo “cruzada”. Assim, nós aparentemente lembramos do conflito que remonta ao tempo do Império Seljúcida e das Cruzadas por volta de 1071-1095 quando os turcos seljúcidas conquistaram a Síria e a Palestina, não surpreendentemente durante o governo muçulmano anterior, especialmente durante as dinastias Umayyad (650-750) e Abbasid (750-969) quando “existiam relativa paz e prosperidade na cidade”³. Tudo começou quando os turcos eram realmente considerados como uma ameaça à Istambul (Constantinopla) e à Europa em diante. A história se perpetuou uma vez mais sobre os turcos, especialmente em Jerusalém logo após a Primeira Guerra Mundial quando o Império Otomano gradualmente tornou-se o Estado do “Homem Doente da Europa”. Diversas regiões do Império Otomano, onde hoje é a Turquia, foram ocupadas pelos ocidentais: Istambul pela Inglaterra, o Sudeste pela França, o Sul pela Itália, o Oeste pela Grécia. McJannet (2006) faz referência a dois incidentes dramáticos logo no início do livro quando o presidente dos Estados Unidos, George W. Bush respondeu aos ataques do 11 de Setembro de 2001 ao usar o termo “cruzada”, e quando Rana Kabbani, autor de estudos sobre narrativas de viagens do século XIX afirmou que, “a Europa após as Cruzadas nunca sairia completamente do antagonismo [das] duas “Guerras Santas”. Ainda em 1920, ela relata que o general francês Gouraud, ao chegar na tumba do famoso líder sarraceno em Damasco, anunciou em exaltação, ‘Nous revoilà, Saladin!’” que em inglês significa “Saladin, nós estamos de volta”⁴. Estes dois incidentes notórios aparentemente provam a competição política e militar de longa data entre o Oriente e o Ocidente, contra muçulmanos, embora a Turquia não tenha relação com o incidente anterior.

3 Verbete disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Jerusalem. Acesso em 22 nov. 2017.

4 Verbete disponível em: Barr, James. “General Gouraud: ‘Saladin, We’re Back!’ Did He Really Say It?”. Postado por Joshua na sexta-feira, 27 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.joshualandis.com/blog/general-gouraud-saladin-back-really-say/>. Acesso em 22 nov. 2017

Uma Nova Chama no Conflito: Trump

O incidente político mais recente com o reconhecimento unilateral de Jerusalém como a capital de Israel por Trump inflamou mais uma vez, a competição, por dizer, “o Choque de Civilizações”. Tanto Trump quanto Netanyahu parecem ter ignorado o “diálogo interreligioso” e o resto do mundo que majoritariamente votou pela rejeição do reconhecimento unilateral de Jerusalém por Trump, em favor da Palestina na Assembleia Geral das Nações Unidas. Podemos justificar o que o governo dos Estados Unidos tem feito no Oriente Médio? A quem se deve culpar pelos contínuos ataques terroristas em diversas partes do mundo e a expansão de Israel nas terras palestinas no Oriente Médio? Desde que a história começou com Impérios Turcos como uma potência imperial forte representando o Islã e a entidade muçulmana, a Turquia, atualmente moderna e secular em diversos aspectos, tem um papel pivô para interferir e possivelmente ajudar a acabar com esse então chamado problema da “Cruz contra o Crescente” ao longo do tempo. Os Impérios Turcos na Ásia Central não eram um grande problema para os ocidentais. Eles estabeleceram diversos pequenos Estados, os quais se estabeleceram, ascenderam e decaíram no contexto geográfico da Ásia Central. Somente quando eles se expandiram para a Anatólia, Ásia Menor e tomaram o controle de Jerusalém, que os ocidentais começaram a percebê-los como uma ameaça e mais tarde, com a conquista de Istambul. Além dos europeus, até mesmo na América colonial, Ted Widmer (2010) escreve em seu artigo *The Founding Fathers Weren't Anti-Islam* para o Boston Globe:

Por que John Adams e um grupo de fazendeiros do vale do Connecticut teriam comprado cópias do Corão em 1806? Surpreendentemente, existia uma longa tradição de leitura das escrituras islâmicas pelos habitantes da Nova Inglaterra. O lendário Cottom Mather tinha seus defeitos, mas a falta de curiosidade sobre o mundo não foi uma delas. Mather prestou atenção cuidadosa ao Império Otomano em sua leitura voraz, e citou o Corão muitas vezes. Verdade, que muito do que foi falado foi em sua voz aguda, — ainda no século XVII, marinheiros da Nova Inglaterra estavam sendo sequestrados por piratas do Norte da África, uma fonte de incessante aborrecimento, e Mather denunciou os piratas como “turcos maometanos, mouros e demônios”. Mas ele admirava ensinamentos árabes e otomanos, e quando os turcos em Constantinopla e Esmirna tiveram êxito em inocular pacientes contra a varíola, ele liderou uma campanha para fazer o mesmo em Boston (uma campanha pela qual ele foi intensamente difamado por aqueles que chamavam a inoculação de “trabalho do Diabo”, apenas por causa de suas origens islâmicas). Foi um dos seus melhores momentos.

Com certeza, há mais do que isso na construção da nova América, uma nova nação e como deveriam viver no futuro. Por exemplo, na Constituição de Massachussets de 1780, com contribuições de John Adams, Theophilus Parsons (2010) um de seus elaboradores afirmou que:

Uma vez que os Fundadores deliberaram sobre quais tipos de pessoas deveriam habitar o novo e o desconhecido país que eles estavam criando, eles citaram muçulmanos como o extremo da estranheza, diante da qual seria importante se proteger no futuro. Talvez eles tenham sonhado, será que algum dia, um muçulmano ou um católico poderiam ser presidentes? Assim como sobre todas as outras questões, eles debateram muito sobre isso. Alguns desaprovaram, mas Richard Henry Lee insistiu que “a verdadeira liberdade envolve os maometanos e gentoos [hindus] assim como aqueles de religião cristã”. George Washington manifestou-se além do habitual para elogiar os muçulmanos em diversas ocasiões, e sugeriu que os receberia no Monte Vernon se eles estivessem dispostos a trabalhar. Benjamin Franklin argumentou que os muçulmanos deveriam ser capazes de pregar aos cristãos, se nós insistíssemos no direito de pregar para eles. Perto do fim de sua vida, ele se passou por um ensaísta muçulmano, para zombar da hipocrisia americana sobre a escravidão.

Se voltamos ao conflito em questão quando traçamos o desenvolvimento do esforço de se viver pacificamente em um contexto intercultural, no mundo comum de “Um Deus”, notamos que o Segundo Concílio do Vaticano realizado em princípios dos anos 1960 ao qual George F. McLean (Aydin 2002, 7), em seu prefácio de *Modern Western Christian theological understandings of Muslims since the Second Vatican Council*, faz referência que “Se o futuro do crescente intercâmbio global é ser pacífico ao invés de conflitivo, essa interpretação negativa mútua deve ser superada” e prescreve uma solução própria referindo-se ao historiador sobre religião, W. Cantwell Smith, que salienta essa nova situação e conclui que “A vida religiosa da humanidade a partir de agora, se é para ser vivida, deverá sê-la em um contexto de pluralismo religioso”.

Como o conflito começou? Fatos históricos

No longo passado histórico, o primeiro encontro do mundo inglês com o mundo islâmico otomano (ainda não turco nesta época) na Europa, data de 1396 durante a Batalha de Nicopolis/a Cruzada de Nicopolis. De acordo com Halil Halad (2013:749), o Duque de Lancaster enviou seu filho Bolingbroke acompanhado de 1000 guerreiros armados com lanças para combater contra

Bayazid. Após a derrota ele voltou para a Inglaterra em uma embarcação de Veneza e salvou sua vida.

Deste modo, com a ascensão crescente do poder militar e político do Império Otomano, os turcos começaram a ser vistos mais normalmente e periodicamente entre os ocidentais, e a curiosidade sobre o seu estilo cultural de vida aumentou. Entretanto, a forma como os muçulmanos, ou, melhor dizendo, como os turcos otomanos eram percebidos e apresentados durante este período, e como isso contribuiu para a criação desta imagem é a nossa preocupação. De acordo com Aksoy em seu prefácio para *Rönesans İngiltere-sinde Türkler* (2004, vii), “É menos provável que se tenha uma imagem turca holística no período da Renascença. Podemos dizer que esta imagem tem mudado proporcionalmente ao declínio e ascensão do Império Otomano. É um fato conhecido que para as audiências do período, cenas brutais eram um fator convidativo”⁵ (Aksoy 2004, 14).

As terras turcas se tornaram um foco de curiosidade para os europeus em relação aos costumes exóticos, às crenças e maneiras dos habitantes, e relatos salientavam a maldade, a malícia e a violência dos turcos que impressionavam e atraíam o público ocidental. Consequentemente, dramaturgos como Marlowe, Kyd e Shakespeare introduziram figuras turcas em suas obras, usando a história turca como fonte de material⁶.

Uma visão adicional sobre a criação da imagem turca é trazida por McJanet (2006, 3) em seu prefácio ao se referir à declaração de Matar “que na Inglaterra, como na Espanha, Portugal, França e Itália, ‘o estereótipo desenvolvido na literatura’ (especialmente a literatura dramática) e o discurso

5 Do original, “*tarihin çeşitli dönemlerinde Avrupa'nın Türklere karşı tutumu, Osmanlı'nın gücüne, kazandığı zaferlere bağlı değişmiş, Batı edebiyatında, tiyatrosunda Türk imgesi de aynı doğrultuda şekillenmiştir. Dolayısıyla Avrupa tarihinde ve coğrafyasında bütünsel bir Türk imgesinden söz etmek güçtür*”.

6 Do original, *Avrupa'nın sürekli olarak Türk tehdidiyle karşı karşıya kalması, Türk karakterine, Türk adetlerine karşı aşırı bir merak yarattığından, Türkleri doğal olarak, tiyatro sahnesine getirmiştir. Ayrıca, bu durum, esmer yüzü, yadırgatıcı Doğulu giyimi kuşanıyla etkileyici bir sahne dekoru oluşturulmasına da yarıyordu; Türk, hainliği ve zalimliğiyle tanındığından en kanlı sahneleri bile inandırıcı kılıyor, putperest inancıyla bir Hıristiyan kahramanın karşısına konulduğunda da, Hıristiyanlık'a övgüler düzen dini vaizler için fırsat yaratıyordu*

religioso ‘desempenharam o papel mais significativo de uma consciência nacional anti-muçulmana’”:

Documentos governamentais, testemunho de prisioneiros, e trocas comerciais mostram pequenos estereótipos raciais, sexuais ou morais dos muçulmanos... Foram peças de teatro, máscaras, desfiles e outras fontes similares que desenvolveram na cultura britânica o discurso sobre o Outro Muçulmano... Eleazar e Otelo [tornaram-se] a representação literária definitiva do “Mouro”, e Bajazeth, Thamore, e Amureth do “Turco”.

Entretanto, existem outras ideias de como esta imagem negativa foi criada e intensificada no ocidente. Robert Schwobel (1967, 10), por exemplo, declara em seu livro *The Shadow of the Crescent*, que a perda de “Constantinopla” e o medo posterior que os turcos atacariam a Europa e destruiriam a Cristandade, é o maior fator nesta criação da imagem turca.

Transformando o debate energético

Ao longo da história humana, as fundações das civilizações têm se fundamentado fortemente em suas fontes de energia (Willrich 1975). Energia desempenha um importante papel no desenvolvimento econômico de qualquer país. Securitizar o fornecimento de energia é uma prioridade nacional para países dependentes da importação de combustíveis. Na arena internacional, a energia como preocupação securitária foi um efeito posterior ao embargo do petróleo árabe de 1973. A escassez no abastecimento e o aumento de quatro vezes do preço do petróleo teve impactos duradouros no cenário econômico global. Os países ocidentais que eram largamente dependentes das importações vindas do Golfo Pérsico, perceberam que medidas políticas críticas precisavam ser tomadas para assegurar a segurança do aprovisionamento de petróleo.

Convencionalmente, o debate sobre segurança energética evoluiu em dois fluxos diferentes. O primeiro, a segurança energética como um objetivo político é aplicável tanto a uma economia produtora de energia como a uma economia dependente de importação de energia. Para o produtor de energia, o termo segurança energética é mais sobre encontrar demanda contínua para a energia que produz e fornece, e o melhor preço possível que pode obter no mercado de energia. No entanto, para o país que consome energia ou aqueles dependentes da importação de energia, a segurança energética é mais sobre garantir o fornecimento de energia adequada para apoiar as atividades eco-

nômicas domésticas. Apesar dessas diferenças, a segurança energética como conceito é mais frequentemente associada à procura de abastecimento de combustível por parte dos países dependentes da importação de energia, em vez da busca pela estabilidade do mercado para um produtor.

Segurança Energética é diferentemente definida por várias instituições e estudiosos. É definida como um estado em que um país pode garantir “a disponibilidade ininterrupta de fontes de energia a um preço acessível. A falta de segurança energética está, portanto, ligada aos impactos econômicos e sociais negativos da indisponibilidade física de energia, ou de preços que não são competitivos ou são excessivamente voláteis” (IEA 2014a). A AIE também considera a segurança energética como uma combinação de três fatores determinantes “Fornecimento Acessível/Competitivo”, “Fornecimento Confiável/Ininterrupto” e “Fornecimento Acessível/Disponível” (IEA 2014a).

O debate sobre segurança energética é também sobre a acessibilidade de diferentes tipos de recursos energéticos. Embora o mundo já tenha testemunhado uma mudança drástica no uso dos recursos energéticos nos últimos séculos, desde o combustível de madeira até o carvão, depois o petróleo e a energia nuclear, até as fontes de energia renováveis mais limpas, a distribuição de recursos energéticos nas diferentes regiões e sua exploração tecnicamente viável é notavelmente diferente. Hoje em dia, em muitos países, os combustíveis convencionais constituem a maioria da energia, enquanto fontes de energia não-convencionais (como hidratos de gás, gás de xisto, todas as outras fontes que são categorizadas como fontes alternativas, incluindo várias fontes de energia renováveis e reatores nucleares geração III ou geração IV avançados ou reatores pequenos e médios) constituem apenas uma parcela relativamente menor. Embora as fontes de energia convencionais sejam predominantemente intensivas em termos de emissões, os recursos energéticos não-convencionais são em grande parte fontes baixas de carbono ou dependem de tecnologias que são responsáveis pela menor emissão de gases de efeito estufa em comparação com as fontes convencionais [Combustíveis fósseis (petróleo ou carvão) ou queima de Biomassa Convencional (Madeira)].

Na medida em que o aumento da temperatura global em 2020 seja mantido abaixo do 20C, em comparação com o período pré-industrialização (UNFCCC 2015), medidas políticas drásticas que promovam fontes não convencionais são necessárias. O debate sobre o clima global deu lugar a uma mudança no padrão de consumo de energia entre os países de todo o mundo. A promoção de fontes de energia não-convencionais através do direcionamento de mais investimento em tecnologias de energia alternativa ou renovável comprovadas, e ajudando o mercado de energia não-convencional a crescer, ganhou prioridade política em ambas economias desenvolvidas e em

desenvolvimento.

No entanto, as economias em desenvolvimento e as economias emergentes, as quais se concentram em seu crescimento econômico, enfrentam sérios desafios ao tentar reduzir sua dependência de combustíveis convencionais. Para atingir o objetivo de redução de emissões e fortalecer o setor de energia alternativa, muitas das economias em desenvolvimento precisarão de suporte financeiro em tecnologia de larga escala por parte de países estrangeiros que possuam tecnologias avançadas. Enquanto países como a Índia e a China, entre o bloco em desenvolvimento na Ásia, fizeram uma incursão significativa no setor de energia alternativa, muitos dos seus homólogos regionais ainda estão muito atrasados em relação ao desenvolvimento de energia limpa. Sendo duas economias na região com uma participação crescente de fontes alternativas na matriz energética, a Índia e a China estão bem equipadas para desempenhar um papel fundamental no fortalecimento do setor de energia alternativa nas outras economias em desenvolvimento.

Peças de teatro retratando imagens negativas dos turcos

Agora sabemos que as personagens turcas foram frequentemente confundidas no passado com os mouros e árabes. Embora existissem minórias de nações árabes ou nações norte-africanas sob o domínio do Império Otomano, as mesmas basicamente eram tribos turcas unidas sob a bandeira do Império Otomano na Anatólia, Ásia Menor, que depois se disseminaram pela Europa. As principais peças, crônicas e relatos de viagem, para listar algumas, que retrataram negativamente figuras turcas foram: *The Shadow of the Crescent* (1967) de Robert Schwobel; *The Historie Of The Turkes* (1603) de Richard Knolles; *Orientalism* (1978) de Edward Said; *Volpone* (1605) de Ben Jonson; *The Turke* (1613) de Joseph Q. Adams; *'Tis Pity She's A Whore* (1625-1633) de John Ford; *Honest Whore* (1604) de Thomas Dekker; *Tamburlaine the Great* (1587) de Christopher Marlowe; *Turkish Mahomet and Hyrin the Fair Greek* (1594) de George Peele; *Osmond the Great Turk* (1638) de Lodowick Carlell; *Unhappy Fair Irene* (1658) de Gibert Swinhoe; o anônimo *Solymannidea Tragodia* (1581); *Mustapha* (1608) de Fulke Greville; *Soliman and Perseda* (1598-1599) de Thomas Kyd e *The Siege of Rhodes* (1656) de William Davenant. As imagens negativas dos turcos não resultaram de suas identidades étnica ou linguística, mas sobretudo de sua identidade religiosa uma vez que eles são representados como os “Outros”: os muçulmanos.

Outra ideia é introduzida por Bassnett (1993, 99) em seu *Comparative Literature: A Critical Introduction*. Em alusão a um mapa da Europa recente

que aparenta contradizer mapas anteriores ao incluir repúblicas turcas ou ex-soviéticas dentro Europa, ela critica “as mudanças na construção da imagem e da geografia, e considera que, além dos dramaturgos, os atores também construíram a imagem: ‘o cartógrafo, o tradutor e o escritor de viagens não são produtores de texto inocentes. As obras que eles criam são parte de um processo de manipulação que molda e condiciona nossas atitudes em relação a outras culturas enquanto pretendem ser algo mais’”. Alguns dramaturgos, por exemplo, usaram notas na margem das peças ou em apartes para criar um desprezo extra em relação aos turcos mesmo se eles não eram proferidos pelos atores e atrizes.

Então, quem eram os turcos dos quais eles tinham medo? Eram eles limitados aos turcos que eles encontravam na Europa, na Ásia Menor ou nas estepes da Ásia Central? Na sua tese concluída na Universidade de Warwick, Aydin (1994, 2) salienta a identidade única dos turcos ao se referir à Elenor Bisbee que:

Em todas as versões ocidentais da história dos turcos no contexto oriental, os turcos nunca foram separados das outras nações islâmicas do Oriente Médio, embora eles tenham origens geográficas completamente diferentes, com identidades culturais, tradicionais, e acima de tudo, linguísticas diferentes. Eles vieram para a Anatólia a partir da Ásia Central há nove mil anos atrás com sua linguagem Uralo-altaica distinta dos grupos de linguagem indo-europeia ou semítica.

Embora as últimas descobertas de cerca de 35 Kurgans no centro de Istambul possam comprovar muito certamente que os turcos podem não ter sido os invasores, mas sim os residentes de Istambul há 3500 anos, neste artigo estaremos limitados à crença popular de que os turcos vieram para a Ásia Menor por volta de 1071.⁷

As posições dos ocidentais não são claras sobre quem eles realmente foram. Turcos são frequentemente confundidos com árabes desde que os ocidentais entraram realmente em contato com os turcos otomanos e as nações turcas da Ásia Central, onde se originaram antes de o conflito ter começado. Podemos amplamente classificar suas visões em duas categorias amplas: inimigos incondicionais por conta de aspectos religiosos e políticos; outros, ambíguos e objetivos. Eram eles “voluptuosos capazes de crueldade monstruosa com cativos cristãos” como Erasmus representou em *De bello Turcico* (1530)

⁷ Ver também: Prof Erich Felgt Edward Augustos Freeman. “First natives to Europe were Turks and Hungarians. We killed them”. *Race and Language*, Part I. [Footnote 1: From “Historical Essays,” Third Series, 1879.]

ou como McJannet (2006, 176) coloca, eram: “Em última instância, um epíteto pejorativo associado aos otomanos nos séculos XVI e XVII que incluía ‘sangrentos’, ‘cruéis’ e ‘bárbaros’?”. Os turcos eram comparados com forças da natureza (redemoinhos ou enchentes) ou bestas (lobos, víboras, javalis) e retratados em termos bestiais tais como “descontrolados” ou “infestados”. Seu governo era descrito como “tirania” ou “despótico”. Podemos encontrar tais associações negativas mesmo em diários de viajantes. Um viajante alemão Dernschwam⁸ interpretou mal o significado do chamado diário das mesquitas para rezar e comenta que (em Çetin 2010, 22), “Na cidade de Edirne, o hodja dos turcos aparece quatro vezes por dia e grita sem sentido dizendo “Hey hey”. Eles não têm sequer músicas nem música” (Dernschwam 1987, 45). No entanto, ele não conhecia o simples fato que as mesquitas chamavam para rezar cinco vezes por dia naquela cultura. Outro exemplo, o mesmo escritor viajante dá informações falsas sobre a prática do jejum como parte de adorações em determinados dias. Ele observa, “A pobreza neste país os condena a permanecerem famintos, então eles precisam jejuar”.

Imagens positivas ditas por figuras históricas famosas

Eram eles “vilão, camponês rude, turco turbulento, não ancorado, cruel”? Certamente não. Ao lado dos ocidentais comuns, existiam muitas pessoas famosas que desaprovavam estas alcunhas tendenciosas. Uma das figuras marcantes é Pierre Loti (1950-1923) (Louis Marie-Julien Viaud). Entretanto, listaremos somente quatro das figuras historicamente famosas que definiram os turcos. Primeiro, podemos citar o rei da Suécia, Karl XII, que declarou, após a derrota em Poltava em 1709 e ao refugiar-se no Império Otomano, onde permaneceu por cinco anos:

Eu quase fui capturado em Poltava. Era a morte para mim, mas eu escapei. Em frente ao “rio Bug”, era ainda mais perigoso; na minha frente estava a água e atrás de mim, o inimigo como o sol escaldante nas colinas... A água quis me afogar e o Sol quis me queimar. Eu fugi. Mas hoje eu fui refém dos turcos. Nem mesmo ferro, água e fogo poderiam me escravizar, mas eles

8 [Tradução dos autores] (Dernschwam 1987:119). *Muslim Behaviours, Ceremonies and Religious Places According to the XVIIth Century German Travellers* by Firdevs Çetin Vakıflar Dergisi Yıl: Aralık. 2010 - Sayı: 34. Ver também: http://www.themodernreligion.com/prophet/prophet_lastsermon.htm.13.; e Jeremy Salt, *The Unmaking of the Middle East: A History of Western Disorder in Arab Lands* (Berkeley: University of California Press, 2008).

9 No original, “Edirne’de Türklerin hocası veya imamı günde dört defa çıkarak hu hu diye bağırıyor. Bir şeyler haykırıyor. Zaten onların başka bir şarkıları ve müzikleri dahi yok”.

poderiam. Não há corrente nos meus pés e eu não estou em uma masmorra. Eu faço o que quiser. Desta vez sou refém da compaixão, da nobreza e da bondade. Os turcos me amarraram usando essa corda de diamante. Se vocês soubessem como é doce viver como um escravo livre entre os turcos; Generoso, nobre e gentil.

Uma segunda figura a ser aqui destacada é Napoleão Bonaparte, general francês que disse: “Existem duas grandes virtudes que glorificam o ser humano. O homem sendo corajoso, a mulher sendo justa e honesta. Além destas duas, há uma virtude tanto para homens quanto para mulheres. Serem leais a sua casa e ao seu país e até mesmo dar a vida por isso. Os turcos são heróis ao possuírem essa virtude. Por causa disso, sempre podemos matar os turcos. Mas nunca podemos derrotá-los”.

Terceiro, citamos William Martin “Entre todas as nações, as pessoas mais honradas e amigáveis são somente os turcos. Se você for a uma aldeia turca que não tenha estado sob influência estrangeira; você verá e aprenderá o que é de fato a verdadeira hospitalidade”. Por fim, o orientalista Alphonse de Lamartine pode ser lido dizendo: “Os turcos, como raça e nação, são os mais nobres e a melhor das nações. Eles são socialmente, religiosamente e eticamente admiráveis por pessoas imparciais”. Sua famosa declaração sobre o profeta Maomé também é considerável. Ele atribui grande importância ao seu serviço para a humanidade e diz: “Filósofo, orador, apóstolo, legislador, guerreiro, conquistador de ideias, restaurador de crenças racionais, de um culto sem imagens; o fundador de vinte impérios terrestres e de um império espiritual, isso é Maomé. Em relação a todos os padrões pelos quais a grandeza humana pode ser medida, podemos perguntar, se há algum homem maior do que ele

É claro que existem outros exemplos em que até os inimigos dos turcos tiveram que aceitar alguns fatos objetivamente nas peças da Inglaterra. Em alguns, por exemplo, os turcos foram retratados (McJannet, 2-3) como forças “enviadas por Deus para ensinar a Europa cristã sobre seus próprios pecados”. McJannet prossegue dizendo que há mudanças óbvias na percepção dos turcos no tempo e ela observa que no início do período moderno, no entanto, os otomanos eram vistos como mestres de um império sofisticado e habilmente administrado. Como Barbara e Charles Jelavich (em McJannet, 2) notaram:

A opinião negativa frequentemente mantida em relação à civilização otomana é geralmente baseada em julgamentos feitos nos séculos XVIII e XIX, quando o Estado estava em um período de declínio óbvio. Nos séculos XV e XVI, no entanto, as instituições otomanas podem ter oferecido aos

cristãos dos Bálcãs uma vida melhor do que a anterior.

Embora haja um número incontável de associações negativas sobre os turcos, por que, então, há também muitos comentários positivos sobre a natureza e a cultura dos turcos? Um bom exemplo é fornecido através da boca de um embaixador de Veneza no Cairo, que escreve, em seus relatos, (McJannet, 46) “... que ele nunca encontrou homem digno de ser comparado a Selimus pela justiça, humanidade, vigor e outras virtudes morais: ele passava bem e era aberto a toda civilidade”. Outro exemplo positivo sobre a maneira dos turcos é visto em *The order of the greate Turckes Courte*, de Richard Grafton (Londres, 1542), uma tradução de *L'État de la cour du gran Turc*, de Antoine Geuffroy, na qual “os turcos o fascinaram por seus cuidados com a limpeza pessoal (tanto como um prelúdio para a oração quanto depois de “toda purgação da natureza”). Será significativo notar aqui que, como aponta Hisar (2012), “durante aqueles dias, a Inglaterra não tinha banheiros internos em suas casas. Eles usavam um penico debaixo da cama à noite e jogavam seus conteúdos em direção às ruas”.

Historiadores da época não apenas elogiavam os turcos por sua higiene, mas também “admiravam os otomanos pela unidade, excelência marcial e justiça estrita, qualidades que às vezes sentiam falta em suas próprias sociedades”. Quase uma década antes das relações diplomáticas formais terem sido estabelecidas com a Inglaterra em 1581, Elizabeth I se correspondeu com Murad III dirigindo-se a ele, “O Grande Turco”. McJannet (63) conclui que, conseqüentemente, com o crescente interesse pelos turcos e sua cultura, “essas histórias dos turcos, traduzidas ou escritas em inglês entre 1542 e 1600, sugerem que os cristãos europeus eram fascinados pelos otomanos e consideravam importante estudar sua história e costumes”. Marlowe imaginou um sultão que partiu suposto estereótipo do turco furioso e encarnou o espírito (se não a erudição) das próprias crônicas dos turcos. Sua peça sugere que o drama do início do período moderno poderia estabelecer um diálogo imaginativo com os otomanos e o oriente muçulmano de maneiras que nem mesmo as histórias mais romanticizadas poderiam ter.

A teoria de Huntington desafiada

Quase todos acreditamos que não adianta culpar um ao outro, acusando um ao outro pelo que fizeram de errado até agora. Em vez disso, podemos nos concentrar em quais contribuições podemos fazer para a paz futura do mundo. Depois de tantos anos da teoria de Huntington sobre “Conflito de Culturas”, vários eruditos expuseram ideias contra a teoria na esperança de

que seu equívoco possa ser provado, em prol da paz e do entendimento entre religiões e culturas. Vamos nos referir a alguns deles. Primeiro, podemos citar uma fonte para fundamentar nossas ideias desde a própria essência do Islã, o último sermão de Maomé (Sermão da Despedida), segundo Hadith, relatado em Musnad Ahmad ibn Hanbal (632 dC): “Um árabe não tem superioridade a um não-árabe, nem um não-árabe tem alguma superioridade sobre um árabe; também uma pessoa negra não tem superioridade sobre uma pessoa branca, nem uma pessoa branca tem qualquer superioridade sobre uma pessoa negra, exceto pela piedade e boa ação. De fato, o melhor entre vocês é aquele com o melhor caráter...”⁵. Todos os muçulmanos devem aceitar essas palavras se forem verdadeiros crentes. Além disso, o Último Sermão de Maomé é como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, um marco de ensino para os muçulmanos, ao qual devem seguir em conformidade.

Outro estudioso, Murshed (2013, 22) da Universidade Erasmus, Países Baixos, aborda as várias faces do Islã assim como da Cristandade e afirma: “Assim, é imaginável que um indivíduo seja simultaneamente um muçulmano, um cidadão ocidental, que acredite na democracia, bem como alguém que respeita a diferença e os direitos humanos. Além disso, a cultura não é imutável; ela evolui ao longo do tempo e muda à medida que as condições materiais se alteram”. Assim, o discurso de “Eles nos odeiam” de Trump não pode ser aceito e considerado o discurso de todas as nações islâmicas. Vários países islâmicos desfrutam de uma democracia secular e relativamente adequada, como a Turquia. Da mesma maneira, em uma entrevista conduzida por J. Paul Barker (2013, 44), Arshin Adib-Moghaddam se opõe à teoria de Huntington afirmando que:

Cheguei à conclusão de que Huntington apresentou uma teoria do conflito alimentada por uma boa dose de ignorância não acadêmica de outras culturas. A tese de Huntington é enganosamente simples. Eu estava cada vez mais convencido de que o choque de civilizações é uma das teorias mais imprecisas já inventadas. Huntington não foi instruído sobre a história do Islã. Em seus escritos, ele rotineiramente confundia ser árabe com ser muçulmano, e vice-versa.

Outro grupo de acadêmicos pós-modernos que podemos chamar de “Os Novos Orientalistas”, como Nietzsche e Foucault, têm observações lógicas sobre as falácias do cristianismo na medida em que, às vezes, expressaram seu desagrado e assim sentiram simpatia pelo Islã por várias razões. Quais são as conclusões que podemos extrair de seus comentários positivos sobre o Islã e, naturalmente, sobre os turcos, que têm sido fortes representantes do Islã há séculos? Eles são alguns dos pioneiros que abriram

caminhos para um diálogo intercultural/inter-religioso. Quer o chamemos de diálogo “entre civilizações” ou “entre Oriente e Ocidente, entre Maomé e Cristo, é certo que entramos numa era de pluralismo através de mídias sociais como Facebook, Instagram e Twitter com número crescente de trocas, até mesmo desafios entre as partes envolvidas. Ian Almond (2007, 3) comenta esse progresso que:

Apesar da ampla diversidade de abordagens críticas, um certo padrão ditou as respostas muçulmanas ao pós-moderno: um reconhecimento às vezes livre e às vezes relutante de que o pensamento pós-moderno pode ajudar o Islã em seu incentivo ao pluralismo e desafio à hegemonia europeia (e em particular em sua desconstrução dos nacionalismos seculares), acompanhados por algumas reservas distintas de graus variados com relação ao preço que os muçulmanos podem ter que pagar por essa assistência pós-moderna na perda da centralidade ocidental.

Essas visões e mudanças globais resolverão o conflito e ajudarão a melhorar o entendimento entre as civilizações? Porém, permanecem dúvidas de ambos os lados. Começando com o estabelecimento do Grupo de Oração Badaliya no Cairo em 1934 e o Segundo Concílio do Vaticano, esta missão de diálogo continuou na Turquia quando o pastor Thomas Michael visitou e proferiu seminários em algumas Faculdades de Teologia em 1987, tentando espalhar as sementes desta missão. No entanto, no lado muçulmano na Turquia, a tempo, surgiram fortes objeções à noção de “diálogo”, uma vez que representa um “monólogo” sobre os muçulmanos dentro do contexto cristão. A antiga e estimada liderança, durante os anos 1990 e 2000, para o diálogo inter-religioso, era o turco Fethullah Gülen, que mais tarde foi acusado por terrorismo e por supostamente conspirar para derrubar o governo turco democrático em 15 de julho de 2016. Suas atividades também foram chamadas de “Estado paralelo” e ele foi colocado na lista vermelha mais procurada da Interpol pelo Governo Turco. Esta tentativa de golpe de 15 de julho é tão importante para a Turquia quanto o 11 de Setembro para os EUA. Durante os conturbados anos anteriores e depois da fracassada tentativa de golpe na Turquia, outros grupos terroristas como o PKK, o YPG e o ISIS no Iraque e na Síria foram criados pelo Ocidente, causando uma nova ameaça à frágil paz regional. Consequentemente, a Turquia teve que lançar a *Operation Olive Branch* no norte da Síria para limpar a região de terroristas apoiados pelos EUA e restaurar a ordem ao longo de sua fronteira. Na região, estes eventos levaram o presidente turco Erdogan ao definir estes assuntos terroristas como “colaboradores de uma cruzada pós-moderna a que nossa região está exposta”, assim como o presidente Bush chamou de “Cruzada” o 11 de Setembro. É anacrônico observar as

autoridades americanas declarando que apoiam um grupo terrorista contra o outro, o YPG contra o ISIS, ao invés de apoiar a Turquia, uma de suas melhores aliadas. À luz destes fatos, um dos principais opositores do “diálogo inter-religioso”, incluindo Mehmet Oruc, Mehmet Bayrakdar (2007, 290), observa que os defensores de Fethullah Gulen¹⁰ e ele próprio pioneiro de uma visão do Islã sem o Profeta Maomé”, e a missão de diálogo à qual Gulen quer servir transmitem uma encíclica a todas as igrejas intitulada “Redemptoris Missio”¹¹ (<http://w2.vatican.va>, 1990, 38), em que João Paulo II define os propósitos desta missão:

O diálogo inter-religioso faz parte da missão evangelizadora da Igreja. Entendido como método e meio de conhecimento e enriquecimento recíprocos, o diálogo não se opõe à missão ad gentes; na verdade, tem ligações especiais com essa missão e é uma das suas expressões. Esta missão, de fato, é dirigida àqueles que não conhecem a Cristo e seu Evangelho, e que pertencem em sua maior parte a outras religiões.

Este objetivo final do Papa é suficientemente alarmante para um muçulmano que está preso à sua religião e seu profeta, porque ser um muçulmano é essencialmente é dirigir-se a Deus e a Maomé na mesma frase; “Não existe deus, além de Deus. Maomé é o mensageiro de Deus”¹². Muitos estudiosos acreditam que aqueles que estão no diálogo inter-religioso tentaram alterar os princípios básicos da fé islâmica. Em uma declaração semelhante, Mehmet Oruç (2013, 7) afirma que “o diálogo e a tolerância introduzidos recentemente são tratados em outro sentido. Em vez de ‘tolerância’, visa reunir três religiões em um determinado eixo, de modo a uni-las em um todo, o que é totalmente o oposto do que o Islã disse aos seus crentes; “O Islã é a última religião e Maomé é o último Profeta”. Como o processo continuará à luz desses fatos acima mencionados permanece sem resposta, embora haja algumas prescrições de boa vontade.

¹⁰ Fethullah Gulen foi incluído em uma lista de alerta da Interpol, por, supostamente, ter conspirado para derrubar o governo da Turquia por meio de atividades de um “Estado paralelo” contra o governo legalmente eleito. Acredita-se que ele tenha sido manipulado pela CIA para organizar o golpe de 15 de Julho de 2016 que fracassou na Turquia.

¹¹ Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Redemptoris_missio.

¹² Esta sentença, a forma mais curta da Declaração Islâmica de fé, ou testemunho (*shahādah*) significa: “Não existe divindade (Deus, *ilāh* em árabe) mas Somente Um Único Deus (*Allāh* em árabe); ninguém, além somente de Deus (*Allāh*) deve ser venerado. – Maomé é o mensageiro de Deus (para a humanidade).” Às vezes, esta fórmula é chamada de *kalima* (literalmente “palavra”) ou *kalimat at-tauhīd* (“a palavra da confissão da unicidade de Deus); *kelime-i tevhid* em turco.

Uma das mais importantes sugestões do lado turco para restaurar a paz entre as partes vem de Mahmut Aydın (2002, 13), que afirma que “esse pano de fundo islâmico da Turquia é uma vantagem, já que a mentalidade islâmica turca poderia ser um meio para a paz entre muçulmanos e outros, ao aceitar a Turquia na União Europeia, o Ocidente cristão pode mostrar sua própria sinceridade sobre entrar em diálogo com os muçulmanos e mostrar aos muçulmanos que a União Europeia não é necessariamente um Clube Cristão”. O artigo 10 da Constituição Turca está em conformidade com os valores ocidentais. Ele escreve: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de idioma, raça, cor, sexo, opinião política, crença filosófica, religião e seita, ou qualquer outro motivo”.

Do ponto de vista sócio-político, a Turquia é um parceiro futuro insubstituível tanto para a Europa como para os EUA. O último relatório publicado pela Comissão Europeia (2017, 13) afirma que, no âmbito das negociações de adesão, foram abertos até agora 16 capítulos e conclui que, para assegurar a implementação plena e sustentada da Declaração UE-Turquia, é necessário esforços contínuos e determinação política de todos os lados. A UE e os EUA parecem não ter consciência do fato de que a Turquia protege as fronteiras da OTAN e da Europa contra ataques terroristas e fluxos de refugiados na União.

Conclusões

Sobre o status atual da Turquia, deve-se, em primeiro lugar, sempre ter em mente que, sendo a Turquia secular e moderna, suas contribuições para o futuro processo de paz mundial, de qualquer maneira a ser chamado, é globalmente vital. Apenas para lembrar quão importante é a Turquia como representante dos muçulmanos, é que após a Primeira Guerra Mundial, Mustafa Kemal Atatürk aboliu o Califado em 3 de março de 1924 enquanto, ainda hoje, o Papa e algumas outras monarquias ocidentais, como a rainha Elizabeth, o rei da Espanha, etc. aproveitam seus títulos. Os muçulmanos reconheceram e tiveram fé em todos os profetas, incluindo Jesus Cristo, desde o princípio. No entanto, os cristãos, “pela primeira vez na história do cristianismo, no Concílio do Vaticano, as religiões não-cristãs foram oficialmente consideradas como entidades que os cristãos devem respeitar e procurar descobrir”. No passado, muitos consideravam Maomé como terrorista ou até mesmo o acusavam de criar uma seita do cristianismo. “Na Europa Ocidental, até o século XIII, os cristãos tinham uma crença equivocada de que Maomé tinha sido um cristão herético ou que ele era um deus adorado pelos muçulmanos. Algu-

mas obras da literatura medieval europeia se referiam aos muçulmanos como “pagãos” ou por alcunhas como o “inimigo do paynim” (inimigo). Minha declaração pessoal sobre o conflito desde o início é que tudo é “*raison d’etat*”. Não podemos reduzir a questão à “expansão” dos muçulmanos turcos, uma vez que há opiniões anteriormente declaradas de que eles eram os primeiros colonizadores da Europa, juntamente com os húngaros. Em segundo lugar, muitos estudiosos observam que também há polarização na Turquia entre as partes, Laicistas e islamistas, em direção à modernidade, e não é fácil resolvê-la mesmo dentro da Turquia. Portanto, indicar qual partido irá representar, no futuro, a Turquia no diálogo inter-religioso não está claro. Em seu estudo, Çarkoglu e Toprak (2007, 104) concluem que “a Turquia parece abrigar duas sociedades amplamente divergentes que estão claramente separadas umas das outras”.

De um lado estão as pessoas urbanas, mais bem educadas, com um nível de renda relativamente alto, que não se sentem extremamente comprometidas com valores religiosos e que se definem como seculares; e do outro lado estão pessoas de baixa escolaridade, rurais, com um nível de renda relativamente baixo e que se definem como islamitas e religiosas”. Ambas as partes se ressentem diante da visão de que a Turquia não pertence e não merece ser um membro da União Europeia. Como as visões de Huntington e outras visões pessimistas de que há um longo caminho para cristãos e muçulmanos entenderem uns aos outros, Çoban (2008, p. 106), em seu estudo de dois missionários E. M. Wherry e Ron Peck sobre o Islã, observa a mesma realidade que “viver juntos é um sonho”. Deve-se notar que mesmo cem anos desde estes dois missionários, a questão ainda está presente. Ao invés de adotar um ponto de vista pessimista, deveríamos, como Çatalba e Çetinkaya (6) sugerir que “o diálogo cristão-muçulmano deveria ser organizado por instituições oficiais na Turquia e praticado por especialistas que conhecem muito bem o cristianismo”. No entanto, à beira do novo milênio, novos atores como os EUA estão empurrando o assunto para um aspecto mais sombrio, definindo a si mesmos como uma espécie de Deus tomador de decisão

Sobre esta nova ameaça, Falk (2004, 219) observa que “(...) remover a ameaça do fascismo global não descartaria inteiramente a existência de um império americano. Ainda haveria os defensores do império benevolente e as possibilidades estruturais de reviver uma abordagem economicista da globalização como existia nos anos 90” e, assim, ele chega à “infeliz conclusão de que o perigo que nós e o mundo enfrentamos é a possibilidade distinta que a política externa americana, como agora praticada, e na medida em que for bem-sucedida, resultará em uma forma de ordem mundial melhor descrita como “fascismo global” (2000, 260). À medida que aumenta o bem-estar

do povo turco, a lacuna entre a religião e a política será fechada e encontrar a solução dos problemas entre as estruturas sociais se tornará mais fácil. Eu tomarei o ponto de vista de Aydın ao encerrarmos nosso artigo: “em vez de fazer afirmações dogmáticas sobre nossa fé, precisamos provar sua qualidade na prática”.

REFERÊNCIAS

- Aksoy, Nazan. 2004. *Rönesansİngilteresinde Türkler. İstanbul: Çağdaş Yayınları.*
- Almond, Ian. 2007. *The New Orientalists: Postmodern Representations of Islam from Foucault to Baudrillard*. I.B.Tauris & Co. Ltd.
- Aydın, Kamil. 1994. (Atatürk University, Erzurum). *Turkey as Represented in English Literature of the time*. Ph.D. thesis completed at University of Warwick.
- Aydın, Mahmut. 2002. *Modern Western Christian theological understandings of Muslims since the Second Vatican Council. Cultural Heritage and Contemporary Change*. The Council for Research in Values and Philosophy. Series IIA, Islamic Philosophical Studies, Volume 13. Washington, D.C.
- Barker, J. P. 2013. *The Clash of Civilizations Twenty Years On*. Bristol: E-International Relations Edited Collections. pp.43-51.
- Bassnett, Susan. 1993. *Comparative Literature: A Critical Introduction*. Oxford: Blackwell.
- Bayrakdar, Mehmed 2007. *Dinler Arası Diyalog ve Başkalaştırılan İslam. The Interreligious Dialogue and Islam Metamorphosing*. Journal of Islamic Research, 20.
- Çarkoğlu, Ali and Binnaz Toprak. 2007. *RELIGION, SOCIETY AND POLITICS IN A CHANGING TURKEY. TESEV PUBLICATIONS: Turkish Economic and Social Studies Foundation Democratization Program*. Translated from Turkish by Çiğdem Aksoy Fromm. Edited by Jenny Sanders. Sena Ofset. İstanbul.
- Çatalbaş, Resul and Kenan Çetinkaya. 2015. Interreligious dialogue in the views of Turkish historians of religions. *Teologiese Studies/Theological Studies* 71, 3. <https://doi.org/10.4102/hts.v71i3.2896>.
- Çetin, Firdevs. 2010. XVI. *Asır Alman Seyyahlarına Göre Osmanlı Toplumunu. (Müslüman Davranış ve Törenleri ile Dini Mekânlar)*. Mus-

- lim Behaviours, Ceremonies and Religious Places. According to the XVIIth Century German Travellers.* Vakıflar Dergisi. Yıl: Aralık 2010. Sayı 34. Sayfa: 19-34
- Çoban, Bekir Zahir 2008. *TÜRKLERİN DİNİ'NDEN HİLALİN GÖLGESİ'NE VEYA KİBİRDEN KORKUYA: 1896 VE 1995 AMERİKA'SINDAN İKİ FARKLI İSLAM ALGISI.* DEÜİFD, XXVII/2008, 91-106.
- Dernschwam, H. 1987. *İstanbul ve Anadolu'ya Seyahat Günlüğü.* çev. Yasar Önen, Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları.
- European Commission. 2017. *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 6.9.2017 COM(2017) 470 final.*
- Falk, Richard A. 2000. *Predatory Globalization: A Critique* (Cambridge: Polity, 2000); also Michael Hardt and Antonio Negri, *Empire* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).
- Falk, Richard A. 2004. *The declining world order : America's imperial geopolitics.* Taylor and Francis Books, Inc. Routledge. New York, NY.
- Halid, Halil. 2013. *Journal of History School (JOHS) XVI, 6, 749-75.* Reporting: Mustafa MALHUT.
- McJannet, Linda. 2006. *The Sultan Speaks: Dialogue in English plays and histories about the Ottoman Turks.* Palgrave MacMillan. New York.
- Murshed, S. M. 2013. *The Crescent and the Cross.* In *The Clash of Civilizations Twenty Years On*, edited by J. Paul Barker, 20-27. Bristol: E-International Relations. Edited Collections.
- Oruç, Mehmet. 2003. *DINLERARASI DİYALOG TUZAGIĞI ve Dinde Reform.* Arı Sanat Yayınevi. İstanbul.
- Özakıncı, Cengiz. "Tarih Tezleri Çarpıyor: AVRUPALI'LARIN ATALARI TÜRK'TÜR" (Mart, 2002): 67-92. *Otopsi.* Bütün Dünya 2000. Başkent Üniversitesi Kültür Yayını. Ankara.
- Peck, Ron. 1995. *The Shadow of the Crescent. The Growth of Islam in the United States.* CMM. Springfield, MO.
- Said, W. Edward. 1977. *Orientalism.* Harmondsworth: Penguin Books. In Christopher Marlowe (1969; 1980).
- Schweigger, S. 2004. *Sultanlar Kentine Yolculuk 1578-1581,* çev. S. Türkis Noyan, İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Schwoebel, Robert. 1967. *The Shadow of the Crescent: The Renaissance Image of the Turk (1453-1517).* New York: St. Martin's Press.

Şenlen, Sıla, 2006. “*Ottoman Sultans in English Drama Between 1580-1660*”, OTAM.19. Ankara: Ankara Basımevi, 399-405.

Widmer, Ted. 2010. *The Founding Fathers Weren't Anti-Islam*. <http://washingtonsblog.com/2010/09/the-founding-fathers-werent-anti-islam.html>. Accessed on: December 22, 2017.

RESUMO

Ao longo da história tem havido forças opostas, uma das quais é o conflito entre “Ocidente e Oriente”, como Huntington afirma. Uma das mais antigas e importantes competições, nessa questão, foi a do Império Otomano, representando o islamismo e os países europeus, seguidores do cristianismo. Essas forças têm se chocado na forma de vários meios e, por razões, predominam umas as outras, se conseguirem alcançá-la. Como esse “choque” começou entre civilizações e qual é o status atual entre a Turquia e os países ocidentais? Este estudo tem como objetivo destacar o fundo de um ponto de vista histórico, começando com a captura de Jerusalém por turcos otomanos e como a imagem turca é criada e retratada no Early English Plays em relação à ascensão e queda do Império Otomano, conforme descrito no *The Sultan Speaks*. por Linda McJannet. Desde que o núcleo do Império Otomano é a Turquia moderna hoje, as recentes mudanças em sua imagem no caminho para a adesão plena à UE, bem como para “diálogo inter-religioso/intercultural” em uma tentativa de trazer a paz a ambas as partes em questão por um futuro sustentável e amigável. Conclui-se que ainda há preocupações entre os signatários globais. Levará um pouco mais de tempo e esforço para amadurecer o pensamento de que eles poderiam viver harmoniosamente desenvolvendo seus países economicamente e suas democracias para um entendimento mútuo.

PALAVRAS-CHAVE

Imagem turca, Primeiros Modernos, Império Otomano, Islã, Turcos.

Recebido em 19 de maio de 2018.

Aceito em 04 de julho de 2018.

Traduzido por Douglas de Quadros Rocha

O TERRORISMO ISLÂMICO E A POLÍTICA ESTADUNIDENSE DE REASSENTAMENTO DE REFUGIADOS SÍRIOS

Igor Henriques Sabino de Farias¹

Alexandre Cesar Cunha Leite²

Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico³

Considerações iniciais

Este artigo elabora uma reflexão a respeito da recusa estadunidense, entre 2016 e 2017, em reassentar refugiados sírios oriundos da Guerra Civil Síria, iniciada em 2011 e ainda em curso. Devido ao conflito, um grande número de sírios foi forçado a se deslocar, buscando refúgio em países vizinhos ou no Ocidente.

Nos EUA, no entanto, apesar da política nacional para refugiados, os sírios têm encontrado uma série de dificuldades para conseguir refúgio, em virtude de serem árabes e, em sua maioria, muçulmanos. Isso faz com que,

1 Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba – PPGRI/UEPB. E-mail: igorhsabino@hotmail.com.

2 Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB. Doutor em Ciências Sociais/Relações Internacionais (Sociologia, Política, Antropologia, linha de Pesquisa em Relações Internacionais) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP. Pós-doutorado em Ciência Política/Relações Internacionais. E-mail: alexcleite@gmail.com.

3 Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba – PPGRI/UEPB. Coordenadora do Núcleo de Estudos para Deslocados Ambientais (NEPDA). Doutora em Ciências Sociais/Sociologia pela PUC/SP. E-mail: apacifico@hotmail.com.

associados a uma condução estatal, grande parte da população estadunidense os percebe como uma ameaça à segurança nacional, tendo em vista os recentes atentados terroristas cometidos por radicais islâmicos no país. Logo, a importância da temática dá-se tanto pela sua contemporaneidade como por seu tratamento como uma questão de segurança, não apenas nacional, mas, sobretudo, humana.

Dessa forma, este texto ressalta o modo como a Guerra Civil Síria tem contribuído para a atual crise de refugiados e objetiva estabelecer uma análise parcial sobre as razões pelas quais grande parte da sociedade estadunidense e o Presidente Donald Trump são contra o reassentamento de refugiados sírios. Defende-se a hipótese de que os atentados terroristas perpetrados por radicais islâmicos nos EUA contribuíram para o aumento de preconceitos e generalizações acerca de árabes e muçulmanos e, por isso, os refugiados sírios seriam concebidos como prováveis ameaças à segurança nacional.

A fim de alcançar os objetivos citados, será analisada a convenção de Genebra de Refugiados (1951) para categorizar os sírios como refugiados e ressaltar as responsabilidades da comunidade internacional na sua proteção. Em seguida, será realizada revisão bibliográfica, corroborada por alguns dados secundários descritivos acerca da percepção da sociedade estadunidense sobre os refugiados sírios e muçulmanos.

Depois, será discutido como as construções sociais a que Edward Said chama de Orientalismo e as ideias de um “Choque de Civilizações”, formuladas por Samuel Huntington e Bernard Lewis, permeiam a sociedade estadunidense, sobretudo após os atentados terroristas do 11 de Setembro. Esses conceitos, portanto, são utilizados para explicar a associação dos refugiados sírios com o terrorismo islâmico, ainda que não haja fatos que comprovem essa associação.

A guerra civil síria e a atual crise de refugiados

As migrações são uma característica comum aos seres humanos, inclusive aos diversos povos que compõem o Oriente Médio. Um fato que antecede até mesmo a formação dos Estados e a delimitação das fronteiras nacionais tais quais se conhece hoje na região. Embora as causas dessas migrações variem, em sua maioria foram motivadas por conflitos e instabilidades políticas, principalmente durante os períodos de colonialismo e pós-colonialismo (Hanafi 2014, 444). Logo, na maior parte dos casos, foram migrações forçadas.

Essa é a atual situação dos cerca de 5,5 milhões de refugiados sírios,

que, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (AC-NUR), desde 2011 têm buscado refúgio em países como Líbano, Jordânia, Iraque e Turquia (UNHCR 2017, 6). Isso tem ocorrido principalmente em virtude da Guerra Civil Síria iniciada em março de 2011, após protestos contra o presidente sírio Bashar Al-Assad, como parte da onda de transformações políticas que atingiu diversos países do Oriente Médio e Norte da África no fim de 2010. Tal evento veio a ser conhecido como “Primavera Árabe”.

De acordo com Magalhães (2016), os protestos contra o presidente Assad iniciaram-se de forma pacífica, porém, desde o seu início, foram reprimidos com violações brutais de direitos humanos por parte do governo. A “Primavera Árabe”, portanto, não foi capaz de derrubar o governo sírio e, após um ano e meio de revoltas, em 2012, aproximadamente 31 mil sírios foram mortos, em sua maioria civis, como consequência dos conflitos entre forças do governo e grupos de oposição. Soma-se a isso um número de 320 mil refugiados, o que leva os acontecimentos na Síria a serem considerados uma guerra civil (Magalhães 2016, 101).

Mais de cinco anos após o início dos conflitos, em 2018, o presidente sírio ainda se mantém no poder e a estabilidade política parece ser algo cada mais difícil de ser alcançada. A situação piorou ainda mais em 2012, com o surgimento do grupo terrorista *Islamic State of Iraq and Syria - ISIS* ocupando regiões do país e fomentando ainda mais conflitos sectários (Lynch 2016, posição 245).

Como consequência destes eventos, a comunidade internacional depara-se atualmente com uma das maiores crises humanitárias desde a Segunda Guerra Mundial (UNHCR 2016; 2017, 6-7). De acordo com o projeto Syrian Refugees, do Centro de Políticas Migratórias do *European University Institute in Florence*, estima-se que 11 milhões de sírios têm sido forçados a deixarem suas casas desde o início da Guerra Civil, havendo atualmente cerca de 13,5 milhões de pessoas necessitando de assistência humanitária dentro do país. Dentre estes que escaparam do conflito, a maioria buscou abrigo em países próximos à Síria ou em outras regiões do próprio país. Quanto aos refugiados, cerca de um milhão deles buscaram refúgio na Europa, a maioria na Alemanha, com aproximadamente 300.000 solicitações; seguida da Suíça, com 100.000, sendo os dois principais países acolhedores da União Europeia (European University Institute 2017).

Os EUA, por sua vez, desde o início do conflito, em 2011, até 2016, haviam recebido apenas cerca de 12.000 refugiados (Connor 2016). A tendência, porém, tem sido que não receba um número maior do que esse nos próximos anos, uma vez que ao assumir a presidência, em janeiro de 2017, Donald Trump, assinou uma Ordem Executiva que suspendeu, por tempo

indeterminado, o recebimento de refugiados sírios (White House 2017). As razões disso, no entanto, serão discutidas no decorrer do texto. Antes, faz-se necessário conceituar o que é refugiado e analisar se os sírios de fato podem ser encaixados nessa categoria.

De acordo com o Artigo 1 A (2) da Convenção de Genebra de 1951, um refugiado é qualquer pessoa que

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência [sic] de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Os sírios, portanto, enquadram-se na definição da Convenção pelo fato de se encontrarem fora do seu país de nacionalidade em virtude de um determinado temor de perseguição e, por isso, não podem voltar nem contar com a proteção do seu país de origem. Como salienta Andrade (2011), eles podem ser considerados como refugiados em virtude de perseguição por pertencimento a grupo social ou por opinião política (Andrade 2011, 123-124).

Logo, por se enquadrarem no status de refugiados, os sírios passam a receber proteção do ACNUR e, são autorizados a entrar nos países signatários da Convenção de 1951 e lá permanecerem com o estatuto de refugiados.

Pacífico (2014, 113) ressalta que os refugiados podem ser considerados uma elite no sentido de proteção aos direitos humanos, principalmente pelo fato de serem protegidos por um regime internacional pronto e acabado, tendo o ACNUR como instituição internacional e a Convenção de Genebra de 1951 como tratado vinculante. Soma-se a isso a existência de uma série de normas específicas de proteção tanto nos âmbitos regional como nacional, a exemplo do sistema americano, o africano e o europeu. A existência de todos esses mecanismos de proteção aos refugiados, no entanto, não tem trazido grandes garantias aos sírios, uma vez que a maioria dos países que os abrigam – Jordânia, Líbano, Turquia, Iraque e Egito – não são signatários da Convenção de 1951, o que limita de modo significativo a atuação do ACNUR e a possibilidade de permanência e integração dos refugiados às sociedades nacionais, apesar de na maioria dos casos disporem de elementos sociais comuns, como língua e religião.

Outros países, no entanto, embora signatários da Convenção, têm posto obstáculos ao recebimento e reassentamento de sírios, a exemplo dos EUA.

A recusa estadunidense em receber refugiados sírios

Os EUA criaram a sua primeira lei sobre refugiados durante a Segunda Guerra Mundial, a fim de reassentar europeus que fugiam das perseguições oriundas do conflito. Desse modo, como ressalta o American Immigration Council, os EUA tornaram-se o país que mais reassenta refugiados no mundo. Após a Guerra do Vietnã, findada em 1975, com a experiência de reassentar refugiados indochineses, o Congresso adotou o Refugee Act of 1980, uma lei que incorpora ao Direito estadunidense o conceito de refugiado de acordo com a Convenção de 1951, fornecendo base para o Programa Estadunidense de Admissão de Refugiados (American Immigration Council, 1).

Enquadram-se nesse programa indivíduos que já possuem o status de refugiado e encontram-se em um outro país que não o seu de origem, os quais passam por um rígido processo de triagem que pode chegar a até dois anos de duração, passando por todas as agências de segurança dos EUA. O objetivo é assegurar que os indivíduos realmente se enquadram no conceito de refugiado e que não oferecem riscos à segurança nacional (American Immigration Council, 2).

Com base nesse programa de reassentamento, a cada ano, o presidente dos EUA, juntamente com o Congresso, determina a cota de refugiados a serem admitidos. No ano fiscal de 2016, essa cota foi de 85.000 indivíduos (American Immigration Council, 1), dentre os quais, segundo o Presidente Barack Obama, 10.000 seriam sírios. Após os atentados terroristas de Paris em 13 de novembro de 2015, no entanto, o Congresso vetou os planos de Obama (Guly 2015). Além disso, mais da metade dos governadores estadunidenses expressaram que não reassentariam nenhum refugiado sírio (Fantz e Brumfield 2015). Ainda assim, o presidente Obama conseguiu atingir a sua meta e os EUA receberam em 2016 mais de 10.000 sírios (White House 2016).

Em consequência disso, ao assumir a presidência, em janeiro de 2017, Trump anunciou que a cota de refugiados para o ano fiscal de 2017 seria de 50.000, excluindo os sírios e priorizando minorias vítimas de perseguição religiosa em seus países de origem. Além disso, o decreto assinado pelo novo presidente, também suspendeu o programa de acolhimento de refugiados por um período de 120 dias, contando a partir de 27 de janeiro de 2017. O objetivo dessa suspensão foi reforçar medidas de segurança nacional, que visam tornar o processo de triagem de refugiados ainda mais rígido (White House 2017).

De acordo com Carlier (2016), a recusa dos EUA em receber refu-

giados sírios pode ser compreendida com base em quatro fatores: 1) a falta de políticas multiculturais e de integração dos migrantes; 2) o aumento da islamofobia; 3) o número de atentados terroristas ocorridos no país desde o 11 de setembro de 2001; e 4) a polaridade do sistema político (Carlier 2016, 57). Neste artigo defende-se a hipótese de que, dentre esses fatores, o terceiro é o mais influente, sendo o segundo uma consequência direta dele. Logo, os fatores não se excluem, pelo contrário, são simultâneos.

Como ressalta Desilvier (2015), historicamente, a sociedade estadunidense é resistente ao recebimento de grandes massas de estrangeiros fugindo de guerras e perseguições, independentemente da política oficial adotada pelo governo. O que se manifestou ao longo da História por meio da oposição ao reassentamento de judeus, húngaros, vietnamitas e cubanos (Desilvier 2015). Mais recentemente, essa oposição tem sido aos sírios. De acordo com o Boomerang Politics (2015), após os atentados de Paris em 2015, cerca de 53% dos estadunidenses são contrários ao reassentamento de sírios nos EUA; 11% aceitariam apenas refugiados sírios cristãos e 28% apoiariam a proposta inicial de Obama de reassentar 10.000 sírios independentemente da afiliação religiosa (Talev 2015). Segundo o *Pew Research Center* (2015), no entanto, antes dos atentados, 51% dos estadunidenses eram favoráveis à decisão do presidente, enquanto que 41% a reprovavam (Pew Research Center 2015).

Degree of Islamophobia, or prejudice against Islam or Muslims, is another relevant factor in evaluating the responses to the Syrian refugee crisis, as the majority of Syrian refugees are Muslim (“Defining Islamophobia”, n.d.; Kiely et al, 2015). Common defenses to delaying or banning Syrian refugee resettlement have to do with fears of Islamic extremists slipping through the refugee vetting process since ISIS began to occupy large portions of Syria (BBC News 2015). This fear has increased after the Paris attacks in part because a Syrian passport was found near the body of the attackers, although authorities are almost certain the passport is a fake (Tharoor 2015b) (Carlier 2016, 54).

De acordo com o *Pew Research Center*, os estadunidenses veem os muçulmanos de forma menos favorável do que qualquer outro grupo religioso e que os Republicanos têm uma visão ainda mais negativa do que os Democratas (Pew Research Center 2015). Uma pesquisa realizada em 2015 aponta que 55% dos estadunidenses têm uma visão bastante desfavorável do Islã (Kaleem 2015, 65).

As causas para essa percepção acerca dos muçulmanos por parte da sociedade estadunidense advêm, sobretudo, da incidência de atentados terroristas cometidos por radicais islâmicos em território estadunidense desde

a queda do World Trade Center em 11 de setembro de 2001, pela Al-Qaeda. Gutowski (2015) ressalta que segundo o *Washington Free Beacon*, foram seis atentados, incluindo os bombardeios na maratona de Boston e os tiros em San Bernardino. Os ataques contados incluem os que foram motivados pelo radicalismo islâmico e teve pelo menos uma morte (Gutowski 2015). Estima-se que no total 3.016 estadunidenses foram mortos. Ainda não se sabe ao certo o número de feridos do atentado do 11 de setembro, porém, o total dos demais ataques ocorridos em solo estadunidense é de 290 feridos (CNN Library 2016).

Faz-se necessário destacar, no entanto, que nessa soma não está incluído o atentado de Orlando, em junho de 2016, quando um homem afegão nascido nos EUA, após jurar lealdade ao ISIS, abriu fogo em uma boate gay. O atentado foi considerado o pior desde o 11 de Setembro e matou 49 pessoas, deixando cerca de 53 feridos (CNN 2016). Considerando esse ataque, o número de estadunidenses mortos em atentados terroristas com motivação islâmica aumenta de 3.016 para 3.065, já o número de feridos, aumenta de 290 para 343 pessoas.

Assim, como infere Carlier (2016), devido à grande incidência de terrorismo islâmico nos EUA, há uma tendência entre o governo e a população civil de maior temor à ocorrência de atentados terroristas futuros, sobretudo de autoria do ISIS e outros extremistas islâmicos (Carlier 2016, 67). Embora haja vários fatores que contribuam para a recusa de refugiados sírios, essa é uma das causas para isso; uma vez que muitos estadunidenses receiam que militantes do ISIS se infiltrem no sistema de refugiados, fingindo ser refugiados sírios. Este temor, no entanto, é questionável, uma vez que qualquer refugiado, antes de entrar dos EUA, passa por um rigoroso processo de triagem, o qual, como afirmado, pode durar de um ano e meio até dois anos (Bauman, Soerens e Smeir 2016, 76-7). Além disso, nenhum dos atentados realizados em solo estadunidense teve a autoria de um refugiado, demonstrando que é mais fácil um extremista islâmico entrar no país com visto de turista do que como refugiado (Mathias 2017). Desse modo, pode-se inferir que a grande incidência de atentados terroristas juntamente com a falta de conhecimento por parte da população acerca do processo de recebimento de refugiados nos EUA é o que leva os estadunidenses a se oporem ao reassentamento de refugiados sírios (Carlier 2016, 67).

Todos esses fatos, portanto, corroboram para que a hipótese defendida seja contemplada e para que se vislumbre um norte explicativo, segundo a qual o temor aos refugiados sírios seria uma variável derivada dos traumas causados pelo extremismo islâmico. Isso posto, analisa-se se esse fenômeno pode ou não ser classificado como Orientalismo, segundo o conceito elabo-

rado por Said (1990). Para isso, no entanto, faz-se necessário primeiro compreender o impacto que a ideia do “Choque de Civilizações” tem exercido na sociedade estadunidense (Huntington 1993; 1996).

Entre o Choque de Civilizações e o Orientalismo

Após os atentados terroristas do 11 de Setembro popularizou-se nos EUA, e no Ocidente em geral, a teoria do “Choque de Civilizações” defendida pelo cientista político americano Samuel P. Huntington em um artigo publicado inicialmente em 1993 na revista *Foreign Affairs* e ampliado em 1996 no livro *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Segundo o autor, no cenário pós-Guerra Fria, os conflitos não mais seriam motivados por questões de ordem ideológica ou econômica, mas sim por questões culturais e religiosas. Emergiria uma nova ordem mundial na qual os Estados, embora continuassem sendo os atores centrais das relações internacionais, os conflitos seriam, em sua essência, entre grupos pertencentes a diferentes civilizações (Huntington 1993, 23).

Huntington ressalta, no entanto, que um dos principais choques de civilizações se dá na linha de fratura entre o Ocidente e as civilizações islâmicas, um conflito antigo que teve início junto com o surgimento do Islã e começou a se intensificar ainda mais no final do século XX (Huntington 1993, 32). Em seu livro, publicado em 1997, ele afirma que “As fronteiras do Islã são sangrentas” e que há provas de que os muçulmanos travaram mais guerras do que indivíduos de qualquer outra civilização (Huntington 1997, 328).

Como destaca Smaili (2015), essa visão de que o Oriente, e em particular os países árabes e muçulmanos, eram os responsáveis por violência e terror e estavam declarando guerra ao Ocidente passou a ser difundida por todo o mundo globalizado. Segundo ela, o 11 de Setembro serviria para mostrar ao mundo que o choque de civilizações é algo iminente e que, por isso, o Oriente Médio deveria ser indiscriminadamente ocupado e dominado. Dessa maneira, culturas milenares do Oriente passaram a ser relativizadas e reduzidas, ficando restritas apenas ao elemento religioso, sobretudo às diferenças entre o Islã e o Ocidente. Isso corroborou ainda mais para o fomento de uma visão estereotipada do árabe e do muçulmano como não-civilizados (Smaili 2015, 146).

Logo, seria essa concepção reducionista do Oriente Médio e dos muçulmanos que justificaria, por exemplo, a invasão do Iraque em 2003 por tropas estadunidenses e britânicas, em nome da “Guerra do Terror”, a fim de derrubar o governo autocrático de Saddam Hussein e estabelecer uma de-

mocracia na região. Seria também essa mesma concepção o que leva grande parte da sociedade estadunidense a se opor, hoje, ao reassentamento de refugiados sírios, em sua maioria muçulmanos.

É à essa construção social que o intelectual palestino Edward Said se referiu, inicialmente em 1978, como “Orientalismo”, que seria uma instituição criada pelo Ocidente para negociar com o Oriente, sendo basicamente um estilo de dominação ocidental que busca dominar, reestruturar e ter autoridade sobre o Oriente (Said 1990, 14).

Como ressalta Demant (2004), seria uma estrutura ocidental de conhecimento como forma de poder que visa retratar o Oriente, e sobretudo o mundo muçulmano, de forma inverossímil e hostil, a fim de manter um projeto de dominação que persiste mesmo após a independência formal dos países muçulmanos (Demant 2004, 336).

Said vai além e elenca quatro dogmas que constituem o Orientalismo: 1) a diferença absoluta e sistemática entre o Ocidente enquanto superior e o Oriente enquanto inferior; 2) preferência por abstrações sobre o Oriente baseadas em textos religiosos em detrimento da realidade oriental moderna; 3) a concepção de que o Oriente é eterno, uniforme e incapaz de se auto definir; e 4) a visão do Oriente como algo a ser temido ou controlado (Said 1990, 305).

Dentre esses dogmas, pode-se observar como pelo menos dois deles auxiliam na construção de proto-respostas à problemática deste artigo: a preferência pelos textos sagrados como definição do Oriente ao invés da experiência moderna da região e a visão do Oriente como algo a ser sempre temido. Ainda assim, não é possível afirmar que a recusa em receber refugiados sírios seria uma forma de exercer controle e dominação sobre o Oriente, como sugere a ideia de Orientalismo *Saidiano*.

Ambos os dogmas se manifestam, como descrito, na visão desfavorável da maioria dos estadunidenses ao Islã. Essa percepção é consequência, principalmente, dos atentados terroristas cometidos em nome do Islã. Porém, foi sugerida bem antes deles, em 1990, quando Lewis defendeu a ideia de que o conflito entre o Islã e o Ocidente advém da fundação da religião, com seus ideais de *jiha*d – guerra santa – e repúdio aos valores ocidentais. Sendo, portanto, um conflito iniciado pelo próprio Oriente e não pelo Ocidente. É com base nessa premissa que surge a expressão “choque de civilizações”, respaldando a obra de Huntington (Dias 2008, 23).

Lewis, segundo Demant (2004), da escola internalista de estudo do Islã, vê no Islã a causa central do subdesenvolvimento dos países do Oriente Médio e da falta de democracia, prevendo ainda mais conflitos entre o Islã e o Ocidente. Essa visão, no entanto, é contraposta pela escola externalista,

que considera essa visão do Islã bastante reducionista e aponta para fatores externos, a exemplo das intervenções ocidentais, como as causas da violência perpetrada pelos muçulmanos. Said é um dos principais expoentes dessa escola e, por isso, um dos maiores críticos de Huntington e Lewis (Demant 2004, 335-336).

Este artigo, por sua vez, defende que, além do internalismo de Lewis e Huntington e do externalismo de Said, é possível haver uma terceira alternativa com relação as causas da animosidade entre o Ocidente e o Islã, sugerindo ser necessário considerar o potencial religioso do Islã de legitimar e até incitar a violência e os impactos negativos do imperialismo e das intervenções ocidentais no Oriente Médio. Um exemplo disso seria o próprio surgimento do ISIS, uma vez que o grupo apesar de se utilizar de elementos islâmicos para justificar a sua atuação, é fruto da invasão dos EUA no Iraque (Brancoli e Grinsztajn 2016, 307-8).

Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que os atentados terroristas e a ação de grupos como o ISIS, reificam apenas as posturas de Lewis e Huntington. Isso ocorre, por exemplo, na utilização, por parte do grupo, de textos do Alcorão como pretexto para perseguir cristãos e outras minorias religiosas no Iraque. Um desses textos utilizados pelo grupo é a Surata 9:29 do livro sagrado islâmico, o qual afirma:

Combatei aqueles que não creem em Allah e no Dia do Juízo Final, nem se abstêm do que Allah e Seu Mensageiro proibiram, e nem professam a verdadeira religião daqueles que receberam o Livro, até que paguem de bom grado a Jizya (taxa ou tributo pago pelos não-muçulmanos dentro do Estado Islâmico) e se sintam submissos (Alcorão, Surata 9.29).

Ao conquistar a cidade iraquiana de Mossul, em junho de 2014, o ISIS fez exatamente isso, ao obrigar que os cristãos pagassem impostos, se convertessem ao Islã, deixassem suas casas ou fossem mortos (Mitchell 2015, posição 855). Isso fortalece ainda mais a retórica da existência de um choque de civilizações entre o Ocidente cristão e o Oriente Médio islâmico, levando muitos a agirem de modo orientalista, segundo as premissas de Said, comprimindo toda uma coletividade de muçulmanos em uma massa única, tomando como padrão as ações de um ator específico e textos sagrados de uma cultura milenar.

Apesar disso, contudo, não é possível inferir que todo muçulmano e, especialmente, os refugiados sírios são terroristas em potencial. Isso pode ser percebido na própria visão deles acerca do ISIS. Como ressalta Poushter (2015), em pesquisa do *Pew Research Center* (2015) em 11 países de maioria is-

lâmica, da Nigéria a Jordânia e Indonésia, grande parte dos muçulmanos são contrários às ações do ISIS. Nos países árabes onde se encontram atualmente grande parte dos refugiados sírios que poderiam ser acolhidos nos EUA, a rejeição ao ISIS é quase que unânime. No Líbano, onde já ocorreram atentados do ISIS, 99% dos entrevistados afirmaram ter uma opinião bastante desfavorável ao grupo. Na Jordânia, a oposição é de 94% (Poshter 2015).

Logo, por mais que o Alcorão possua textos que claramente legitimem a violência e haja grupos islâmicos que se utilizem deles para assim agir, isso não justifica o temor de que todos os refugiados sírios de fé islâmica são terroristas em potencial. Crer assim é ignorar a realidade de milhares de muçulmanos ao redor do mundo e, inclusive, de grande parte dos sírios, muitos dos quais foram forçados a fugir dos horrores cometidos pelo próprio ISIS. Desse modo, diante da atual crise humanitária de refugiados, torna-se imperativo a adoção de medidas que visem de fato combater o extremismo islâmico, mas sem, com isso, generalizar e criminalizar todos os muçulmanos, o que poderia acontecer se o acolhimento de refugiados passasse a ser vistos não como uma ameaça, mas como uma forma de manter a segurança nacional.

A proteção aos refugiados como medida de segurança nacional

Apesar da resistência da sociedade estadunidense ao reassentamento de refugiados sírios e do temor à entrada de refugiados muçulmanos, de acordo com o *Pew Research Center* (2016), 2016 foi o ano fiscal no qual os EUA mais receberam refugiados muçulmanos, desde 2006 quando um grande número de somalis entrou no país. No total, dos aproximadamente 85.000 refugiados recebidos, quase metade deles (46%), 38.901, eram muçulmanos. Dentre o número total de refugiados, 12.486 eram sírios; 9.012 somalis; 7.853 iraquianos; 3.145 birmaneses; 2.664 afegãos; e 3.741 de outras nacionalidades (Connor 2016; Homeland Security 2016).

Logo, o presidente Obama não somente conseguiu cumprir a sua meta de assentar 10.000 refugiados sírios como ainda a excedeu, recebendo 12.587 pessoas. Ainda, segundo Connor (2016), 99% deles eram muçulmanos e menos de 1% cristãos. De acordo com o autor, isso se deu devido à distribuição religiosa da demografia síria, que em 2010 era composta 93% por muçulmanos e 5% por cristãos (Connor 2016). No entanto, outros experts sugerem que a verdadeira causa dessa desproporcionalidade é o fato de que os sírios que entram nos EUA como refugiados advêm de campos na Jordânia administrados pela ONU, onde não há nenhum cristão, os quais afirmam

sofrer nos campos as mais variadas formas de perseguição religiosa, desde estupros até sequestros (Abrmas 2016). Em reação a isso, como ressaltado, a Ordem Executiva assinada por Trump em 27 de janeiro de 2017 é clara: além de suspender o recebimento de refugiados sírios pelos próximos 120 dias, também prioriza as minorias religiosas, dentre elas, os cristãos.

As ações de Trump reforçam ainda mais a hipótese aqui defendida de que os atentados terroristas cometidos por radicais islâmicos nos EUA contribuem de modo direto para a criminalização de árabes e muçulmanos, sobretudo os que se encaixam na situação de refugiados, como os sírios. Esse sentimento, no entanto, tem sido ainda mais exacerbado pelo fato de que organizações *jihadistas* como o ISIS controlam atualmente os principais pontos de travessia de fronteiras nas rotas migratórias para a Europa (Napoleoni 2016, 235). Além disso, de acordo com relatórios da *Quilliam Foundation*, um *think-tank* britânico, o ISIS também tem atuado em campos de refugiados no Líbano e Jordânia, tentando radicalizar jovens e menores desacompanhados para realizar atentados terroristas na Europa (Osborne 2017).

Destarte, convém reiterar uma vez mais a rigorosidade e eficácia do atual sistema estadunidense de reassentamento de refugiados, fato que torna a medida de Trump de excluir os refugiados sírios por tempo indeterminado algo desnecessário e que, ao invés de garantir a segurança nacional, pode na verdade, gerar ainda mais insegurança no âmbito internacional. Tal percepção, sustenta-se no raciocínio de que manter um grande número de refugiados sírios em campos no Oriente Médio, sem infraestrutura e sem qualquer tipo de apoio, contribui para que mais jovens tornem-se alvo da propaganda *jihadista* do ISIS e mais refugiados tomem as rotas controladas pelo grupo rumo a Europa, gerando uma receita que pode ser maior do que a obtida com a venda de petróleo pelos *jihadistas* (Napoleoni 2016, 236).

Moniz Bandeira (2017) também chama a atenção para esse fato, ressaltando que após a remoção de Gaddafi, em 2011, o ISIS penetrou na Líbia e passou a ocupar territórios extensos no país, utilizando-se do tráfico de refugiados como um meio para contrabandear armas para Síria, Iraque, Iêmen e Faixa de Gaza (Moniz Bandeira 2017, 163-4). Além disso, comparar refugiados a terroristas é corroborar a narrativa do ISIS e facilitar a sua estratégia.

É possível, portanto, inferir que o mesmo pode ser aplicado aos EUA, uma vez que o país, juntamente com a Europa constituem os maiores inimigos do ISIS. Logo, receber refugiados e integrá-los à sociedade seria uma medida eficaz de combate ao terrorismo, uma vez que isso comprometeria a narrativa dos *jihadistas* de que a guerra é necessária para criar um local onde os muçulmanos não mais serão discriminados em virtude de sua fé.

Para que isso ocorra, no entanto, deve-se conscientizar a sociedade

estadunidense acerca dos ganhos políticos, econômicos e culturais que os refugiados podem trazer, desconstruindo a imagem de que todo árabe e muçulmano é terrorista, quando muitos, na verdade, são tão vítimas do terrorismo como os EUA já o foram.

A desconstrução desses preconceitos, no entanto, não é uma tarefa exclusiva do governo e da sociedade estadunidense, mas também dos próprios árabes e muçulmanos. Para Memmi (2007), os muçulmanos integristas em sua luta contra o imperialismo ocidental fizeram uso do terrorismo como forma de resistência, gerando desconfiança contra todos os árabes e mais ressentimento contra o Ocidente. Porém, cabe aos demais árabes muçulmanos desconstruírem essas percepções, não desejando viver em simbiose com o Ocidente, ao mesmo tempo em que são indulgentes àqueles que querem destruí-lo. Nas palavras do autor, “[o] destino normal e desejável de todo imigrante é transformar-se em simples cidadão, contanto que não apareça como um inimigo de seu país de acolhimento” (Memmi 2007, 181). Cabe aos muçulmanos, sobretudo aos refugiados reassentados no Ocidente, condenar as ações de grupos como o ISIS e buscar integrar-se aos costumes locais. É necessário, portanto, desconstruir, no Ocidente e no Oriente Médio a noção de um choque de civilizações violento e inevitável.

Por fim, seria de suma importância que o Presidente Trump repensasse a sua política para refugiados e continuasse com o reassentamento de refugiados sírios, aumentando sua cota nos próximos anos fiscais. Segundo o ACNUR (2017), seis em cada dez sírios foram forçados a deixar suas casas, havendo hoje no mundo cerca de 12,5 milhões de deslocados sírios, entre refugiados, deslocados internos e solicitantes de refúgio (ACNUR 2017, 6). Como ressaltam Arar, Hintz e Norman (2016), embora a mídia, ultimamente, tenha focado na situação dos deslocados sírios que se encontram na Europa, o número de sírios deslocados internamente e em nações vizinhas é muito maior do que no continente europeu. Em meados de 2016, cerca de 4,8 milhões de refugiados sírios estavam vivendo em países vizinhos a Síria, com aproximadamente quatro a cada dez refugiados residindo na Turquia, Líbano, Jordânia, Egito ou Iraque (Arar, Hintz e Norman 2016). Menos de um a cada dez refugiados sírios se encontram hoje na Europa e como já ressaltado, apenas pouco mais de 10.000 sírios foram reassentados nos EUA (Connor e Krogstad 2016).

Desse modo, comparando as condições políticas e econômicas dos EUA com os países mencionados e os interesses estratégicos estadunidenses no Oriente Médio, torna-se imperativo que os EUA atuem de modo mais efetivo na proteção dos refugiados. O que deve ocorrer não apenas por uma questão de segurança nacional, mas sobretudo por uma questão de segurança

humana. Agir dessa maneira é a melhor forma de desconstruir o Orientalismo e, ao mesmo tempo, evitar o “Choque de Civilizações”.

Considerações finais

No artigo que ora se encerra, procurou-se demonstrar que os sírios que fogem da Guerra Civil Síria e das ações do ISIS possuem um temor bem fundamentado de perseguição e, por isso, são refugiados convencionais. Isso pôde ser verificado pelo próprio governo dos EUA, que apesar de seu longo processo de triagem antes de receber qualquer refugiado, acolheu, em 2016, mais de 10.000 sírios. A eficácia do programa de refugiados estadunidense no sentido da segurança nacional tem sido comprovada pelo fato de que até o presente momento, nenhum terrorista conseguiu entrar no país na condição de refugiado.

Soma-se a isso, o fato de que todos os atentados terroristas cometidos no país, nenhum foi cometido por um nacional sírio. Isso contraria a Ordem Executiva assinada pelo Presidente Trump em janeiro de 2017, a qual suspende o reassentamento de refugiados sírios por tempo indeterminado. A justificativa para isso, segundo Trump, seria evitar que terroristas estrangeiros entrassem no país, tendo em vista o atentado do 11 de setembro. Entretanto, nenhum dos 19 responsáveis pelo ataque eram sírios, sendo em sua maioria nacionais do Egito e Arábia Saudita, dois aliados históricos dos EUA no Oriente Médio e com os quais, a Administração Trump tem estreitado cada vez mais relações, inclusive concedendo visto de turismo aos cidadãos desses países.

Além disso, verificou-se também que os refugiados sírios constituem hoje um contingente bastante expressivo do grande número atual de deslocados forçados ao redor do mundo. De acordo com o ACNUR, dentre as 65,6 milhões de pessoas forçadas a deixarem suas casas em 2016, 5,5 milhões dela são refugiados sírios (UNHCR 2017, 2-3). Essa situação, como demonstrado ao longo do trabalho, exige uma responsabilidade de toda a comunidade internacional, sobretudo dos Estados signatários da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao status de refugiados. Isso se aplica inclusive aos EUA, que além de ser uma das maiores potências do cenário internacional contemporâneo, também faz parte do regime internacional de proteção aos refugiados.

Isso posto, verifica-se a hipótese levantada no início do trabalho de que a recusa dos EUA em acolher refugiados sírios se dá principalmente em virtude de traumas relacionados aos árabes e muçulmanos, bem como a preocupações de segurança nacional. A islamofobia na sociedade estadunidense

seria, portanto, uma consequência direta do aumento de atentados terroristas realizados por extremistas islâmicos. Isso foi visto com base na análise de dados secundários acerca da percepção da sociedade estadunidense com relação aos muçulmanos e refugiados sírios, bem como por parte do governo, o qual reforça um nexos causal inexistente entre a proteção aos refugiados sírios e o aumento de atentados terroristas.

Verifica-se também que o livro sagrado do Islã possui trechos violentos que são utilizados por grupos terroristas como o ISIS para justificar as suas ações e que isso, juntamente com os atentados, de fato, reverbera a ideia de um choque de civilizações na sociedade estadunidense. Entretanto, como foi demonstrado, generalizar acerca de todos os sírios com base apenas nisso é uma das premissas daquilo que Said nomeia de Orientalismo, embora, nesse caso específico, não chegue ao ponto de ser uma tentativa de colonizar e exercer controle sobre o Oriente Médio, seja por interesses políticos e econômicos ou simplesmente por medo do desconhecido.

Conclui-se, portanto, que é imperativo debater essas ideias. Os muçulmanos sírios são uma das principais vítimas das ações do ISIS e por isso, recebê-los nos EUA, seria uma das formas de combater a ideologia propagada pelo grupo. Isso poderia ser feito por meio uma política de refugiados que ao invés de proibir a entrada de sírios, fortalecesse o processo de triagem e buscase integrar os sírios à sociedade estadunidense.

Uma política como essa traria inúmeros benefícios tanto para o Ocidente como para o Oriente Médio, pondo fim a séculos de conflitos entre as duas regiões do mundo. Para que essa desconstrução ocorra, no entanto, é necessário um esforço mútuo tanto por parte da sociedade estadunidense como dos próprios refugiados árabes muçulmanos. Do mesmo modo que os estadunidenses precisam ser capazes de enxergar os sírios primeiramente como indivíduos que assim como eles, estão em busca de estabilidade e segurança, os refugiados sírios precisam continuar a demonstrar a sua disposição em se integrar às comunidades que os acolhem e a condenar o terrorismo islâmico.

A longo prazo, no entanto, os fatos parecem não contribuir para que isso aconteça e o medo do terrorismo tende a fortalecer ainda mais a narrativa do choque de civilizações e a oposição ao reassentamento de refugiados sírios nos EUA, sobretudo após no governo de Donald Trump.

REFERÊNCIAS

- Abrams, Elliott. 2016. "The U.S. Bars Christian, Not Muslim, Refugees from Syria". *Newsweek*. <http://www.newsweek.com/us-bars-christian-not-muslim-refugees-syria-497494>. Accessed on March 3, 2017.
- Alcorão Sagrado. *Os Significados dos Versículos do Alcorão Sagrado*. São Paulo, Conselho Superior dos Teólogos e Assuntos Islâmicos do Brasil.
- American Immigration Council. *An Overview of U.S. Refugee Policy*, 2015. Available from: <http://www.immigrationpolicy.org/just-facts/refugees-fact-sheet>. Accessed on January 25, 2017.
- Andrade, George Bronzeado de. 2011. "Guerra Civil Síria e a condição dos refugiados: um antigo problema, 'reinventado' pela crueldade de um conflito marcado pela inação da comunidade internacional". *Revista de Estudos Internacionais* 2 (2).
- Arar, Rawan, Lisel Hintz and Kelsey P. Norman. 2016. "The real refugee crisis is in the Middle East, not Europe". *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/05/14/the-real-refugee-crisis-is-in-the-middle-east-not-europe/?utm_term=.3e17b5597776. Accessed on April 06, 2018.
- Bauman, Stephan, Matthews Soerens and Issam Smeir. 2016. *Seeking Refuge: On the Shores of the Global Refugee Crisis*. Illinois: Moody Publishers, 2016. Kindle Edition.
- Brancoli, Fernando, and Carolina Grinsztajn. 2016. "Islã político e mitos de transnacionalidade: narrativas sobre a irmandade muçulmana no Egito e o Estado Islâmico". In *Religião e Relações Internacionais: dos debates teóricos ao papel do Cristianismo e do Islã*, by Anna Carletti and Marcos Alan S.V. Ferreira. Curitiba: Juruá Editora.
- Carlier, Melissa. 2016. "Explaining Differences in the Canadian and American Response to the Syrian Refugee Crisis". *Virginia Policy Review*, 9(2), 56-74.
- CNN. *Orlando shooting: 49 killed, shooter pledged ISIS allegiance*. June 13, 2016. Available from: <http://edition.cnn.com/2016/06/12/us/orlando-nightclub-shooting/>. Accessed on January 25, 2017.
- CNN Library. *September 11, 2001: Background and timeline of the attacks*. September 08, 2016. Available from: <http://edition.cnn.com/2013/07/27/us/september-11-anniversary-fast-facts/index.html>. Accessed on July 04, 2017.
- Connor, Phillip. 2016. "U.S. admits record number of Muslim refugees in

- 2016". *Pew Research Center*. Available from: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/10/05/u-s-admits-record-number-of-muslim-refugees-in-2016/>. Accessed on January 25, 2017.
- Connor, Phillip, and Jens Manuel Krogstad. 2016. "Key facts about the world's refugees". *Pew Research Center*. Available from: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/10/05/key-facts-about-the-worlds-refugees/>. Accessed on January 25, 2017.
- Demant, Peter. 2004. *O Mundo Muçulmano*. São Paulo: Editora Contexto.
- Desilver, D. 2015. "U.S. public seldom has welcomed refugees into country". *Pew Research Center*. Available from: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/19/u-s-public-seldom-has-welcomed-refugees-into-country/>. Accessed on January 25, 2017.
- Dias, Tatiana Silva de Almeida. 2008. "O Choque de Civilizações na Política Internacional Contemporânea". *Course Completion Work (Specialization)*, Universidade de Brasília.
- European University Institute. *Syrian Refugees: a snapshot of the crisis – in the Middle East and Europe*. Available from: <http://syrianrefugees.eu/>. Accessed on January 25, 2017.
- Fantz, A., and B. Brumfield. *Syrian Refugees not welcome in 31 U.S. states*. November 29, 2015. Available from: <http://edition.cnn.com/2015/11/16/world/paris-attacks-syrian-refugees-backlash/>. Accessed on January 25, 2017.
- Guly, C. "Canada plans to resettle 25,000 Syrian refugees by the end of February". November 24, 2015. *Los Angeles Times*. Available from: <http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-canada-refugees-20151124-story.html>. Accessed on January 25, 2017.
- Gutowski, Stephen. 2015. "There Have Been Six Successful Acts of Islamic Terrorism on American Soil Since 9/11". *The Washington Free Beacon*. Available from: <http://freebeacon.com/issues/there-have-been-six-successful-acts-of-islamic-terrorism-on-american-soil-since-911/>. Accessed on July 04, 2017.
- Hanafi, Sari. 2014. "Forced Migration in the Middle East and North Africa". *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 444-55.
- Homeland Security. 2016. *Table 14. Refugee Arrivals By Region And Country Of Nationality: Fiscal Years 2014 To 2016*. Available from: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2016/table14>. Accessed on May 15, 2018.

- Huntington, Samuel P. 1993. "The Clash of Civilizations?". *Foreign Affairs* 72, 3, 22-49.
- _____. 1997. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Kaleem, J. *More than half of Americans have unfavorable view of Islam, poll finds*. April 10, 2015. Available from: http://www.huffingtonpost.com/2015/04/10/americans-islam-poll_n_7036574.html. Accessed on January 25, 2017.
- Lynch, Marc. 2016. *The New Arab Wars: Uprisings and anarchy in the Middle East*. New York: Public Affairs. Kindle Edition.
- Magalhães, Patrícia Santos. 2016. "A União Europeia e a segurança humana – o caso dos refugiados sírios". Master's thesis, Universidade do Minho.
- Mathias, Christopher. "There Have Been No Fatal Terror Attacks in The U.S. By Immigrants from the 7 Banned Muslim Countries". *HuffPost*. January 28, 2017. Available from: http://www.huffpostbrasil.com/entry/no-terror-attacks-muslim-ban-7-countries-trump_us_588b5a1fe4b0230ce61b4b93. Accessed on July 04, 2017.
- Memmi, Albert. 2007. *Retrato do Descolonizado Árabe - Muçulmano e de Alguns Outros*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- Mitchell, Chris. 2015. *Destination Jerusalem*. Forest Hills: C & L Publishing LLC. Kindle edition.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto. 2017. *A Desordem Mundial: o espectro da total dominação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Napoleoni, Loreta. 2016. *Mercadores de Homens: como os jihadistas e o Estado Islâmico transformaram sequestros e o tráfico de refugiados em um negócio bilionário*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Organização das Nações Unidas. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951*. Available from: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_aa_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1. Accessed on May 06, 2015.
- Osborne, Samuel. 2017. "ISIS pay human traffickers for refugee children in 'desperate' attempt to attract more recruits". *Independent*. Available from: <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-refugee-children-pay-smugglers-human-traffickers-more-recruits-islamic-state-iraq-syria-terror-a7565016.html>. Accessed on May 03, 2017.
- Pacifico, Andrea Pacheco. 2014. "Direitos Humanos e Migração". In *Fraterni-*

- dade em foco: um ponto de vista político*, by Evangelina M. B. De Faria and M. De Nazaré Zenaide (Org.). João Pessoa: Ideia, 109-38.
- Pew Research Center. *Mixed views of initial U.S. response to Europe's migrant crisis*. September 29, 2015. Available from: <http://www.people-press.org/2015/09/29/mixed-views-of-initial-u-s-response-to-europes-migrant-crisis/2/>. Accessed on January 25, 2017.
- Poushter, Jacob. 2015. "In nations with significant Muslim populations, much disdain for ISIS". *Pew Research Center*. Available from: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/17/in-nations-with-significant-muslim-populations-much-disdain-for-isis/>. Accessed on January 25, 2017.
- Said, E. W. 1990. *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Cia das Letras.
- Smaili, Soraya S. 2015. "Migrantes, pós-colonialismo e fundamentalismo: enlaces entre Oriente e Ocidente e a questão do Islã". *Psicologia USP* 26, 2, 145-151.
- Talev, Margaret. "Bloomberg Politics Poll: Most Americans Oppose Syrian Refugee Resettlement". *Bloomberg Politics*. November 18, 2015. Available from: <https://www.bloomberg.com/politics/articles/2015-11-18/bloomberg-poll-most-americans-oppose-syrian-refugee-resettlement>. Accessed on January 25, 2015.
- UNHCR. 2016. *Syria conflict at 5 years: the biggest refugee and displacement crisis of our time demands a huge surge in solidarity*. March 15, 2016. Available from: <http://www.unhcr.org/afr/news/press/2016/3/56e6e3249/syria-conflict-5-years-biggest-refugee-displacement-crisis-time-demands.html>. Accessed on July 4, 2017.
- _____. 2017. *Global Trends: Forced Displacement in 2016*. Available at: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>. Accessed on July 04, 2017.
- White House. *Statement by National Security Advisor Susan E. Rice on Syrian Refugee Admissions*. August 29, 2016. Available from: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/08/29/statement-national-security-advisor-susan-e-rice-syrian-refugee>. Accessed on July 04, 2017.
- _____. *Executive Order: Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*. January 27, 2017. Available from: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/27/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>. Accessed on March 03, 2017.

RESUMO

Este artigo aborda a política estadunidense, entre 2016 e 2017, de recusa em reassentar refugiados sírios oriundos da Guerra Civil Síria, iniciada em 2011, que tem, por sua vez, forçado milhões de sírios a migrar para países vizinhos ou para o Ocidente. Desse modo, defende-se a hipótese de que os atentados terroristas impetrados por radicais islâmicos nos EUA contribuíram para o aumento de preconceitos e generalizações acerca de árabes e muçulmanos e, por isso, os refugiados sírios seriam concebidos como prováveis ameaças à segurança nacional. A fim de verificá-la, empreendeu-se uma revisão bibliográfica corroborada por alguns dados secundários descritivos acerca da percepção da sociedade estadunidense sobre os refugiados sírios e muçulmanos. Utiliza-se como referencial teórico a obra de Said (1993) sobre o Orientalismo, bem como os escritos de Huntington (1993,1997) sobre o Choque de Civilizações. Por fim, conclui-se que a recusa dos EUA em acolher refugiados sírios dá-se principalmente em virtude de traumas relacionados aos árabes e muçulmanos, bem como a preocupações de segurança nacional, ainda que infundadas.

PALAVRAS-CHAVE

Refugiados, Guerra Civil Síria, Orientalismo.

*Recebido em 24 de maio de 2018.
Aprovado em 04 de julho de 2018.*

UM ESTUDO COMPARADO DA DIPLOMACIA DE LULA NO ORIENTE MÉDIO E AHMADINEJAD NA AMÉRICA LATINA

Bruno Mendelski de Souza¹

Introdução

As gestões dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Mahmoud Ahmadinejad (2005-2013) representaram uma mudança na política externa de seus países. Empregaram uma diplomacia mais assertiva, visando aumentar a projeção internacional de seus Estados, por meio de um notável empenho de diversificar as suas relações exteriores. Brasil e Irã direcionaram os seus esforços nas relações com os países do Sul. Dentre esse conjunto de nações, o presente trabalho optou por examinar as investidas de Brasília perante o Oriente Médio² e de Teerã frente à América Latina.

A política externa de Lula vem recebendo grande atenção da academia brasileira. Em escala crescente, também se encontram trabalhos que se dedicam a estudar a política externa de Lula para o Oriente Médio³. No entanto, a política externa de Ahmadinejad para América Latina, a qual recebeu grande atenção de pesquisadores fora do Brasil⁴, não tem despertado o interesse dos

1 Professor de Relações Internacionais da UNISC. Mestre em Relações Internacionais pela UFRGS. Doutorando em Relações Internacionais pela UnB. E-mail: brunomendelskidesouza@gmail.com. .

2 Adotou-se a conceituação abrangente proposta por Fawcett (2013), que engloba os Estados Árabes da África do Norte (Mauritânia, Marrocos, Tunísia, Líbia, Egito, Sudão, Sudão do Sul, Djibuti e Somália); da Ásia Ocidental (Líbano, Síria, Jordânia, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Omã e Iêmen) e não Árabes da Ásia Ocidental (Turquia, Israel e Irã).

3 Breda dos Santos (2014), Casarões e Vigevani (2014), Holland (2013), Haffner e Holland (2012), Notari (2015), Oliveira, Silva e Souza (2015), Silva e Kunrath (2010), Silva e Pilla (2012), Santos (2015).

4 Arson, Esfandiari e stubits (2008), Brandon e Gray (2015), Daremblum (2011), Fouzi e Mira-

estudiosos brasileiros⁵. Diante desse *gap*, o presente artigo realiza um estudo comparativo entre a política externa de Lula para o Oriente Médio e de Ahmadinejad para a América Latina.

No Brasil, a literatura especializada em política externa brasileira tem, historicamente, identificado conceitos e princípios que mais do que se apresentarem recorrentes à ação externa do Brasil, tem servido de embasamento ideacional para essas políticas. Além dessa proficuidade, para Amado Cervo (2008b) os conceitos de matriz nacional possuem a utilidade de fixar a capacidade explicativa e valorativa de que são dotados, expondo a sua operacionalidade. Conduzindo-se por essa ótica, o presente trabalho optou por investigar a política externa de Lula para o Oriente Médio sob a luz de conceitos tradicionais e históricos da diplomacia brasileira. São eles: *universalismo* (Lessa 1998), *multilateralismo* (Lessa 1998, Cervo 2008a), *cooperação Sul-Sul* (Lima 2005), *autonomia* (Saraiva 2013; Vigevani e Cepaluni 2007) e *pragmatismo* (Cervo 2008a).

Similarmente, a política externa iraniana tem sido influenciada por fatores ideacionais e históricos, sobretudo no período pós Revolução Islâmica (1979). A despeito de alguns desses conceitos serem correlatos aos mencionados acima, eles guardam suas especificidades oriundas de seu contexto local. Dessa forma, priorizou-se o uso de autores iranianos, trazendo seus conceitos para análise da diplomacia de Ahmadinejad para a América Latina: *anti-imperialismo* (Nia 2012), *cooperação Sul-Sul* (Hunter 2010) e *pragmatismo* (Ramanzani 2008).

Amparados nesses conceitos, aponta-se que as políticas externas de Lula para o Oriente Médio e de Ahmadinejad para a América Latina guiaram-se por dois princípios em comum: *cooperação Sul-Sul* e *pragmatismo*, afora a adoção de uma intensa diplomacia presidencial. A diplomacia de Lula, influenciada por ideais de *universalismo* e *multilateralismo*, executou uma política externa que procurou envolver todos os países do Oriente Médio, visando dotar as mesmas de mecanismos institucionais. Já a diplomacia de Ahmadinejad, motivada pelo princípio de *anti-imperialismo*, restringiu suas atenções aos países latino-americanos que compartilhavam desse valor. Nesta linha, a ação de Teerã foi centrada no bilateralismo, e marcada por uma baixa institucionalização, sendo as relações associadas à vontade política de seus líderes.

bzadeh (2011), Hunter (2010), Johnson (2012), Lotfian (2010), Mena (2012), Pirsalami (2013), Katzman (2015), Warnaar (2013), Watson (2016).

5 Os poucos estudos existentes que versam sobre a política externa iraniana para a América Latina, o tratam não como temática principal, mas dentro da ótica das relações entre Brasil e Oriente Médio. Não obstante, cabe destacar o trabalho de Preiss (2011), que se dedica a examinar as relações bilaterais entre Brasil e Irã.

Metodologicamente, há o emprego dos elementos valorativos com uma análise de caráter mais empírico, destacando dados relativos ao envolvimento comercial e institucional de Brasília com o Oriente Médio e de Teerã com a América Latina. Por meio da revisão bibliográfica de fontes primárias e secundárias, discorre-se acerca do fluxo comercial, das visitas oficiais e abertura de postos diplomáticos, das iniciativas bi e multilaterais, além da diplomacia presidencial empregada por Lula e Ahmadinejad. Mediante esse tratamento, foi possível realizar melhor a comparação das duas diplomacias.

Elementos conceituais e históricos da Política Externa Brasileira

No Brasil, constitucionalmente, o Presidente da República (chefe do executivo federal) elabora e executa a política externa brasileira, operacionalizada pelo Ministério das Relações Exteriores (que possui o chanceler indicado pelo presidente); cabendo ao legislativo um papel consultivo neste processo (Sanches et al 2006). Tradicionalmente, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) é reconhecido por sua eficiência e alto grau de profissionalismo, fatos que o levaram a possuir um papel primordial na condução da política externa brasileira (Pinheiro 2003). Dessa forma, o presidente, amparado pelo MRE, e estando inserido em ambiente político-econômico sujeito a pressões por parte de uma grande gama de grupos de interesse, formula e supervisiona a ação externa brasileira (Figueira 2009). Ademais, o presidente e o MRE são influenciados em suas visões de mundo por alguns conceitos e princípios históricos das relações exteriores do Brasil.

Historicamente, a política externa brasileira vem empregando uma série de princípios e práticas, que resistem ao tempo e que exibem traços de continuidades (Cervo 2008a). De modo geral, a política externa dos diferentes governos brasileiros têm atuado em conformidade com esses padrões, agregando, não obstante, novos tons e particularidades. Para Cervo (2008a) um importante princípio da ação externa brasileira é o pragmatismo, entendido como a evolução do realismo, que se caracteriza pela busca ao interesse nacional brasileiro por meio da perspicácia diplomática sobre as forças dinâmicas sociais e econômicas, bem como sobre o processo decisório de outros governos.

Vigevani e Cepaluni (2011) acrescentam os conceitos de autonomia e universalismo como outros importantes norteadores tradicionais da política externa brasileira. Ambos conceitos, serão, inclusive, uma das características marcantes da diplomacia de Lula (Vigevani e Cepaluni 2007). Segundo Lessa

(1998), o Brasil possui em sua história diplomática, o aspecto universalista, que se apresenta como a busca em alcançar uma plena participação no jogo político mundial, por meio da adesão ao multilateralismo internacional, pela promoção da solução pacífica de conflitos e pela defesa de um mundo mais justo e com maiores oportunidades a todos os Estados. Historicamente, essa tradição de autonomia e de universalismo é operacionalizada por meio das relações Sul-Sul. Para Lima (2005), o Brasil em alguns momentos marcantes de sua histórica diplomática, centrou esforços em instrumentalizar a sua busca por uma ação externa independente e multifacetada através da cooperação Sul-Sul, sobretudo durante a Política Externa Independente (1961-64) e o governo Geisel (1974-79).

Mesmo quando a cooperação Sul-Sul não foi alçada como importante mecanismo da política externa do Brasil, Brasília envolveu-se em menor ou maior escala em fóruns e movimentos internacionais que buscavam redirecionar o entendimento da ordem internacional durante a Guerra Fria da visão Leste-Oeste para a Norte-Sul (Menezes e Ribeiro 2011). A ascensão de Lula, revisitaria essa tradição, ao “buscar estratégias mais diretas para valorizar a autonomia das ações brasileiras, reforçar o universalismo através da cooperação Sul-Sul e das instâncias multilaterais, e fortalecer o papel proativo do Brasil na política internacional” (Saraiva 2013, 76). O chanceler Celso Amorim evidenciou esses princípios logo em seu discurso de posse, em 2 de janeiro de 2003:

Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social [grifos nossos] (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2003: 2).

No âmbito do relacionamento do Brasil com países do Sul, segue-se agora para o exame da política externa de Lula para os países do Oriente Médio.

A Política Externa Brasileira para o Oriente Médio: aproximação e distanciamento

As relações do Brasil com os países do Oriente Médio são marcadas por períodos de aproximação e de distanciamento, razão que levou Brun (2016) a

qualificá-las como descontínuas. O envolvimento brasileiro no Oriente Médio permaneceu baixo até o *iffi* Choque do Petróleo de 1973, razão que motivou o Brasil a se aproximar mais de países exportadores desta *commoditie* como Iraque e Arábia Saudita (Casarões e Vigevani 2014). Durante os anos 1970 e 1980, o Brasil aumentou, consideravelmente, o seu comércio com a região, guiado, sobretudo, pelo interesse no petróleo e na venda de produtos bélicos (Fares 2007).

Politicamente, durante essas décadas Brasília manteve-se próxima dos países árabes. O apogeu dessa aproximação expressou-se no engajamento brasileiro na Assembleia Geral da ONU em 1975 para que se considerasse o sionismo uma forma de racismo (Brun 2012). Porém, a partir do início dos anos 1990, ocorreu uma expressiva mudança no comportamento brasileiro para o Oriente Médio (Silva e Pilla 2012).

Influenciada pela euforia do fim da Guerra Fria e pelo paradigma da globalização, a política externa brasileira abandonou o seu discurso terceiro-mundista⁶ e reduziu sua presença em regiões como a África e o Oriente Médio (Silva e Pilla 2012). Politicamente esta mudança pode ser vista na escolha do então presidente Cardoso de não visitar nenhum país da região em seu mandato (Oliveira, Santos e Souza 2015). Economicamente, essa alteração na política externa se refletiu no peso do Oriente Médio no comércio exterior brasileiro: em 1980 a região representava 20% do total transacionado comercialmente pelo Brasil, ao passo que 1999, contabilizava 2,6% (Brun 2012).

Com a chegada de Lula ao poder no Brasil em 2003, Brasília, não apenas retomou o interesse pelo Oriente Médio que fora observado nas décadas de 1970-80, como ultrapassou a ênfase comercial que marcava esse período, por meio de uma agenda muito mais ampla e assertiva (Holland 2013). Para Silva e Kunrath (2010), a diplomacia de Lula para o Oriente Médio foi pautada por uma busca de novas parcerias políticas e econômicas com os países da região, tendo em vista o desejo do governo brasileiro em exercer um papel de mediador nos conflitos médio-orientais e em âmbito global, construir uma ordem multipolar.

Nesse sentido, além do aumento da relação comercial com os Estados médio-orientais, o Brasil perseguiu um maior ativismo que pode ser observado em quatro eventos: 1) o tour na região realizado pelo presidente Lula (2003); 2) o lançamento da Cúpula América Latina-Países Árabes (2005); 3) a Declaração de Teerã (2010); e 4) o reconhecimento do Estado Palestino (2010) (Brun 2012: 43).

⁶ Neste trabalho os termos terceiro-mundismo e cooperação Sul-Sul serão utilizados como sinônimos.

Em relação à herança diplomática, o valor que mais influenciou a política externa de Lula para o Oriente Médio foi a ideia de universalização da política externa. Em seu primeiro discurso na Assembleia Geral da ONU⁷ em 2003, Lula deixa claro esse ideal: “além de aprofundar as relações já muito relevantes com nossos tradicionais parceiros da América do Norte e da Europa, buscamos ampliar e diversificar a nossa presença internacional” (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2003: 125). Consoante, Vigevani e Cepaluni (2007; 2011) compreendem a política externa de Lula como sendo definida pela busca da *autonomia pela diversificação*, tendo este governo agregado ao tradicional valor da autonomia, uma destacada ênfase na busca por distintos parceiros. As visitas presidenciais de Lula a distintos países do Oriente Médio fazem parte desta estratégia diplomática de estreitar relações com Estados de todos os continentes, reverberando esta concepção universalista, situada igualmente dentro de um esforço de inserção autônoma e soberana (Silva e Kunrath 2010).

Adjacente ao ideal universalista e autonomista, encontra-se o apego à abordagem Sul-Sul (Saraiva 2013). Para Leite (2011), a tradição da cooperação Sul-Sul encontra na Política Externa Independente, no governo Geisel, e na gestão Lula, três importantes momentos importantes na história diplomática brasileira.

Dialogando com os conceitos tradicionais da política externa brasileira, encontra-se o conjunto de crenças ideológicas do Partido dos Trabalhadores (PT). Dentre elas, a percepção de que o Brasil deveria tornar-se um ator de maior relevância no sistema internacional, influenciou, possivelmente, a mudança de ênfase para o Oriente Médio, na medida em que Brasília procurou se posicionar em relação as principais tensões naquela região (Brun 2012). Igualmente, os ideais históricos do PT de anti-imperialismo, de cooperação com os países em desenvolvimento e de solidariedade entre os povos, foram princípios visíveis na política externa de Lula (Almeida 2012). Este entendimento de mundo do PT contribuiu para que a diplomacia brasileira dispusesse de um maior ativismo e focasse mais na cooperação com os países em desenvolvimento (Hirst, Lima e Pinheiro 2010). Em específico, ao Oriente Médio, Brun (2012; 2016) identifica que os conceitos tradicionais na visão de relações internacionais do PT, como a defesa do partido das relações Sul-Sul, e o posicionamento histórico pró Palestina em sua busca pela autodeterminação⁸, forneceram uma natural aproximação com os países daquela região.

7 Discurso do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, na Abertura da 58th Assembleia Geral da ONU, em Nova York, em 23 de setembro de 2003.

8 Lula, inclusive, chegou a se encontrar com o então líder da Organização para a Libertação da Palestina, Yasser Arafat em 1995, na Colômbia (Brun 2016).

Porém, é importante mencionar que a política externa de Lula, embora imbuída com elementos ideológicos, não pode ser reduzida a esta variável: na verdade ela buscou ser a mais pragmática e realista possível (Vigevani e Cepaluni 2007). Posição esta também compartilhada por Brun (2016) que, apesar do aumento da influência ideológica nas relações brasileiras com o Oriente Médio, ressalta a sua combinação com um persistente pragmatismo. Este pode ser observado na busca pela diversificação dos parceiros, conforme demonstra a subseção abaixo.

Comércio Exterior entre Brasil e Oriente Médio (2003-2010)

A tentativa de maior aproximação brasileira com o Oriente Médio materializou-se em um considerável aumento do comércio exterior com a região. O comércio do Brasil com os países árabes passou de USD 5,48 bilhões (2003) para USD 19,85 bilhões (2010) (Silva e Pilla 2012). Santos (2015) acrescenta que o crescimento do perfil internacional do Brasil durante a gestão Lula, e suas viagens com empresários somadas à atuação da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira, possibilitaram a multiplicação do comércio em mais de três vezes no seu ápice (2008).

De modo a evidenciar melhor essas informações, com base nos dados do Banco Mundial, apresenta-se o volume de comércio exterior do Brasil com os países do Oriente Médio. A fim de demonstrar a evolução comercial, expomos os dados de 2003 (início do governo Lula) e 2010 (último ano de mandato do ex-presidente) (próxima página).

Tabela 1: dados comerciais do Brasil com os países do Oriente Médio⁹ em 2003

Partner Name	Trade Balance (US\$ Thousand)	Export (US\$ Thousand)	Import (US\$ Thousand)	Import Partner Share (%)	Export Partner Share (%)
United Arab Emirates	532,548.89	551,333.45	18,784.56	0.04	0.75
Lebanon	48,066.66	54,925.06	6,858.41	0.01	0.07
Turkey	279,141.10	337,190.78	58,049.69	0.12	0.46
Egypt, Arab Rep.	427,514.73	462,132.73	34,618.00	0.07	0.63
Israel	-130,937.36	187,494.93	318,432.28	0.66	0.26
Kuwait	-36.29	73,953.54	73,989.83	0.15	0.10
Jordan	36,294.09	37,116.87	822.78	0.00	0.05
Morocco	24,504.81	226,505.09	202,000.28	0.42	0.31
Iran, Islamic Rep.	855,321.65	869,163.68	13,842.04	0.03	1.19
Qatar	23,403.58	30,690.25	7,286.67	0.02	0.04
Syrian Arab Republic	55,411.10	66,617.77	11,206.67	0.02	0.09
Oman	44,010.40	44,013.65	3.25	0.00	0.06
Algeria	-969,341.89	153,705.20	1,123,047.09	2.32	0.21
Tunisia	14,034.48	56,343.38	42,308.90	0.09	0.08
Mauritania	19,507.48	19,540.05	32.57	0.00	0.03
Libya	26,551.88	52,553.85	26,001.97	0.05	0.07
Iraq	-237,369.97	42,367.55	279,737.53	0.58	0.06
Somalia	21,586.19	21,631.88	45.69	0.00	0.03

Fonte: Banco Mundial (Online)

⁹ Não há dados do Sudão, Sudão do Sul, Djibuti, Bahrein e Iêmen para este ano.

Tabela 2: dados comerciais do Brasil com os países do Oriente Médio¹⁰ em 2010:

Partner Name	Trade Balance (US\$ Thousand)	Export (US\$ Thousand)	Import (US\$ Thousand)	Import Partner Share (%)	Export Partner Share (%)
United Arab Emirates	1,674,998.17	1,851,818.99	176,820.82	0.10	0.94
Turkey	377,679.92	1,029,717.68	652,037.75	0.36	0.52
Egypt, Arab Rep.	1,797,340.49	1,966,139.28	168,798.79	0.09	1.00
Israel	-674,164.62	337,310.21	1,011,474.83	0.56	0.17
Lebanon	240,011.96	241,671.34	1,659.38	0.00	0.12
Kuwait	94,921.91	339,014.63	244,092.72	0.14	0.17
Iran, Islamic Rep.	1,997,066.42	2,120,323.82	123,257.40	0.07	1.07
Syrian Arab Republic	499,648.29	547,056.05	47,407.76	0.03	0.28
Jordan	218,657.20	220,181.58	1,524.39	0.00	0.11
Morocco	38,649.63	703,554.80	664,905.17	0.37	0.36
Algeria	-1,522,667.74	838,696.56	2,361,364.30	1.31	0.42
Tunisia	93,314.35	217,539.77	124,225.42	0.07	0.11
Bahrain	566,939.99	609,371.38	42,431.39	0.02	0.31
Qatar	75,240.99	294,996.82	219,755.83	0.12	0.15
Libya	355,257.80	456,120.71	100,862.91	0.06	0.23
Oman	139,121.69	151,295.43	12,173.75	0.01	0.08
Iraq	-450,963.95	287,739.28	738,703.23	0.41	0.15
Yemen	416,232.31	416,234.27	1.96	0.00	0.21
Mauritania	105,833.88	105,838.81	4.92	0.00	0.05
Somalia	63,547.01	63,549.34	2.32	0.00	0.03

Fonte: Banco Mundial (Online)

Analisando os dados, é possível constatar que o Brasil elevou as suas exportações para todos os países da região. No que tange as importações, com exceção da Mauritânia, do Líbano e da Somália, houve aumento em relação a todos os países. O Brasil também conseguiu, no governo Lula, reverter o histórico de déficit na relação comercial com os países médio-orientais. Em

¹⁰ Não há dados do Sudão, Sudão do Sul, Djibuti, para este ano.

2010, o Brasil apresentava déficit com apenas três países da região (Banco Mundial Online).

Porém, é importante destacar que apesar do expressivo crescimento do comércio exterior, a participação dos países médio-orientais ainda é baixíssima dentro dos valores totais das transações brasileiras. Os três principais importadores do Brasil, em 2010, Arábia Saudita (1^{ffl}), Irã (2^{ffl}) e Egito (3^{ffl}), respondiam, respectivamente, por apenas 1,57%, 1,07% e 1% do total exportado pelo Brasil. Isto faz com estes três países ocupem, nessa ordem, apenas a posição de 18^{ffl}, 23^{ffl} e 25^{ffl} maiores importadores do Brasil. A situação é semelhante na pauta de importação. Os três principais mercados do Oriente Médio dos quais o Brasil importa, Argélia (1^{ffl}), Arábia Saudita (2^{ffl}) e Israel (3^{ffl}), representam, respectivamente, apenas 1,31%, 1,14% e 0,56% do total importado pelo Brasil. Esses países posicionam-se em 17^{ffl}, 19^{ffl} e 31^{ffl} lugares entre os maiores exportadores para o Brasil (Banco Mundial Online).

Igualmente, salienta-se a concentração em poucos países da maior parte do fluxo comercial do Brasil para com a região: os três primeiros países no ranking de exportações do Brasil responderam por 65% das vendas brasileiras para o Oriente Médio, em 2010. Na área da importação, o volume ainda é mais concentrado, com cerca de 94% de todas as importações brasileiras sendo oriundas de três países (Argélia, Arábia Saudita e Israel) (Santos 2015).

Ademais, em 2003, o Oriente Médio¹¹ respondia por 6,37% das exportações brasileiras, e por 5,17% das importações. Em 2010, ele representava 4,51% das exportações e 7,49% das importações (Banco Mundial Online). Ou seja, apesar do crescimento do volume transacionado (conforme apontado anteriormente), o valor não apenas permanece baixo, como a região reduziu a sua participação nas exportações brasileiras.

Diplomacia Presidencial, Visitas de Chefes de Estado e Governo e Abertura de Postos Diplomáticos Brasileiros no Oriente Médio

A política externa do governo Lula não apenas manteve a prática de seu antecessor do uso da diplomacia presidencial, como também imprimiu um dinamismo à diplomacia brasileira, potencializado por uma participação pessoal do presidente nos assuntos externos, igualmente, sem precedentes (Barnabé 2010). O ex-presidente, em parceria com o chanceler Amorim, tomou para si a dianteira da execução da política externa. Consoante, Almeida (2012) coloca que a diplomacia de Lula foi extremamente empreendedora,

¹¹ Estes dados levam em conta a divisão geográfica do Banco Mundial para o Oriente Médio que exclui a Mauritânia, Sudão, Sudão do Sul, Djibuti, Somália e Turquia.

estabelecida muito mais a partir da figura carismática do ex-presidente do que, propriamente, de capacidades concretas brasileiras que atestassem sua condição de potência global. Essa diplomacia presidencial levou Lula a ser o mandatário brasileiro que mais tempo esteve no exterior, visitando 263 destinos (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2011).

No que tange ao Oriente Médio, Lula foi o primeiro presidente a realizar uma visita oficial à região (Leite 2011). Lula visitou dez países do Oriente Médio durante o seus governos, a saber: Síria (2003), Líbano (2003), Emirados Árabes Unidos (2003), Egito (2003), Líbia (2003, 2009), Palestina (2010), Israel (2010), Irã (2010) e Catar (2010) (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2011). Para Silva e Kunrath (2010), a principal motivação para as visitas de Lula ao Oriente Médio reside na esfera política, situada na tentativa de lançar o país como um mediador dos conflitos da região, visando aumentar sua projeção internacional, e elevar a chance de ganhar uma vaga como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Esta intensa agenda de viagens internacionais ao Oriente Médio ancorou-se na forte colaboração com seu chanceler, Celso Amorim, que se deslocou à região em todos os anos do governo Lula, realizando um total de 44 visitas (incluindo os encontros multilaterais), com exceção do ano de 2007 (Brun 2016). Amorim foi o chanceler brasileiro que mais visitou a região (ibidem) Estas ações não apenas corroboram, mas dão um novo fôlego ao universalismo da política externa brasileira.

Em contrapartida, Lula recebeu 12 visitas oficiais de chefes de Estado e de Governo oriundos do Oriente Médio: Palestina (3 vezes), Líbano (2 vezes), Síria (2 vezes), Argélia (1 vez), Catar (1 vez), Irã (1 vez), Israel (1 vez), Jordânia (1 vez), Kuwait (1 vez), Líbia (1 vez), Marrocos (1 vez) e Turquia (1 vez) (Brasil 2011). Neste universo, destaca-se o recebimento em um intervalo de menos de duas semanas, dos líderes de três países chave na geopolítica do Oriente Médio: Israel, Palestina e Irã (Brasil 2011).

Esta situação qualifica-se como um claro indicador da postura conciliatória e universalista que a política externa brasileira vem, ao longo de sua história, assentando e que, no governo Lula, encontrou uma grande expressão. Preiss (2011) acrescenta que a circunstância referida demonstra o interesse e a habilidade do Brasil em se colocar como relevante ator no Oriente Médio. A fala de Lula na ocasião da visita de Ahmadinejad ao Brasil em 23 de novembro de 2009, demonstra estes pontos:

Mantemos um diálogo aberto e franco com todos os países da região. Com esse espírito, recebi, nos últimos dias, os Presidentes de Israel e da Autoridade Palestina. A Shimon Peres e a Mahmoud Abbas reiterei a posição

brasileira sobre o conflito no Oriente Médio. Defendemos o direito do povo palestino a um Estado viável e a uma vida digna, ao lado de um Estado de Israel seguro e soberano.

Mas a busca de um entendimento, nesse e em outros temas regionais, exige a incorporação de novos interlocutores genuinamente interessados na paz. Para dialogar, é necessário construir canais de confiança, com desprendimento e coragem. São esses mesmos valores e princípios que devem prevalecer na busca de paz no Oriente Médio [grifos nossos] (Ministério das Relações Exteriores 2009: 184).

O discurso universalista e agregador da política externa de Lula, somado ao prestígio internacional do presidente, alicerçou a busca de maior protagonismo internacional do Brasil, conforme demonstra o trecho acima. Este esforço também instrumentalizou-se via abertura de postos diplomáticos no Oriente Médio.

O Brasil inaugurou embaixadas no Marrocos, em Omã e no Catar, e consulados na Turquia, no Líbano e em Territórios Palestinos (Breda dos Santos 2014, 201). Também foi aberto um escritório comercial nos Emirados Árabes Unidos, e foram enviadas missões empresariais à Líbia e à Arábia Saudita (Leite 2011). Este movimento inseriu-se na estratégia brasileira de expansão das suas relações internacionais, tendo o Brasil, no período Lula, aberto 30 embaixadas¹², além de um Escritório de Representação na Cisjordânia junto à Autoridade Nacional Palestina (Leite 2011; Jakobsen 2016).

Com isso, dentro do universo de 24 países médio-orientais, o Brasil mantém relações diplomáticas com todos eles, não dispondo de representação diplomática direta apenas no Iêmen e no Bahrein¹³ (Itamaraty Online). Assim, a intensificação da abertura de postos diplomáticos no exterior, pelo governo Lula, a destacada agenda de recebimento e as visitas a chefe de estado e de governo do Oriente Médio, se enquadram dentro dos esforços de projeção do país como *player global* buscando um multilateralismo universalista (Saraiva 2013). Na mesma linha, Lessa (2017, 9) complementa afirmando que o universalismo de Lula, ademais do tradicional empenho em se fazer presente nos principais fóruns internacionais, desenvolveu uma “variante relacionada com a própria expansão da malha diplomática, o universalismo geográfico, com o crescimento dramático do número de postos e de representações diplo-

12 Estas referem-se apenas àquelas com estrutura física própria. Além destas, o Brasil abriu outras cinco compartilhando instalações com as representações alocadas em outros países (Jakobsen 2016).

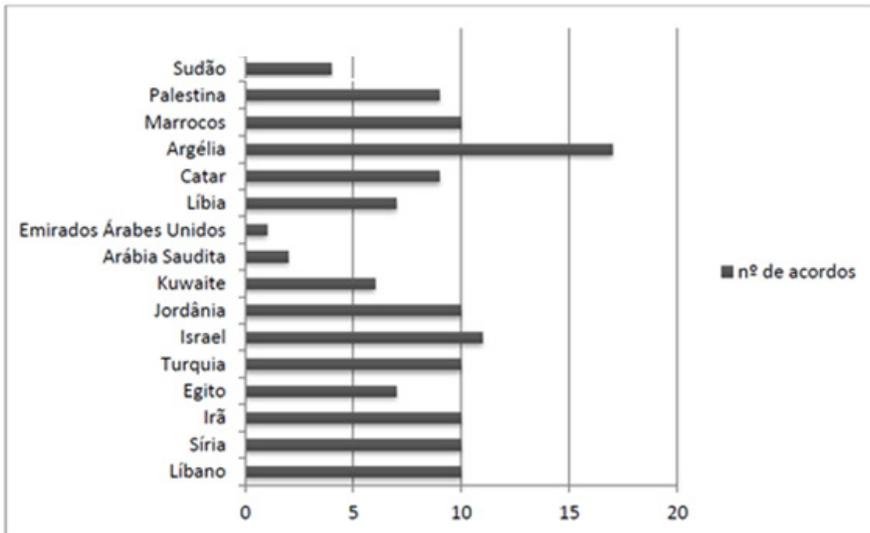
13 Pelo Iêmen, responde a embaixada brasileira na Arábia Saudita, quanto que pelo Bahrein, a embaixada brasileira no Kuwait (Itamaraty Online).

máticas”.

Cooperação Bilateral e Multilateral do Brasil com o Oriente Médio (2003-10)

A cooperação bilateral, instrumentalizada por meio da assinatura de acordos, é outro indicador útil à mensuração da importância de um país ou região. Na gestão de Lula, foi assinado o inédito número de 135 acordos¹⁴ com os países do Oriente Médio (Serpru apud Santos 2015). A título de comparação, o governo brasileiro que aparece em segundo lugar neste quesito é o de Figueiredo, com 17 acordos assinados. Olhando através de uma perspectiva histórica, durante o período de 1946-2002, foram assinados 37% do total de acordos com Estados do Oriente Médio, ao passo que somente no governo Lula, foram firmados 63% (Santos 2015). O universalismo da política externa de Lula para o Oriente Médio pode ser percebido no fato (conforme demonstra o gráfico abaixo) de que o Brasil firmou acordos bilaterais com todos os países da região.

Tabela 3: acordos assinados entre Brasil e os países do Oriente MédioSource:



Fonte: Serpro apud Santos (2015)

¹⁴ Destes, no ano de 2015, 97 acordos (71,85%) estavam ainda em vigor (Serpru apud Santos 2015).

Dentre essa gama de acordos, destacam-se com Israel: a cooperação bilateral entre empresas brasileiras e israelenses; a abertura de um escritório da Força Aérea Brasileira em Telavive em 2003; e as prospecções na área de energias renováveis. Com as monarquias do Golfo Pérsico, o Brasil por meio de suas empresas de construção civil, tem atuado em projetos de infraestrutura nos Emirados Árabes Unidos (Holland 2013). Em novembro de 2009, foi realizada uma missão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento à Arábia Saudita e aos Emirados Árabes Unidos, visando prospectar oportunidades de investimento na agricultura brasileira. Também se destaca o Acordo Brasil-Jordânia de Cooperação Científica e Tecnológica (2008), o qual contou com a visita do ministro brasileiro da pasta, Sérgio Rezende, ao país em 2010, para iniciar os trabalhos de implementação; e o acerto da venda de aviões brasileiros do tipo “Super Tucano” à Jordânia (Holland 2013).

Além da cooperação bilateral, a política externa de Lula para o Oriente Médio, marcou-se por esforços de entendimentos multilaterais exemplificados na Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), nos acordos comerciais entre o Mercosul e os países da região, e a Declaração de Teerã (2010). Estes empreendimentos também simbolizam a tentativa da diplomacia lulista de criar novos arranjos que contrabalançassem o atual status quo internacional (Cervo 2008a; Notari 2015).

A ASPA envolve todos os países sul-americanos e vinte e dois países árabes e fora idealizada pelo Brasil. A sua 11ª Cúpula ocorreu em maio de 2005 em Brasília. Em março de 2009, ocorreu a 2ª Cúpula¹⁵, em Doha no Catar (Breda dos Santos, 2014). O chanceler Celso Amorim¹⁶ aponta os objetivos do arranjo:

(...) Intensificar o diálogo no mais alto nível político. Ao mesmo tempo, ajudará a ampliar os vínculos culturais, comerciais, bem como outros vínculos por meio de uma agenda positiva bi-regional, **unindo os povos dessas duas vastas áreas do mundo**. As palavras chave para definir estes objetivos são, portanto, diálogo e cooperação. **Ao fomentar os laços entre nossas regiões mediante projetos concretos, estaremos contribuindo, de forma pragmática, para fortalecer as relações Sul-Sul.**

Compartilhamos valores e objetivos na esfera multilateral. Podemos fazer mais em áreas de interesse mútuo, como a reforma das instituições finan-

15 A iniciativa segue em funcionamento, a última cúpula (4a) foi realizada em novembro de 2015, em Riad na Arábia Saudita. A 5ª cúpula será realizada na Venezuela em 2018 (Itamaraty Online).

16 Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, durante Reunião de Cúpula da Liga Árabe, realizada em Argel, Argélia, no dia 22 de março de 2005.

ceiras internacionais, o combate à fome e à pobreza, a reforma das Nações Unidas e a eliminação das distorções no sistema multilateral de comércio. **Nossas vozes serão melhor ouvidas se falarmos juntos** [grifos nossos] (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2005: 85-86).

Na fala de Amorim estão presentes os cinco princípios que orientaram a diplomacia de Lula para o Oriente Médio: *universalismo, multilateralismo, cooperação Sul-Sul, autonomia e pragmatismo*.

Para Breda dos Santos (2014), iniciativas como a ASPA são um exemplo da diplomacia de cúpulas do governo Lula, instrumentalizadas em mecanismos de coordenação política em foros multilaterais e de cooperação multissetorial. O documento constitutivo da ASPA, a Declaração de Brasília, expressa os esforços em prol da institucionalização desta coordenação multilateral. São definidas como prioritárias a coordenação em fóruns multilaterais a respeito dos temas de desarmamento, terrorismo, Metas do Desenvolvimento do Milênio e comércio internacional (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2005: 340, 342, 343). Este nível de institucionalização também representará uma diferença diante a abordagem personalista da diplomacia de Ahmadinejad para a América Latina.

Ferrabolli (2014), ao analisar os resultados da ASPA, afirma que em seus primeiros anos, a cúpula possuiu um caráter mais vibrante, influenciando na duplicação do comércio exterior entre as duas regiões. Porém, o mecanismo de cooperação inter-regional tem perdido fôlego nos últimos anos, sobretudo em virtude da retração da política externa de Rouseff e Temer para o Oriente Médio, e também em razão das instabilidades políticas e econômicas geradas pela Primavera Árabe. Santos (2015) possui uma visão semelhante ao pontuar que apesar de ter contribuído, positivamente, para a elevação do comércio entre as partes, a ASPA segue como um instrumento que necessita de ajustes, e o qual ainda é, fortemente, influenciada por desenvolvimentos políticos.

Além da ASPA, podemos mencionar que o Brasil, no âmbito comercial, se empenhou para enquadrar o Mercosul dentro de sua estratégia de diversificar as relações comerciais do Brasil via parceiros não tradicionais (Notari 2015). Em parte mediadas pela ASPA, foram iniciadas discussões acerca da criação de áreas de livre comércio entre Mercosul e: Israel, Egito, Síria, Jordânia, Marrocos e Conselho de Cooperação do Golfo¹⁷ (Santos 2015, 75). O desejo de aprofundar as relações comerciais com os países árabes, incluindo aqueles que possuem problemas com as grandes potências ocidentais, como a Síria; mas, ao mesmo tempo sem excluir Israel, atesta a vocação universa-

¹⁷ Destes, apenas o acordo com Israel está em funcionamento (desde 2010) (Itamaraty Online).

lista da política externa brasileira, atrelada ao desejo de inserção internacional independente ainda que, eventualmente, contrário ao das grandes potências (Brun 2012).

Esta dimensão autonomista e, eventualmente, questionadora da política externa brasileira de Lula teve como expressão máxima em sua relação com o Oriente Médio, a intermediação, em maio de 2010, de um acordo entre o presidente iraniano Ahmadinejad e o *premier* turco, Erdogan, visando estabelecer uma solução para o impasse nuclear iraniano, ação que ficou conhecida como Declaração de Teerã (Brun 2016).

Neste entendimento, o Irã se comprometeria 1,2 mil quilos de urânio enriquecido para a Turquia, que estocaria o material, enquanto que Rússia e França o enriqueceriam em 20%, devolvendo-o nessas condições (insuficientes para uso militar) para Teerã (Silva e Pilla 2012). Além da dimensão autonomista, o arranjo também exemplifica a concepção terceiro-mundista moderada da política externa brasileira, conforme atesta o chanceler Celso Amorim¹⁸:

Em função das crises econômicas dos últimos anos, emerge o consenso de que a legitimidade e a eficácia nas relações internacionais demandam decisões tomadas de maneira democrática, com a participação de um grupo amplo e representativo de países. **A governança global está sendo reconstruída. O mundo não pode ser gerido por pequenos grupos que se auto-intitulam tomadores de decisão.**

É importante repetir as razões que inspiraram dois países em desenvolvimento, membros não-permanentes do Conselho de Segurança, a ousar lidar com assunto de tal relevância na esfera da paz internacional.

A Turquia e o Brasil guiaram-se primordialmente pelo objetivo – o qual, estou certo, é compartilhado por todos neste recinto – de encontrar uma fórmula que garantisse o exercício do direito do Irã ao uso pacífico da energia nuclear, ao mesmo tempo em que fornecesse garantias de que o programa nuclear iraniano possuísse propósitos exclusivamente pacíficos [grifos nossos] (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2011: 249, 252.)

O caráter moderado é ilustrado pelo esforço da diplomacia brasileira em democratizar a ordem internacional vigente através de seus próprios mecanismos regulatórios, e não subverte-la como um todo.

Apesar do acordo ter falhado e não ter evitado novas sanções onusia-

18 Intervenção do chanceler Celso Amorim durante a Conferência do Desarmamento ocorrida em Genebra em 15 de junho de 2010.

nas ao Irã, a assinatura da Declaração de Teerã entre Brasil, Turquia e Irã, em maio de 2010, forneceu uma visibilidade inédita à diplomacia brasileira, reafirmando sua condição de potência emergente com aspirações globais (Brun 2012). Após essas considerações acerca da política externa de Lula para o Oriente Médio, iniciam-se as seções sobre a política externa iraniana.

Cooperação Bilateral e Multilateral do Brasil com o Oriente Médio (2003-10)

Antes de expor e discutir os traços fundacionais da política externa iraniana, é pertinente esclarecer os pontos fundamentais a respeito do processo decisório de política externa do país. No Irã, a figura mais relevante na política externa é o Líder Supremo, que tem, por exemplo, o poder de declarar guerra e paz e o controle sobre as forças armadas (Flanagan-Rieffer 2009). Após o Líder Supremo, o Presidente possui a segunda função mais importante para as políticas domésticas e externas, nomeando o chanceler e determinando o tom e as táticas da política externa, mas não a sua estratégia geral (Watson 2016). O Presidente também é influenciado pelo Conselho Supremo de Segurança Nacional e pelo Parlamento, que comumente é disputado por três grupos políticos: Conservadores, Reformistas e Neoconservadores (Flanagan-Rieffer 2009). Os dois primeiros defendem uma diplomacia realista, buscando boas relações com o “Ocidente”. Já os segundos, advogam por uma ação externa mais idealista (ligada aos ideais da Revolução Islâmica) e combativa ao “Ocidente” (ibidem). Ahmadinejad pertenceu a este último grupo, o qual também fora hegemônico durante o seu mandato (Warnaar 2013).

Assim, nessa lógica, as ações de política externa executadas pela presidência respondem a um equilíbrio entre as posições do Líder Supremo, do Conselho Supremo de Segurança Nacional e do Parlamento. Sendo todos eles influenciados por uma série de valores históricos presentes na sociedade iraniana (Hunter 2010).

Desde a instauração da República Islâmica em 1979, o traço marcante da política externa iraniana tem sido o seu caráter independentista e contra hegemônico (Nia 2012). Ambos estão expressos no texto constitucional do país. Segundo o artigo 152:

A política externa da República Islâmica do Irã é baseada na rejeição de todas as formas de dominação, tanto pelo esforço e submissão a ela, na preservação da independência do país em todos os aspectos de sua integridade territorial, na defesa dos direitos de todos os muçulmanos, não

alinhamento em relação às superpotências hegemônicas, e manutenção de relações mutuamente pacíficas com todos os Estados não beligerantes [grifos nossos] (Constitution of Iran 1992: 35, tradução livre).

Os ideais independentista e contra hegemônico também são concebidos dentro de uma visão global das relações internacionais. O artigo 154 da Constituição iraniana complementa este ponto, acrescentando o viés pugnaz e revolucionário da política externa de Teerã:

A República Islâmica do Irã tem como ideal a felicidade humana em toda a sociedade humana, e **considera que a obtenção da independência, liberdade e o domínio da justiça e da verdade é o direito de todos os povos do mundo. Consequentemente**, enquanto se abstém escrupulosamente de todas as formas de interferência nos assuntos internos de outras nações, **apoiar as lutas justas dos combatentes da liberdade contra os opressores em todos os cantos do globo** [grifos nossos] (Constitution of Iran 1992: 35, tradução livre).

Em âmbito governamental, estes princípios foram aprimorados e instrumentalizados pelos Líderes Supremos do Irã: Ruhollah Khomeini (1979-89) e Ali Khamenei¹⁹ (1989-) (Darabinia, Marzband e Foroughiniya 2017; Warnaar 2013).

O pensamento de política externa de Khomeini pode ser sintetizado em cinco grandes eixos: 1) Combate à tirania e ao colonialismo; 2) Apoio aos oprimidos e aos movimentos de libertação; 3) Apoio aos muçulmanos; 4) Coexistência pacífica; 5) Respeito mútuo e não interferência nos assuntos domésticos dos países (Darabinia, Marzband e Foroughiniya 2017: 35-36). Dentre esses cinco eixos, se destaca a confluência da retórica anti-hegemônica com o islamismo político. De acordo com Khomeini (2002, tradução livre) “A nação do Islã são os seguidores da escola cuja doutrina pode ser resumida em dois versos do Alcorão: não oprima e não aceite a opressão”. A influência do ideal revolucionário e a postura contrária as grandes potências ocidentais, levou a concepção do Irã como um Estado independente e contra hegemônico (Moshirzadeh 2007).

Hunter (2010), complementa apontando que a confluência de seis fatores, tem sido responsável por moldar a visão de política externa do Irã pós 1979: 1) o passado de influência de grandes potências e anticolonialismo; 2) o terceiro mundismo militante; 3) as influências islamistas; 4) as ideias esquerdistas; 5) o radicalismo árabe; 6) o pensamento de Khomeini. Já para Moshir-

¹⁹ As posições de Khamenei sobre política externa serão expostas na seção seguinte.

zadeh (2007), três principais discursos constituem a identidade da República Islâmica: independência, justiça e resistência.

Estes discursos foram formados ao longo da história iraniana e possuíram um importante papel na constituição da identidade da Revolução Islâmica, e, depois, da identidade da República Islâmica. Moshirzadeh (2007) argumenta que o discurso da resistência, constituinte da identidade revolucionária, foi central no contexto pós revolução, mas não fora hegemônico no período de 1989-2005. Esta construção discursiva, no entanto, foi retomada com a eleição de Ahmadinejad em 2005.

A este conjunto de ideias, soma-se um constante pragmatismo nas relações internacionais. Segundo Ramanzani (2008), o equilíbrio entre ideologia e pragmatismo dentro do processo de formulação da política externa de Teerã tem sido persistente, intrincado e complexo em toda a história iraniana. Nesse sentido, ao contrário do que possa talvez apontar o senso comum, a política externa iraniana, apesar de sua tradicional, constante e eventualmente agressiva retórica religiosa, ao longo dos últimos trinta anos tem sido conduzida por um viés realista ao invés de uma suposta irracionalidade associada ao fervor religioso (Flanagan-Rieffer 2009).

Dessa forma, a necessidade de evitar o crescente isolamento internacional do Irã, somada ao compartilhando de alguns ideais como o antiamericanismo, potencializou a aproximação com alguns países da América Latina. Antes de analisar esta política, cabe pontuar que as relações iranianas com o subcontinente latino-americano não se constituem de novidade na diplomacia de Teerã, seguindo uma tendência de proximidade e de distanciamento para a região.

A Política Externa Iraniana para a América Latina: pragmatismo e ideologia

Em razão da distância geográfica, das diferenças culturais, da falta de preferências significativas em comum e da ausência de conflitos, as relações iranianas com a América Latina, historicamente, foram muito reduzidas (Hunter 2010). A única exceção refere-se à Venezuela, em virtude do interesse compartilhado sobre o petróleo (Teerã e Caracas são membros fundadores da OPEP) (Johnson 2012). Este quadro de distanciamento somente foi alterado a partir da Revolução Islâmica Iraniana de 1979.

Logo após a referida revolução, o Irã procurou ativamente engajar-se em uma política terceiro mundista, e encontrou em países latino americanos, que compartilhavam uma retórica anti-americanista, interessantes possibi-

lidades. Desse modo, Teerã aproximou-se da Cuba castrista e da Nicarágua sandinista (Lotfian 2010). Ademais, durante os anos 1980, o Irã buscou aumentar suas relações com o subcontinente em razão: 1) da Guerra Irã-Iraque; 2) das sanções econômicas dos EUA pela crise dos refêns; e 3) do isolamento do país (ibidem). Porém, fortes alterações na conjuntura regional e doméstica, acentuadas pelo fim da Guerra com o Iraque, culminaram na ascensão do governo Rafsanjani (1989-1997), que adotou uma política externa menos guiada pelos princípios da Revolução Islâmica e mais pragmática, o que significou entre outras coisas, um distanciamento da América Latina (Johnson 2012).

O governo Khatami (1997-2005), por sua vez, marcou um ensaio de reaproximação com o subcontinente. Neste período a abordagem iraniana para a América Latina tornou-se mais ativa, resultando no aumento das visitas de alto nível entre o país e a região (Hunter 2010). Retomando o histórico de aproximações com países de viés anti-EUA, Khatami fortaleceu a relação com Cuba e Venezuela (Johnson 2012). Em 2000, o presidente iraniano visitou Cuba e, em 2001, Fidel Castro e Hugo Chávez foram ao Irã (Warnaar 2013). Em 2004, o então presidente venezuelano visitou novamente o Irã, e, em 2005, Khatami viajou à Venezuela, inaugurando uma fábrica de tratores construída com auxílio iraniano, e assinando um acordo de livre comércio com Caracas (ibidem).

A ascensão de Ahmadinejad à presidência do Irã em agosto de 2005 marcou uma intensificação nas relações com a América Latina. Ancorado no mútuo antagonismo em relação aos EUA, que une Teerã a alguns países latino-americanos governados por regimes de esquerda, e no discurso terceiro mundista, o Irã arquitetou o fortalecimento da sua presença na região (Farah 2008).

Lotfian (2010) infere que as razões para a expansão iraniana à América Latina são: 1) a tradição pós revolucionária anti imperialista e a necessidade de encontrar aliados que compartilhem esta visão; 2) o imperativo político de busca de apoio para o programa nuclear iraniano; e 3) o tradicional pragmatismo de ganhos econômicos, especialmente a exportação de petróleo. Dentre esses três elementos ressalta-se que o mais importante fora o segundo, em razão das sanções onusianas²⁰ ao programa nuclear iraniano, o qual suspeita-se que possa possuir fins não pacíficos.

20 O Conselho de Segurança da ONU impôs quatro sanções ao Irã por meio das resoluções: 1.737 (2006); 1.747 (2007); 1.803 (2008) e 1.929 (2010). Entre suas principais deliberações encontram-se o congelamento de bens de pessoas e instituições ligadas ao programa nuclear iraniano, restrições à compra de armamentos pelo Irã e aos investimentos de Teerã no exterior (Katzman 2017).

Esta nova orientação da política externa iraniana contou com a conjunção de duas variáveis conjunturais internacionais: a elevação dos preços do petróleo e a ascensão de governos de inspiração marxista e anti-imperialista na América Latina. O primeiro permitiu que Teerã dispusesse de melhores condições de empreender uma postura mais assertiva no subcontinente, com inúmeras visitas de alto nível, acordos bilaterais e promessas de investimentos (Warnaar 2013).

Igualmente, a postura contestadora da ordem internacional, o sentimento anti-EUA e o desejo de países latino americanos, como Venezuela, Bolívia, Equador e Nicarágua, de executar uma política externa mais independente impulsionaram as relações com o Irã (Arnson e Esfandiari 2008). A fala abaixo do Líder Supremo, Khamenei em 2007²¹, poderia, facilmente, se encaixar na retórica dos mandatários das nações latino-americanas mencionadas:

As potências arrogantes compararam o mundo a uma aldeia global, e os EUA chamam a si mesmo como o chefe da aldeia para poder fazer o que quiser. Agora se uma nação ou uma personalidade política diz ou faz algo contrário aos seus desejos, eles colocam todo o tipo de acusação contra ele. Esta é a natureza dos nossos inimigos (Khamenei 2007: 4, tradução livre).

Esta afinidade ideológica permitiu que o Irã ensaiasse uma maior diversificação de suas relações internacionais, de modo a evitar não somente o seu crescente isolamento, como encontrar mercados econômicos alternativos que representassem um alívio as sanções recebidas por causa de seu programa nuclear (Lotfian 2010).

Comércio Exterior entre Irã e América Latina (2005-2013)

Em termos comerciais, apesar do crescimento das exportações iranianas para a região durante os mandatos de Ahmadinejad, este valor ainda permanece, proporcionalmente, muito baixo, estando o comércio exterior ainda de sobremaneira concentrado em poucos países. Para Mena (2012), um dos efeitos diretos da incursão iraniana na América Latina foi o crescimento do volume comercial, que embora tenha sido intensificado em alguns casos, de modo geral, tem sido errático, e claramente ainda não se configura como importante para o Irã e nem para seus parceiros da região.

21 Discurso do Aiatolá Ali Khamenei aos residentes da província do Azerbaijão Oriental (província iraniana), na data de 17 de fevereiro de 2007.

Segundo dados do Banco Mundial (Online), as exportações iranianas para a América Latina e Caribe, no período entre 2005 e 2011²², obtiveram um crescimento de quase 400%, passando de USD 28.610 bilhões (2005) para USD 111.738 bilhões (2011). Porém, é importante destacar que estes valores representam apenas 0,05% do total exportado por Teerã em 2005 e 0,09% em 2011. As importações, por sua vez, tiveram um decréscimo de cerca de 19% no mesmo período, passando de USD 938.720 bilhões (2,43% do total importado) para USD 762.843 bilhões (1,12% do total importado).

A respeito dos resultados bilaterais comerciais gerados pela investida iraniana na América Latina, estes também se revelam muito modestos, conforme demonstram os dados abaixo:

Tabela 4: Comércio Exterior do Irã com a América Latina (2005)²³

Partner Name	Trade Balance (US\$ Thousand)	Export (US\$ Thousand)	Import (US\$ Thousand)	Import Partner Share (%)	Export Partner Share (%)
Venezuela	9,897.47	13,292.68	3,395.22	0.01	0.02
Brazil	-825,459.23	2,897.90	828,357.14	2.14	0.00
Colombia	396.10	536.67	140.57	0.00	0.00
Costa Rica	-905.75	17.16	922.91	0.00	0.00
Cuba	-791.44	885.59	1,677.03	0.00	0.00
Chile	-2,572.84	1,139.55	3,712.39	0.01	0.00
Panama	-261.88	1,259.80	1,521.68	0.00	0.00
Ecuador	-5,139.93	184.66	5,324.58	0.01	0.00
Argentina	-2,374.40	525.82	2,900.22	0.01	0.00
Uruguay	-52,774.96	58.75	52,833.71	0.14	0.00
Peru	-687.19	316.23	1,003.43	0.00	0.00
Jamaica	-12,622.37	49.50	12,671.87	0.03	0.00
Paraguay	-3,119.99	20.69	3,140.68	0.01	0.00
Honduras			42.40	0.00	

Fonte: Banco Mundial (online)

22 No banco de dados do Banco Mundial os dados sobre o comércio exterior do Irã somente estavam disponível até o ano de 2011. Conforme: <<http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/IRN/Year/2011/TradeFlow/EXPIMP>>.

23 Não há dados da Bolívia, da Guiana e do Suriname, e, a respeito do comércio com os países centro-americanos, apenas cinco dos vinte países da região apareceram nas estatísticas com o Irã para este ano.

Nota-se que em 2005 neste ano o Irã possuía déficit comercial com todos os principais parceiros, com exceção da Venezuela e Colômbia. Podemos, também, observar que, além do reduzido valor transacionado, Teerã manteve relação comercial com apenas quatorze dos trinta e dois países latino-americanos. Como será possível perceber nos dados abaixo, não houve significativa evolução nestes quesitos até o ano de 2011.

Tabela 5: Comércio Exterior do Irã com a América Latina²⁴ (2011)

Partner Name	Trade Balance (US\$ Thousand)	Export (US\$ Thousand)	Import (US\$ Thousand)	Import Partner Share (%)	Export Partner Share (%)
Venezuela	64,715,54	64,794,26	78,72	0,00	0,05
Cuba	5,357,30	5,758,58	401,28	0,00	0,00
Brazil	-597,355,09	17,173,94	614,529,03	0,90	0,01
Colombia	4,25	827,10	822,85	0,00	0,00
Argentina	-114,784,90	3,531,17	118,316,07	0,17	0,00
Peru	93,50	268,01	174,50	0,00	0,00
Ecuador	-2,858,05	182,24	3,040,29	0,00	0,00
Costa Rica	-127,18	32,06	159,24	0,00	0,00
Uruguay	-7,081,76	295,80	7,377,56	0,01	0,00
Panama	-3,234,37	269,35	3,503,71	0,01	0,00
Chile	-9,956,48	682,10	10,638,58	0,02	0,00
Honduras	-349,58	29,16	378,73	0,00	0,00
Bolivia			232,45	0,00	
Paraguay			6,20	0,00	

Fonte: Banco Mundial (online)

Por meio dos dados verifica-se que a baixa intensidade do comércio iraniano com a região persiste, além do fato das transações não envolverem nem a metade dos países da região. Esta circunstância parece indicar que os objetivos de Teerã com a América Latina se traduzem mais em um caráter

²⁴ Não há dados da Guiana e do Suriname, e, a respeito do comércio com os países centro-americanos, apenas três dos vinte países da região apareceram nas estatísticas com o Irã para este ano.

político do que em um viés econômico.

Enquanto, em 2005, os três principais parceiros comerciais do Irã na América Latina eram Brasil (1^o), Uruguai (2^o) e Venezuela (3^o); em 2011, Brasil (1^o), Argentina (2^o) e Venezuela (3^o) ocupavam as primeiras posições. Conforme observado, apesar do considerável crescimento das exportações iranianas para Caracas, os maiores mercados de Teerã, na região, continuam com países que não se configuravam como aqueles que a diplomacia iraniana dedicou mais atenção, conforme evidenciado na seção abaixo.

Diplomacia Presidencial, Visitas de Chefes de Estado e de Governo e Abertura de Postos Diplomáticos Iranianos na América Latina

Valendo-se de uma intensa diplomacia presidencial, o Irã de Ahmadinejad empreendeu uma série de ações no subcontinente, de modo a aumentar a sua influência na região. Igualmente, o mandatário recebeu diversas visitas de líderes latino-americanos. Uma importante característica da diplomacia presidencial de Ahmadinejad foi a busca por maior projeção e visibilidade de suas ações, exposta, por exemplo, em suas entusiásticas declarações a respeito da nova aproximação de Teerã com alguns países latino-americanos. Durante sua primeira visita à região, em 2007, Ahmadinejad afirmou: “felizmente, uma grande coalização anti-imperialista tem se formado nesta região” (Brun 2008, 37).

Amparado na retórica compartilhada contra os EUA e o imperialismo das grandes potências, o Irã de Ahmadinejad ancorou suas relações com a América Latina tendo como base suas dinâmicas com a Venezuela. Contribuiu em muito para isso, a relação pessoal desenvolvida por Ahmadinejad e Hugo Chávez. O então presidente iraniano constantemente referia-se à Chávez como seu irmão, evidenciando também o compromisso de ambos contra o imperialismo (Hunter 2010). A declaração de Ahmadinejad em 22 de junho 2012 durante visita à Caracas ilustra essa dinâmica:

(...) Agradeço também ao grande senhor, Deus, que me deu esta oportunidade de viajar à terra venezuelana e **ter a oportunidade de encontrar o meu irmão, o meu querido irmão, o presidente Chávez, um grande revolucionário que hoje em dia está resistindo contra o imperialismo**, contra o grande imperialismo defendendo os direitos de seu povo, da mesma forma que os direitos da América Latina e de todos os povos independentes do mundo [grifos nossos] (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela 2013: 859, tradução livre).

Farah (2008), nesse seguimento, argumenta que a expansão das relações do Irã com a América Latina foi sustentada por uma amizade pessoal entre Ahmadinejad e Chávez. Será por meio desta relação pessoal, que se deram darão os contatos de Teerã com o Equador de Rafael Correa e a Bolívia de Evo Morales, sendo estas o resultado de interesses convergentes entre Irã e Venezuela (Farah 2008).

Uma agenda que, naturalmente, aproximou os líderes latino-americanos com Ahmadinejad refere-se ao compartilhamento de uma retórica anti-EUA e anti-imperialismo (nos primeiros inspirada no marxismo, e no segundo oriunda dos valores da Revolução de 1979) (Lotfian 2010). O presidente nicaraguense Daniel Ortega, corrobora essa articulação, pontuando que as revoluções iraniana e nicaraguense são “revoluções gêmeas, com o mesmo objetivo de justiça, liberdade, soberania e paz (...) apesar das agressões das políticas imperialistas” (Farah 2008: 15, tradução livre).

Dentro dessa retórica comum contra o imperialismo das grandes potências, Ahmadinejad em visita à Venezuela em 9 de janeiro de 2012, declarou:

(...) Ao longo da história, os povos independentes, têm lutado contra toda essa arrogância. **Hoje, o povo venezuelano e o povo iraniano estão juntos e em um caminho de luta contra toda a ganância do imperialismo arrogante.** O sistema hegemônico e dominante está em decadência, visto que assumiu uma face muito mais agressiva, atropelando todos os valores humanos” [grifos nossos] (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela 2013: 514, tradução livre).

Visitas de Ahmadinejad à América Latina

Bolívia (três vezes), Brasil (uma vez), Equador (duas vezes), Cuba (uma vez), Nicarágua (duas vezes), Venezuela (seis vezes).

Visitas recebidas por Ahmadinejad de presidentes latino-americanos

Bolívia (duas vezes), Brasil (uma vez), Equador (uma vez), Guiana (uma vez), Nicarágua (três vezes), Venezuela (nove vezes).

A partir da relação de nações visitadas e que prestaram visitas ao Irã fica claro que a estratégia de reaproximação com o subcontinente possuía um forte componente ideológico. Todos os governos mencionados acima podem ser caracterizados em menor ou maior grau como de inspiração marxista e com uma visão simpática ao terceiro mundismo, a qual também é advoga-

do pelo Irã. Ademais, os mandatários desses países compartilham com o Irã uma crítica à política externa estadunidense, e defendem uma ordem internacional mais justa (Mena 2012).

Os comunicados e declarações realizados por ocasião da oferta e recebimento de visitas ao presidente boliviano, Evo Morales, pelo Irã exemplificam estes ideais. Durante a visita de Ahmadinejad à La Paz²⁵ em 27 de setembro de 2007, os mandatários emitiram a seguinte declaração conjunta:

- Os presidentes se congratulam pelas tendências positivas que surgem na América Latina com o **surgimento e consolidação de governos democráticos, contrários ao neoliberalismo.**
- **Manutenção do processo de revitalização e fortalecimento do Movimento dos Países Não Alinhados.**
- Apoiar o direito dos países em desenvolver a energia nuclear para fins pacíficos, no marco do Tratado sobre Não Proliferação Nuclear, como um meio que pode contribuir significativamente para as necessidades de desenvolvimento econômico e tecnológico dos povos [grifos nossos] (La prensa online, tradução livre).

Além da retórica anti hegemônica e terceiro mundista, o documento expressa a conquista do apoio boliviano para o desenvolvimento do programa nuclear iraniano, uma das demandas centrais da diplomacia de Ahmadinejad.

O personalismo (frequentemente associado ao anti imperialismo), outro elemento marcante na diplomacia de Ahmadinejad, pode ser visto, também, na seguinte declaração de Khamenei, no decurso da visita do presidente Evo Morales ao Irã em 17 de setembro de 2008:

Sua atitude de prestar atenção as pessoas comuns e aos pobres é uma atitude muito valiosa, a qual é fonte de honra para as nações. (...) Os recentes desenvolvimentos na Bolívia são agradáveis e com certeza, os poderes hegemônicos irão impor pressões sobre você, por que eles não gostam de tais atitudes, mas a resistência contra essas pressões trará a vitória [grifos nossos (Khamenei 2008: 1, tradução livre).

No entanto, o enfoque condicionado as preferências ideológicas, além de restringir a ação de Teerã a apenas uma parte da América Latina, careceu de elementos institucionais, por estar sujeito à permanência de determinados regimes no poder de seus respectivos Estados.

Nesta linha, Farhi (2008) destaca que a intensidade dessa relação é in-

25 Ahmadinejad foi o primeiro presidente iraniano a visitar a Bolívia

sustentável, sendo esta recente interação baseada mais em um oportunismo político do que em um parceria econômica ou militar de longo prazo. Similarmente, Farah (2008) discorre que as relações iranianas com os Estados latino-americanos são geralmente opacas, construídas sobre a dinâmica pessoal entre Ahmadinejad e os chefes de Estado latino-americanos. Esses relacionamentos personalizados têm, largamente, suplantado políticas institucionalizadas e formais, tradicionalmente conduzidas pelos respectivos congressos, e ministérios das relações exteriores e da economia (Farah 2008).

No que se refere as relações diplomáticas, houve uma crescente abertura de embaixadas na região durante o governo de Ahmadinejad: Colômbia, Equador, Uruguai, Bolívia, Chile e Nicarágua (Warnaar 2013). A estas, somam-se as já existentes na Argentina, no Brasil, em Cuba e na Venezuela (Johnson 2012). Dessa forma, o Irã conta com representação diplomática em oito dos doze países sul-americanos, sendo um dos países médio-orientais que mais possui presença diplomática na região (Mena 2012). Em contrapartida, a Bolívia, por sua vez, anunciou a mudança de sua embaixada para o Oriente Médio de Cairo para Teerã, e a não obrigatoriedade de passaporte e de visto para a entrada de iranianos no país, esta última medida também foi adotada por Caracas (Fouzi e Mirabzadeh 2011).

Cooperação Bilateral e Multilateral do Irã com a América Latina (2005-13)

No âmbito de investimentos e de cooperação bilateral, Teerã, igualmente, buscou aprofundar os laços com a região. Para Farhi (2008), o Irã procura atrair investimentos, exportar serviços técnicos e de engenharia, fomentar mercados para as suas exportações, diversificar os seus mercados de importações, e expandir o intercâmbio. Fouzi e Mirabzadeh, (2011) complementam informando que a maior parte das exportações de serviços técnicos e de engenharia iranianos foi destinada à América Latina.

De acordo com Farah (2008), a Venezuela servia de “porta de entrada” para o Irã na América Latina, reforçando a liderança chavista, enquanto que o Irã ganhava espaço em sua busca pela saída do isolamento internacional. O alto preço do petróleo foi usado como instrumento político por ambos países a fim de garantir uma inserção internacional vista pelos mesmos como revolucionária (Brun 2008). A tabela abaixo sintetiza os principais movimentos de Teerã em sua busca de aumentar a cooperação com os países latino-americanos.

Tabela 6: Acordos de cooperação e investimentos relevantes entre o Irã e seus principais parceiros latino-americanos:

<p>Bolívia: em sua 11ª visita ao país, Ahmadinejad prometeu investir um bilhão de dólares em projetos de desenvolvimento. Também foram assinados memorandos para cooperação nas áreas de hidrocarbonetos, mineração, indústria, agricultura, água, silvicultura, cultura, ciência e tecnologia.</p>
<p>Cuba: projetos de fornecimento de água, inauguração de planta de produção de vacinas anti hepatite em Teerã com cooperação de especialistas cubanos, celebração de comissões conjuntas Irã-Cuba. Criação de uma joint venture no âmbito da comunicação entre Cuba e Irã em 2011.</p>
<p>Equador: em 2007, uma comitiva de empresários equatorianos, sob coordenação do Vice-Ministério de Comércio e Integração visitou o Irã de modo a prospectar novos negócios. Em visita à Teerã, em 2008, Correa assinou 12 acordos de cooperação com o Irã. No ano seguinte, Quito recebeu instrutores da Guarda Revolucionária do Irã para realizar treinamentos em conjunto com o exército equatoriano.</p>
<p>Nicarágua: foram firmados acordos na área de infraestrutura, energia, saúde e construção civil, incluindo a promessa de financiamento iraniano para a construção de portos, centros de saúde, casas e fábricas</p>
<p>Venezuela: investimentos iranianos em vários setores da economia do país, incluindo a construção de uma fábrica de tratores e de duas fábricas binaçionais de automóveis. Houve a abertura da linha aérea Teerã-Caracas, celebração de comissões conjuntas Irã-Venezuela. O Irã vêm auxiliando Caracas na exploração de urânio. Foram firmados cerca de 200 acordos, nas mais variadas áreas.</p>

Elaboração do autor, baseado em Fernández (2008), Fouzie Mirabzadeh (2011) Johnson (2012), Maradiaga e Meléndez (2008), Montúfar (2008), Warnaar (2013).

Conforme indica a tabela acima, o enfoque iraniano centrou-se nos países que compartilham os ideais anti-americanistas de Teerã. Fouzi e Mirabzadeh (2011) defendem que o principal motivo para a ampliação da relação do Irã com alguns países latino americanos é a visão compartilhada de crítica ao unilateralismo estadunidense, e a intenção de formar uma aliança anti-imperialista. Para Farah (2008), o relacionamento iraniano com a América Latina é, essencialmente, político e não econômico, visto que a maior parte do comércio latino americano com os EUA, supera, vastamente, o do continente com Teerã.

Não obstante, economicamente, os países que o Irã mais desenvolveu relações não estão em posição de ajudar o Irã (Hunter 2010). A este cenário,

cabe salientar que as relações econômicas entre o subcontinente e o Irã ainda sofrem com a grande distância geográfica, razão que aumenta os custos transacionais (Watson 2016). A este contexto, Arnson e Esfandiari (2008) acrescentam que além da falta de estatísticas confiáveis, existe a problemática do abismo entre a promessa e a realização, de fato, dos investimentos iranianos na região.

O influxo de Teerã não foi significativo em relação aos demais países da região. Com as eleições de governos esquerdistas no Paraguai (2008) e no Uruguai (2005), o Irã buscou se aproximar dessas nações, mas não obteve nenhum resultado expressivo (Hunter 2010). As relações com a Argentina têm se dado entre dois contrastantes polos. Por um lado, há uma tensão política causada pela acusação argentina de que o Irã estaria envolvido no atentado terrorista que matou dezenas de pessoas em um centro judaico em Buenos Aires em 1994; situação que Teerã nega (Hunter 2010). Por outro, há uma motivação de ambas as partes em aumentar o comércio bilateral: para Buenos Aires, este tem se mostrado vantajoso, enquanto que, para o Irã, o aprofundamento do comércio exterior com o país platino representa uma possibilidade de melhorar a relação política com a Argentina (Johnson 2012). Estas complexas relações resultam, por fim, que a Argentina seja o segundo maior parceiro comercial do Irã na América Latina, a despeito das frias relações políticas (Arnson e Esfandiari 2008).

Outrossim, da mesma forma que a variável ideológica auxiliou no aprofundamento da relação com determinadas nações latino-americanas, ela também contribuiu para o afastamento com outros países. Segundo Hunter (2010), o tom, excessivamente, ideológico da diplomacia iraniana para a América Latina tem afastado Teerã dos países mais moderados. Essa circunstância pode ser observada tanto no ínfimo comércio iraniano com países como Colômbia, Peru ou Chile, quanto na ausência de ações políticas mais assertivas com esses e outros Estados da América Latina.

Já em relação ao Brasil, este se situava como 8^o maior destino das importações de Teerã em 2011 (Banco Mundial Online). Ambos os países também cooperam no campo do petróleo, com o Irã beneficiando-se da expertise brasileira na exploração de petróleo em águas profundas (Warnaar 2013). Segundo Johnson (2012), apesar do considerável volume comercial entre os dois países, as relações Brasília-Teerã vinham sendo conduzidas de maneira modesta até o final de 2008: durante o período de 2000-2007, os presidentes Khatami e Ahmadinejad visitaram a América Latina seis vezes, e em nenhuma dessas ocasiões o Brasil esteve na agenda.

Comentando esse ponto, Brun (2008) afirma que, realmente, o Irã configura-se como um importante parceiro comercial do Brasil, mas Brasília

busca situar-se dentro de uma perspectiva pragmática, motivada pelo seu desejo de manter boas relações com todos os seus parceiros comerciais, mantendo assim certa distância de Teerã, o que pode ser constatado pela ausência de visitas de Ahmadinejad ao país durante suas primeiras passagens pela região. Este pensamento também é compartilhado por Brun (2008), que pontua que importantes países da região, como a Argentina e o Brasil, mantiveram distância das proposições iranianas de caráter antiamericano.

Porém, desde a visita de Ahmadinejad ao Brasil em novembro de 2009, a questão nuclear tem sido o fator dominante na relação bilateral, e o Brasil procurou desenvolver uma postura menos cautelosa a respeito do contencioso nuclear iraniano (Johnson 2012). O apoio brasileiro ao Irã tem sido construído ao longo do tempo, com o ativismo brasileiro refletindo interesses confluentes dos dois países a respeito da supervisão internacional sobre a energia nuclear (ibidem). Preiss (2011) pontua que para o Irã existe uma afinidade de agendas para com o Brasil, além de similaridades de posições independentes na tomada de decisões a nível regional e internacional. Este novo andamento das relações bilaterais, possivelmente, tenha alcançado o seu ápice com a assinatura da Declaração de Teerã em maio de 2010, iniciativa brasileira e turca para por fim ao contencioso nuclear iraniano. Apesar de não ter se concretizado de forma prática, o acordo foi apresentado como uma vitória pelas partes envolvidas, além de sinalizar uma maior participação assertiva de potências médias no sistema internacional (Warnaar 2013).

Embora ocorra a existência de ações de cooperação bilateral com alguns países latino-americanos (sobretudo aqueles de inspiração marxista), é baixíssimo o status de cooperação a nível multilateral. Conforme exposto anteriormente, o traço ideológico e personalista que marca as relações bilaterais, tem contribuído para que o Irã pouco avance em um relacionamento mais institucionalizado com a América Latina. Pode-se mencionar que a única realização, nesse sentido, de Teerã na região, é o seu relacionamento com a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA).

Porém, mesmo quando se trata de uma relação que apresente um nível um pouco maior de institucionalidade, vemos, novamente, a presença fundacional do componente ideológico e personalista dos líderes políticos envolvidos. Segundo Watson (2015), Irã e ALBA tem assinado diversos acordos, sendo o bloco uma importante fonte de apoio diplomático dentro do esforço de Teerã em reduzir o seu isolamento. Os Estados da ALBA, por sua vez, beneficiam-se de financiamentos iranianos (Watson 2015). Após discorrer sobre as políticas externas de Lula para o Oriente Médio e Ahmadinejad, realiza-se um exame comparativo das mesmas.

Análise comparativa das políticas externas de Lula para o Oriente Médio com a de Ahmadinejad para a América Latina

Foi possível observar semelhanças e diferenças entre as duas diplomacias em seus esforços para os referidos subcontinentes. A tabela 7 apresenta uma síntese comparativa das políticas externas:

Tabela 7: Elementos conceituais, operacionais e resultantes da diplomacia de Lula para o Oriente Médio e de Ahmadinejad para a América Latina.

	Princípios de Política Externa	Estratégia de Política Externa	Resultados da Política Externa
Similar	Pragmatismo Cooperação Sul-Sul	Diplomacia Presidencial	Econômico Modesto ganho econômico Político Aumento da projeção internacional (Brasil) Redução do isolamento internacional (Irã)
Diferente (Brasil)	Universalismo Multilateralismo Autonomia	Multilateralismo/ Institucionalismo Terceiro-mundismo moderado	Diplomático/Institucional - Expansão inclusiva das relações diplomáticas - Acordos cooperação com todos os países - Ações Multilaterais/Institucionais (ASPA, Declaração de Teerã 2010)
Diferente (Irã)	Anti-imperialismo	Bilateralismo/ Personalismo Terceiro-mundismo radical	Diplomático/Institucional - Expansão seletiva das relações diplomáticas - Cooperação guiada pela afinidade ideológica (Ex: ALBA e regimes de esquerda) - Baixo institucionalismo

Fonte: elaborado pelo autor.

Os princípios e tradições de política externa exerceram substancial influência nas estratégias e nos resultados das diplomacias de Lula e Ahmadinejad. O pragmatismo permitiu uma leitura realista do sistema internacional

e de sua atual distribuição de poder, sustentando o novo direcionamento das políticas externas. O enfoque para regiões em desenvolvimento também foi impulsionado pelo conceito de cooperação sul-sul, caro as duas diplomacias. Outrossim o pragmatismo e a cooperação sul-sul foram complementados pela visão revisionista da ordem internacional contida nas ideologias do PT (revisionismo moderado) e nos ideais da Revolução Islâmica Iraniana (revisionismo militante).

Nesse sentido, Brasil e Irã, enxergando-se como potências médias insatisfeitas decidiram expandir a sua influência para regiões onde possuem pouca relevância. Brasília visando ocupar uma vaga de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, opta por projetar-se como um mediador de conflitos no Oriente Médio, realçando a sua influência internacional. Já Teerã, receosa de seu isolamento e de uma possível intervenção internacional, decide intensificar os seus contatos com a América Latina, buscando maior apoio político para o seu programa nuclear.

Na busca por esses objetivos, os presidentes do Brasil e do Irã empregaram uma ativa diplomacia presidencial, alicerçada no peso de suas imagens e exposta em inúmeras viagens e compromissos assumidos. Contudo, a estratégia da diplomacia presidencial operacionalizou-se de forma distinta: Lula imprimiu um tom institucional e procurou empreender medidas multilaterais; Ahmadinejad centrou-se em abordagens personalistas e relacionamentos bilaterais.

Baseados em suas lideranças políticas, Lula e Ahmadinejad também procuraram por meio da retórica terceiro-mundista, construir um ambiente favorável para o aumento de sua presença no subcontinente alvo. O primeiro, através de um discurso moderado e universalista, focou-se na necessidade de cooperação entre os países do Sul e da adoção de parte das práticas dos Estados do Norte. O segundo, pregou uma visão de mundo binária, e nesse sentido, inconciliável, entre Estados opressores e Estados oprimidos (Warnaar 2013).

Por conseguinte, o terceiro-mundismo radical desempenhou um papel mais determinante na diplomacia de Ahmadinejad para a América Latina do que o terceiro-mundismo moderado na diplomacia de Lula para o Oriente Médio. O enfoque iraniano envolveu somente regimes que partilhavam da sua retórica anti imperialista. Já a política externa brasileira, influenciada pelo universalismo, abarcou todas as nações médio-orientais, inclusive aquelas que advogam por um terceiro mundismo militante, como o próprio Irã e a Síria.

Assim, Teerã encontrou facilidades em expandir suas ações para Estados latino-americanos governados por regimes de esquerda (Pirsalami

2013). Dessa forma, a variável ideológica, ao mesmo tempo que permitiu a aproximação com alguns governos (Cuba, Nicarágua, Venezuela e Bolívia), impossibilitou a universalização dessa ação iraniana aos governos que não partilhavam dos ideais iranianos (México, Colômbia, Chile).

No Brasil, o universalismo pode ser visto tanto na esfera econômica (incremento comercial com a grande maioria dos países médio-orientais) quanto na política (estabelecimento de novos acordos de cooperação com todos os Estados da região) (Santos 2015). Acrescenta-se também o conceito tradicional de multilateralismo: o Brasil empenhou-se em criar mecanismos multilaterais e de caráter institucional como pode ser observado na Cúpula América do Sul-Países Árabes, e nas tentativas de assinatura de acordos de livre-comércio entre o Mercosul e países da região.

O Irã ao contrário, desenvolveu uma agenda para a América Latina marcada por uma abordagem bilateral e seletiva, estando condicionada à orientação política de cada governo, bem como aos interesses específicos de cada presidente, concedendo a esses relacionamentos um tempero personalista e não institucional. Dada a baixa institucionalização dessas relações, existem muitas incertezas a respeito da manutenção dos acordos e das agendas firmadas entre o Irã e seus parceiros (Lotfian 2010).

No âmbito comercial, ambos os países também lograram um considerável incremento em suas relações com as regiões em questão. Porém, apesar desse crescimento, o total transacionado comercialmente por Brasil e Irã ainda é, estritamente, marginal. Para o Irã, a situação ainda possui um componente de fragmentação, visto que o crescimento do comércio exterior não foi uniforme em todos ou ao menos na maioria dos países da região, ao contrário do Brasil. Aqui novamente, encontra-se a influência dos princípios de anti imperialismo e universalismo.

O ideal universalista na política externa de Lula também pode ser visto no esforço em manter e aprimorar as boas relações com Israel, atitude que também demonstra os valores de defesa do diálogo da política externa brasileira (Cervo 2008a). À parte da tentativa de alçar-se na condição de mediador do conflito israelo-palestino, o Brasil, consciente que sua maior aproximação com os países do Oriente Médio (sobretudo com o Irã) poderia ser mal vista por Israel, tentou intensificar as relações com Telavive. Assim, pode-se elencar os seguintes esforços: a viagem de Lula a Israel, em 2010; as cinco visitas do chanceler Celso Amorim ao país; e a assinatura, em 2007, de um acordo de livre comércio entre Mercosul e o governo de Telavive. Além disso, durante o governo Lula, Israel representou o segundo Estado médio-oriental com o qual o Brasil mais assinou tratados de cooperação (Brun 2012; Santos 2015).

Por fim, infere-se que as duas diplomacias ainda que pese estratégias

distintas, lograram resultados semelhantes: ambas obtiveram um aumento em sua projeção internacional. O Brasil elevou o seu prestígio no Oriente Médio e expandiu as suas credenciais de player global. O Irã conseguiu minimizar, ligeiramente, o seu isolamento internacional, garantindo apoio de alguns países latino-americanos para o seu programa nuclear. No entanto, esses ganhos políticos vieram acompanhados da manutenção de uma relação comercial marginal com as regiões em questão.

Conclusão

Nos governos Lula e Ahmadinejad, Brasil e Irã empreenderam um novo rumo para suas respectivas políticas externas, dedicando respectivamente forte atenção ao Oriente Médio, e à América Latina. Amparados em um terceiro-mundismo de tons distintos, e empregando estratégias díspares (à exceção da diplomacia presidencial), os dividendos das referidas políticas externas possuem um viés mais político do que econômico. No caso do Brasil, os princípios de cooperação com as nações em desenvolvimento, presente nos ideais de relações internacionais do PT, somados à tradição universalista da política externa brasileira, contribuíram amplamente para que Brasília dispusesse de uma diplomacia abrangente e multiforme perante a região. Ações estas que são coerentes com os objetivos brasileiros de alçar-se como promotor do diálogo entre os povos. O Irã, por seu turno, combinou o pragmatismo de reduzir o isolamento internacional do país, a partir do estabelecimento de novas alianças, com o tradicional peso da ideologia da Revolução Islâmica na condução de sua política externa. Conforme observado, esta variável tanto constrange como torna possível a execução de parte da ação externa de Teerã, como pode ser visto nas parcerias com países de regimes fortemente contrários à Washington.

No que se refere à operacionalização das políticas externas, ambas contaram com uma forte diplomacia presidencial, com Lula e Ahmadinejad engajando-se em seus principais atos, bem como publicitando-os. Entretanto, o Brasil agiu de modo multilateral visando uma institucionalização das relações, ao contrário do Irã que focou em relações bilaterais, imprimindo nas mesmas um caráter fortemente personalista.

Se os resultados econômicos dessas investidas foram tímidos (a posição do Oriente Médio e da América Latina dentro do comércio exterior brasileiro e iraniano permanece quase que inexpressiva), os saldos políticos são mais palatáveis. A política externa assertiva de Lula permitiu que o país desfrutasse de um formidável protagonismo no Oriente Médio, como pode ser

visto em sua participação na Declaração de Teerã. Apesar de encontrar resistências (sobretudo das potências extra-regionais) nesse projeto de amplificação de seu papel na região, Brasília alcançou, sim, uma evidente relevância. Contudo, esta ação ativa e altiva da política externa brasileira, teve como custo um esfriamento nas relações políticas com Israel, o ceticismo por parte dos EUA e fortes críticas da grande imprensa brasileira.

Sobre o Irã, constata-se que Teerã foi, parcialmente, bem sucedida na redução do seu isolamento internacional. Ahmadinejad conseguiu trazer para dentro de sua agenda anti-imperialista diversos Estados latino-americanos e obteve apoio público dos mesmos ao seu programa nuclear, inclusive de países “moderados” como o Brasil. Todavia, é salutar pontuar que, localizado singularmente entre os Estados de orientação mais crítica à ordem internacional, este suporte, no entanto, é dependente da manutenção dos mandatários dos países aliados, razão que contribui para a instabilidade e para a baixa institucionalidade destes arranjos.

Uma importante questão que se coloca para futuros estudos diz respeito à persistência ou não de todas as agendas e ações cooperativas executadas por Lula e Ahmadinejad para o Oriente Médio e América Latina. Dado o caráter multilateral e institucionalizado da diplomacia do então presidente brasileiro, em contraposição ao aspecto bilateral e personalista empregado pelo ex-presidente iraniano, a tendência é que as iniciativas de Lula tenham maior solidez do que as de Ahmadinejad.

REFERÊNCIAS

- Almeida, P. 2012. A Diplomacia da Era Lula: Balanço e Avaliação. *Política Externa*, 20 (3), 95-105.
- _____. 2004. *Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva*. Meridiano 47, 42-43, 11-14.
- Arnson, C., and H. Esfandiari. 2008. Preface. pp. ix-xi. In: Arnson, C.; Esfandiari, H.; Stubits, A (Eds.). *Iran in Latin America: Threat or Axis of Annoyance? Woodrow Wilson International Center, Reports on the Americas*.
- Banco Mundial. 2017. *Apresenta informações sobre comércio exterior de diversos*

- países. Available from: <http://wits.worldbank.org/countrystats.aspx?lang=en>. Accessed on March 23, 2017.
- Barnabé, I., 2010. “O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula”. *Revista de Estudos Internacionais*, 1 (2), 29-45.
- Brandon, J., and D. Gray. 2015. “Iran’s Foothold in Latin America: Striking back at the United States”. *Global Security Studies*, 6 (3), 19-30.
- Breda dos Santos, N. 2014. “A política externa do governo Lula com relação ao conflito Israel-Palestina”. *História*, 33 (2), 189-216.
- Brun, E. 2016. “Brazil’s Relations with Middle Eastern Countries: a Diplomacy in Search for Constancy”. In: Kuri, M. (Eds.) *Latin American Foreign Policies towards the Middle East: Actors, Contexts, and Trends*. New York: Palgrave, 37-57.
- _____. 2012. “La Diplomacia Brasileña hacia el Medio Oriente: una Estrategia Oscilante”. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 14 (28), 73-90.
- _____. 2008. “Iran’s Place in Venezuela Foreign Policy”. In: Arnson, C.; Esfandiari, H.; Stubits, A (Eds.). *Iran in Latin America: Threat or Axis of Annoyance? Woodrow Wilson International Center, Reports on the Americas*, 35-50.
- Casarões, G., and T. Vigevani. 2014. “O lugar de Israel e da Palestina na Política externa brasileira: antissemitismo, voto majoritário ou promotor de paz?”. *História*, 33 (2), 150-188.
- Cervo, A. 2008a. *Inserção Interacional: a formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- _____. 2008b. “Conceitos em Relações Internacionais”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2), 8-25.
- Constitution of Iran. 1992. *Islamic Republic of Iran, Ministry of Foreign Affairs*. Available from: <http://en.mfa.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=3&fkeyid=&siteid=3&pageid=2144>. Accessed on June 26, 2018.
- Darabinia, M., R. Marzband and H. Foroughiniya. 2017. “Imam Khomeini’s Foreign Policy Conceptual Framework, Perspectives and Challenges”. *Journal of International Relations and Foreign Policy*, 5 (2), 32-28.
- Darembaum, J. 2011. *Iran and the Latin America*. Hudson Institute, Security and Foreign Affairs.
- Farah, D. 2008. “Iran in Latin America: an Overview”. In: Arnson, C.; Esfandiari, H.; Stubits, A (Eds.). *Iran in Latin America: Threat or Axis of Annoyance? Woodrow Wilson International Center, Reports on the Americas*, 13-24.

- Fares, S. 2007. "O Pragmatismo do Petróleo: as Relações entre o Brasil e o Iraque". *Rev. Bras. Polít. Int.*, 50 (2), 129-145.
- Farhi, F. 2008. "Tehran's Perspective on Latin-American Relations". In: *Arnson, C.; Esfandiari, H.; Stubits, A (Eds.). Iran in Latin America: Threat or Axis of Annoyance? Woodrow Wilson International Center, Reports on the Americas*, 15-34.
- Fawcett, L. 2015. "Introduction: the Middle East and International Relations". In: *Fawcett, L (Org.). International Relations of the Middle East*. Oxford: University Press, 308-330.
- Ferabolli, S. 2014. "O inter-regionalismo e a Cúpula ASPA". *X Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-graduação – SEPesq Centro Universitário Ritter dos Reis*. Porto Alegre.
- Figueira, A., 2009. *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. PhD Thesis. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Flanagan-Rieffer, B. 2009. Islamic Realpolitik: Two-Level Iranian Foreign Policy. *International Journal on World Peace*, 26 (4), 7-35.
- Fouzi, Y., and A. Mirabzadeh. 2011. "Estudio de los Factores Influyentes sobre la Ampliación de Relaciones de Iran com los países latino-americanos em el gobierno de Ahmadinejad". *La Revista Irani de Política Exterior*, 3 (7), 55-105.
- Haffner, J., and C. Holland. 2012. "Relações Econômicas entre o Brasil e o Oriente Médio no Governo Lula". *Ciências e Letras*, 51, 135-156.
- Hirst, M., M. Lima and L. Pinheiro. 2010. "A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios". *Nueva Sociedad*, Edição Especial, 21-41.
- Holand, C. 2013. "A política externa do governo Lula (2003-2010) para o Oriente Médio: precedentes, avanços e retomadas." Master's diss., Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Hunter, S. 2010. *Iran's Foreign Policy in the Post-Soviet Era*. Praeger: Santa Barbara.
- Itamaraty. Apresenta informações sobre as relações diplomáticas do Brasil. Available from: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/relacoes-bilaterais>. Accessed on March 29, 2017.
- Jakobsen, J. 2016. "Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula." PhD Thesis. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Johnson, S., 2012. *Iran's Influence in the Americas*. Center for Strategic e International Studies, Washington.

- Katzaman, K., 2017. *Iran's Foreign and Defense Policy*. Congressional Research Service.
- _____, 2017. *Iran Sanctions*. Congressional Research Service.
- Khamenei, R. 2007. The Office of the Supreme Leader. Leader's Speech to the Residents of the Eastern Azarbaijan Province. Available from: <http://www.leader.ir/en/speech/3595/Leader's-Speech-to-the-Residents-of-the-Eastern-Azarbaijan-Province>. Accessed on July 03, 2018.
- _____. 2008. The Office of the Supreme Leader. Leader says hegemonic powers don't like awareness of Latin American nations. Available from: <http://www.leader.ir/en/content/4032/Leader-says-hegemonic-powers-don't-like-awareness-of-Latin-American-nations>. Accessed on July 03, 2018.
- Khomeini, R. 2002. *Governance of the Jurist: Islamic Government*. The Institute for Compilation and Publication of the Imam Khomeini's Works: Teeran. Available from: http://www.iranchamber.com/history/rk-homeini/books/velayat_faqaeh.pdf. Accessed on July 03, 2018.
- La prensa. Online. Bolivia e Irán establecen parâmetros de su relación bilateral. Available from: <http://www.laprensa.hn/honduras/674873-97/bolivia-e-ir%C3%A1n-establecen-par%C3%A1metros-de-su-relaci%C3%B3n-bilateral>. Accessed on July 03, 2018.
- Leite, P. 2011. *O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Lessa, A. 2017. "A Política Externa Brasileira no Ciclo do Partido dos Trabalhadores: Continuidades, Inovações e Retrocessos (2003-2016)". *Revista Politika* 5, 6-23.
- _____. 1998. "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais". *Rev. Bras. Polít. Int.* 41 (esp. 40 anos), 29-41.
- Lima, M., 2005. "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul". *Rev. Bras. Polít. Int.* 48 (1) 24-59.
- _____. 1990. "A Economia Política da Política Externa Brasileira: uma Proposta de Análise". *Contexto Internacional* 12, 7-28.
- Lotfian, S., 2010. "The New Role of Latin America in Iran Foreign Policy". *Iranian Review of Foreign Affairs*, 1 (3), 33-62.
- Maradiaga, J., and F. Meléndez. 2008. "Iranian-Nicaraguan Relations Under the Sandinista Government: Rhetoric or Anti-Establishment Foreign Policy?". In: *Arnson, C.; Esfandiari, H.; Stubits, A (Eds.). Iran in Latin*

America: Threat or Axis of Annoyance? Woodrow Wilson International Center, Reports on the Americas, 65-82.

- Mena, S. 2012. "Iran and Latin America: vital interest and soft power strategy". *Centro de Estudios de Medio Oriente y Africa del Norte*, 4, 1-10.
- Menezes, R., and C. Ribeiro. 2011. "A Cooperação Sul-Sul Revisitada: a Política Externa do Governo Lula da Silva e o Desenvolvimento Africano". In: *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos CODE 2011*, IPEA.
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 2011. *Visitas Internacionais do Presidente Lula e Visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo (2003 a 2010)*.
- _____. 2010. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nffl 106, 1º semestre de 2010. Available from: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/resenhar106_1_2010.pdf. Accessed on July 01, 2018.
- _____. 2009. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nffl 105, 2º semestre de 2009. Available from: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/resenhar105_2_2009.pdf. Accessed on July 01, 2018.
- _____. 2005. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nffl 96, 1º semestre de 2005. Available from: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N96_1Sem_2005.pdf. Accessed on July 01, 2018.
- _____. 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nffl 93, 2º semestre de 2003. Available from: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N93_2Sem_2003.pdf. Accessed on July 01, 2018.
- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela. 2013. *Memoria de 2012*. Caracas: Dirección del Despacho del Ministro / Dirección de Seguimiento, Análisis, Asesoría y Proyectos Internacionales - Unidad Técnica, Edificio MPPRE, Conde a Carmelitas. Available from: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/07/LA-MEMORIA.-TOMO-I.pdf>. Accessed on July 01, 2018.
- Montúfar, C. 2008. "Recent Diplomatic Developments Between Ecuador and Iran: A Gesture of Sovereign Affirmation or Lukewarm Geopolitical Alignment?". In: Arnson, C.; Esfandiari, H.; Stubits, A (Eds.). *Iran in Latin America: Threat or Axis of Annoyance? Woodrow Wilson International Center, Reports on the Americas*, 101-114.
- Moshirzadeh, H. 2007. "Discursive Foundations of Iran's Nuclear Policy". *Security Dialogue*, 38 (4), 521-543.

- Nia, M. 2012. "Iran's Foreign Policy: Toward a Constructivist Perspective". *The Journal of Political Science*, vol. XXX, 3-40.
- Notari, M. 2015. Os papéis projetados pela política externa brasileira para o oriente médio durante os governos Lula (2003-2010). Master's diss. Brasília: Universidade de Brasília.
- Oliveira, M., D. Santos and D. Souza, D. 2015. "Cardoso, Lula da Silva e o Oriente Médio Mudança ou Continuidade". *Boletim Meridiano* 47, 16 (148), 18-35.
- Pinheiro, L. 2003. Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil. In: *Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 53-74.
- Pirsalami, F. 2013. "Third Worldism and Ahmadinejad's Foreign Policy". *Iranian Review of Foreign Affairs*, 4 (2), 81-109.
- Preiss, J. 2011. As relações Brasil-Irã: dos antecedentes aos desdobramentos no século XXI. *EMOC ANMO, África del Norte y Medio Oriente*, 1 (1), 45-60.
- Ramazani, R. 2008. "Iran's Foreign Policy: Independence, Freedom and the Islamic Republic". In: *Ehteshami, A.; Zweiri, M. Iran's Foreign Policy: From Khatami to Ahmadinejad*. Berkshire: Ithaca Press, 1-16.
- Sanches, M. et al. 2006. "Política Externa Como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)". *Rev. Sociol. Polít.*, 27, 125-143.
- Santos, D., 2015. O Oriente Médio na Política Externa do Governo Lula (2003-2010). Master's diss. Recife: Universidade Federal de Pernambuco.
- Saraiva, M. 2013. "Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010". *Relações Internacionais* 37, IPRI/Lisboa, 63-78.
- Silva, A, and B. Kunrath. 2010. *O Brasil como mediador da paz no Oriente Médio*. Meridiano 47, 116, 18-20.
- Silva, A., and B. Pilla. 2012. "O Oriente Médio na política externa brasileira (1947-2011): aproximação, distanciamento e engajamento". *Ciências e Letras* 51, 111-133.
- Vigevani, T.; Cepaluni, G. 2007. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação". *Contexto Internacional*, 29 (2), 273-335.
- _____. 2011. *A Política Externa Brasileira: a Busca pela Autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp.

Warnaar, M. 2013. *Iranian Foreign Policy during Ahmadinejad: Ideology and Actions*. Palgrave: New York.

Watson, P., 2016. Iran's Latin America Strategy: 2005 to present. *Democracy and Security*, 13 (2), 127-143.

RESUMO

O artigo compara a política externa de Lula para o Oriente Médio e de Ahmadinejad para a América Latina. Metodologicamente combina-se o emprego de conceitos históricos de cada diplomacia com dados empíricos referentes ao fluxo comercial e as ações diplomáticas. Argumenta-se que a execução das políticas externas envolveu meios semelhantes (diplomacia presidencial) e distintos (universalismo e multilateralismo pelo Brasil, e personalismo, bilateralismo e baixa institucionalização pelo Irã). Os resultados das diplomacias também se assemelham: embora as implicações econômicas tenham sido modestas, politicamente Brasília aumentou a sua capacidade de projeção global, enquanto Teerã reduziu, relativamente o seu isolamento internacional.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa de Lula; Política Externa de Ahmadinejad; Análise de Política Externa.

Recebido em 16 de fevereiro de 2018.

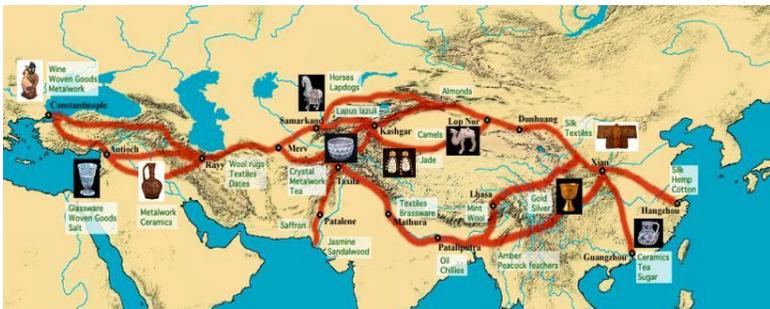
Aprovado em 21 de julho de 2018.

O JOGO PELA HEGEMONIA REGIONAL: A OBOR CHINESA E A RESPOSTA ESTRATÉGICA INDIANA

Anshuman Rahul¹

Introdução

Os chineses sempre sentiram que tinham uma posse histórica sobre a Rota da Seda e isso foi desafiado de forma valente pela Secretária do Departamento de Estado dos EUA, Hillary Clinton, durante seu discurso em Chennai, Índia, em 20 de julho de 2011, quando ela comentou: a “Nova Rota da Seda” é uma visão de longo prazo de uma rede internacional econômica e de trânsito que liga a Ásia Central e do Sul, com o Afeganistão em seu núcleo” (Departamento de Estado dos EUA, 2011, tradução nossa). O governo chinês ficou completamente perplexo quando Hillary Clinton usou o termo Rota da Seda para explicar a “política dos EUA”. Eles consideraram como se estivessem sendo roubados de sua história de mais de 2000 anos, que significava seus laços comerciais com o mundo exterior e fornecia uma tábua de salvação para a economia chinesa.



Source: Silkroutes.net (2017)

¹ Professor Auxiliar no Departamento de Ciência Política do RSP College, Jharia, Dhanbad (Universidade Vinoba Bhawe), Jharkhand, Índia. PhD pela Universidade Jawaharlal Nehru, Nova Delhi, Índia. E-mail: a.22.rahul@gmail.com.

Ferdinand von Richthofen, um renomado geógrafo e viajante alemão em 1877, após sua expedição à China, referiu-se formalmente à rede de rotas comerciais estabelecida pela dinastia Han como “Seidenstrasse” (Rota da Seda) ou “Seidenstrassen” (Rotas da Seda). Esta rede de rotas comerciais estava em uso desde 130 AC, mas chegou a um fim abrupto em 1453 DC, quando o império otomano boicotou o comércio com o Ocidente. Posteriormente, as antigas rotas da seda perderam sua importância regional devido às rupturas políticas e militares, mudando as condições geopolíticas em toda a Eurásia e à descoberta de novas rotas marítimas pelas nações ocidentais.

As antigas rotas de seda cruzavam as rotas comerciais que iam da China à Grã-Bretanha, cobrindo toda a Eurásia, atravessando a Índia, a Ásia Menor, a Mesopotâmia, o Egito, a África Oriental, a Grécia e Roma. Assim, o nome Rota da Seda foi derivado da famosa seda chinesa que era a mercadoria mais procurada no Egito, na Grécia e particularmente em Roma.

O comércio marítimo também era um importante ramo desta rede de comércio global, conhecida como as Estradas de Especiarias que consistia no fornecimento de especiarias da região para o mundo, cobrindo mais de “15.000 quilômetros (km) da costa oeste do Japão, além da costa chinesa”. através do Sudeste Asiático, e além da Índia para chegar ao Oriente Médio e ao Mediterrâneo” (UNESCO 2017, tradução nossa). Essa rota ligou a civilização chinesa à civilização do Vale do Indo, à civilização mesopotâmica e à península arábica. Como resultado, as cidades costeiras de Goa, Muscat, Alexandria e Zanzibar tornaram-se centros ricos de troca de mercadorias, ideias, idiomas, costumes e crenças.

Assim, as antigas rotas da seda não só conectaram o Oriente com o Ocidente para a troca de mercadorias, mas também levaram a trocas culturais e intelectuais, estabelecendo, assim, centros culturais no caminho. Essas rotas desempenharam um papel crucial na disseminação de diferentes religiões em toda a Eurásia. O budismo, o cristianismo, o hinduísmo e o islamismo se espalharam da mesma maneira enquanto que os viajantes absorveram as culturas que encontraram e depois as levaram de volta à sua terra natal.

A Ascensão pacífica chinesa

O líder supremo chinês, Deng Xiaoping, em meio a um plano de fundo doméstico cheio de dificuldades e da isolamento na arena internacional causada pelo ‘Massacre da Praça Tiananmen’, anunciou a doutrina do tao guang yang hui (TGYH) em 1989 para descrever a política externa chinesa. Ele declarou que “Quando se fala sobre a situação internacional, três sentenças

podem resumi-la. Primeiro, devemos observa-la calmamente. Segundo, devemos assegurar nossa posição. Terceiro, devemos lidar com nossos assuntos calmamente” (Chen and Wang 2011, 197, tradução nossa). Deng usou a exata frase TGYH em 1992 quando ele pronunciou, “Somente nos tornaremos um grande poder político se mantivermos uma conduta de não chamar a atenção (TGYH) e trabalharmos duro por alguns anos; e teremos mais peso nas relações internacionais” (ibid) ou, em resumo, “manter uma atuação pacífica e nunca tomar a liderança” (Guo 2006, 2, tradução nossa).

A China conduziu esforços para mudar essa imagem e ganhar amigos na comunidade internacional com a TGYH se tornando uma estratégia bem aceita pela política externa no novo milênio e apoiada por um rápido crescimento econômico e por uma rica história civilizacional. Com relação a isso, China contribuiu com as missões de paz das Nações Unidas, tomou a liderança no estabelecimento da Organização da Cooperação de Xangai e emergiu como um jogador chave no surgimento dos BRICS. Não é a toa que TGYH tenha tido um papel crucial no desenvolvimento pacífico chinês quando consideramos seu passado turbulento.

A teoria foi levemente modificada em 2004 para ‘Desenvolvimento pacífico’, conforme a China tentava se reafirmar no mundo ocidental com seus vizinhos e convencê-los de que seu crescimento não representaria uma ameaça a eles e que, além disso, poderiam se beneficiar do desenvolvimento pacífico chinês.

Durante o Segundo mandato de Hu Jintao na presidência (2008-2013), a ideia do ‘Sonho Chinês’ já estava começando a tomar forma. Li Junru, o Vice-Presidente do Partido Comunista Chinês (CCP) era da opinião de que para restaurar o lugar da China no mundo, altos padrões de vida acompanhados de um desenvolvimento econômico eram componentes essenciais para que o país pudesse atingir o status de um país ‘rico e poderoso’. Com relação a isso, o Presidente Jintao mudou os planos originais de ‘colocar as pessoas em primeiro lugar’ e ‘criar uma sociedade harmoniosa’ devido à crise financeira mundial. As crescentes disparidades de renda e os desequilíbrios regionais foram deixados momentaneamente de lado em prol do bem da economia chinesa. Para propagar a esperança de uma China ressurgente e próspera, três mega eventos foram orquestrados – “Os jogos Olímpicos de Beijing de 2008 apresentaram a china como um *soft power*, o Dia da Parada Militar Nacional em 2009 lembrou a todos que a China também teria um *hard power*, e a Exposição Mundial de Xangai em 2010 foi considerada como as Olimpíadas para a cultura, economia e tecnologia” (Callahan 2013, 125, tradução nossa).

O conceito de ‘sonho chinês’ e a confiança dada pelo experimento bem-sucedido de um desenvolvimento pacífico forçaram a China reavaliar

a doutrina da TGYH na era da globalização. Seu grande poderio econômico combinado com o aumento de suas capacidades militares demonstravam que o país aspirava ser uma grande potência. Os chineses acreditavam que próximo ao ano de 2020 eles teriam a oportunidade histórica de se tornarem uma economia relativamente rica e um dos países mais poderosos do mundo. Eles visam atingir esse status “resolvendo os problemas de fronteira com seus vizinhos”, “aumentando as relações econômicas com os outros países da região” e “tornando-se membro de instituições ocidentais e regionais, incluindo a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)” (Pan 2006, tradução nossa).

Logo depois de assumir o cargo de chefe do PCC em novembro de 2012 e se tornar o próximo presidente em março de 2013, Xi Jinping anunciou sua visão épica para fazer ‘da China grande de novo’, enquanto pedia o ‘grande rejuvenescimento da nação chinesa’. Ele prescreveu prazos para alcançar os ‘Dois Objetivos Centenários’. Primeiro, construir uma sociedade moderadamente próspera até 2021, quando eles celebram o centenário do PCC e; o segundo, tornar-se uma nação plenamente desenvolvida, rica e poderosa no 100º aniversário da República Popular em 2049.

A fim de tornar o país grande novamente, o sonho chinês consiste em quatro partes, notavelmente: “China forte; China civilizada; China harmoniosa; China linda” (Kuhn 2013, tradução nossa). Contudo, o método para realizar o referido sonho permanece o mesmo, ou seja, as discussões públicas continuam a ser proibidas em “sete inomináveis”, ou seja, “valores universais, liberdade de imprensa, sociedade civil, direitos dos cidadãos, erros históricos do partido, a noção de uma classe capitalista privilegiada e independência do judiciário” (Ferdinand 2016, 945, tradução nossa).

É importante notar o uso da palavra “Rejuvenescimento” ao invés de “Ascensão”, que destaca claramente a ambição chinesa de reivindicar o status e o poder internacional perdidos em vez de alcançar algo novo. Há uma “estreita conexão entre o rejuvenescimento da nação chinesa e a China se tornando uma potência mundial. Se a China não se tornar uma potência mundial, o rejuvenescimento da nação chinesa ficará incompleto. Somente quando se tornar uma potência mundial, podemos dizer que o rejuvenescimento total da nação chinesa foi alcançado” (Zicheng, 2011, 74, tradução nossa).

A fim de alcançar este rejuvenescimento, o Dr. Wang Yiwei, da Universidade Renmin, buscou a renovação dos laços chineses com a Eurásia, de acordo com a Heartland Theory de Halford Mackinder - o pai da moderna geopolítica que declarou: Quem governa o Leste Europeu comanda a *Heartland*; quem comanda a *Heartland* comanda a Ilha Mundial; quem governa a Ilha

Mundial comanda o Mundo (Fallon, 2015, p. 142, tradução nossa), segundo o qual a “Ilha Mundial” é composta por continentes interligados da Europa, Ásia e África.

A Iniciativa One Belt One Road (OBOR)



Fonte: Fallon (2015).

A iniciativa One Belt One Road (OBOR) foi apresentada pela primeira vez ao mundo em 2013 pelo Presidente Xi Jinping em sua visita de Estado ao Cazaquistão. Desde então, o governo chinês está tentando reviver a Rota da Seda dos tempos antigos por meio dessa iniciativa, sendo também rotulada como a “Rota da Seda Moderna”. Neste contexto, a iniciativa “Belt and Road” da China combina bem com o “sonho chinês” de Xi de “grande rejuvenescimento da nação”, pois é uma expressão da confiança e da influência internacional da China “(Fallon 2015, 141, tradução nossa). A ascensão da China como uma casa de força econômica global pode ser percebida pelo fato de que, desde 2010, a China tem sido a “segunda maior economia do mundo, maior exportadora e segunda maior importadora de bens, a terceira maior fonte externa de investimento estrangeiro direto e proprietária da maior reserva cambial” (Du 2016, 33, tradução nossa).

A iniciativa OBOR liderada pela China irá unir 65 países e uma população de 4.4 bilhões com uma renda nacional coletiva de \$21 trilhões (um

terço da riqueza mundial). Seu objetivo é “forjar laços econômicos próximos, aprofundar a cooperação e expandir o desenvolvimento da região euroasiática” (Zimmerman 2015, 6, tradução nossa) ao acreditar que um aumento da conectividade seja a receita para o desenvolvimento internacional e estabilidade, resultando em uma cooperação em que todos se beneficiam. Através desse projeto, a China aspira criar uma infraestrutura de comunicação composta por estradas, ferrovias, portos e redes de eletricidade e energia. A China descreveu a iniciativa como um mecanismo para promover a paz e a estabilidade na região através do fortalecimento de suas relações bilaterais com seus vizinhos ao invés da expansão de sua influência na região. Contudo, alguns países acreditam que a iniciativa OBOR significa sim os avanços dos interesses regionais, geopolíticos e securitários chineses.

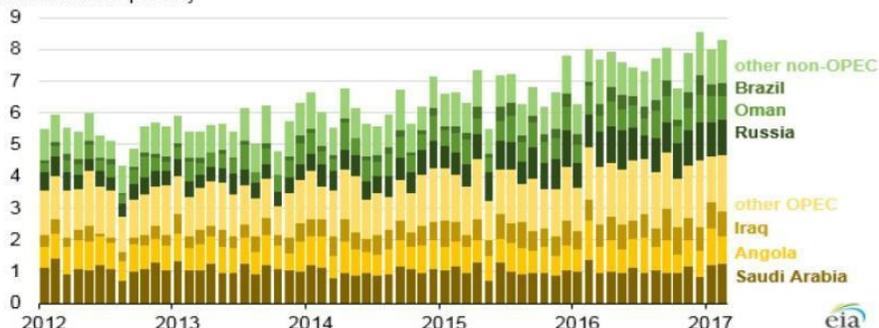
Às vezes, a iniciativa OBOR é comparada ao Plano Marshall americano, o qual tinha duas agendas: reconstruir as economias devastadas da Europa Ocidental após o fim da Segunda Guerra Mundial e conter o avanço do comunismo. Ao contrário, a iniciativa OBOR aparenta ser “um esforço totalmente econômico, designado para fortificar os interesses econômicos chineses ao redor do mundo e abrir oportunidades de negócios para as empresas chinesas resistirem à desaceleração do crescimento em casa” (Djankov 2016, 4, tradução nossa). A única diferença é que antes a iniciativa era promovida através de termos bilaterais e agora ela adquiriu uma estratégia global com um grande espaço geográfico a ser coberto. Apesar da iniciativa ter sido motivada por “preocupações com a desaceleração do crescimento doméstico e com o desejo de aumentar a influência global chinesa” ela “tem o potencial de ajudar a resolver a deficiência de infraestrutura mundial” e de promover “crescimento em países em desenvolvimento enquanto potencializa o comércio e gera retornos de investimento” (Hancock 2017, tradução nossa).

Na opinião do Presidente Xi Jinping, a ressurreição da antiga rota da seda que ligava as culturas ocidentais e orientais através da Eurásia deve ajudá-lo a alcançar seu sonho de fazer a China grande de novo. Para esse renascimento a iniciativa OBOR planeja “unir Ásia, Europa, África e o Oriente Médio através da construção de ligações internacionais” (Villafuerte, Corong and Zhuang 2016, tradução nossa). Existem inúmeras razões para que a China promova a iniciativa OBOR: assegurar suprimento de energia, baixar os custos de transporte, procurar novos mercados, achar novos pontos para suas empresas atuarem fora da China, entre outras.

More Chinese crude oil imports coming from non-OPEC countries

China crude oil imports by source (Jan 2012- Feb 2017)

million barrels per day



eia

Fonte: EIA (2017).

A China é o maior importador de petróleo cru e, para manter essa demanda, ela necessita buscar constantemente novos fornecedores. Com relação a isso, a China estabeleceu um acordo com a Rússia em 2014 para o fornecimento de gás russo por um período de 30 anos e a um custo de 400 bilhões de dólares. Em 2016, enquanto 57% da demanda por energia chinesa era atendida por membros da Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o resto era fornecido por países não membros da organização. Com isso, devido ao crescimento do suprimento fornecido por países de fora da OPEP, as novas redes energéticas estabelecidas na Ásia Central e Rússia adquiriram imensa importância.

De acordo com o *Vision Document* de 2015 da OBOR, as duas Rotas da Seda via terrestre e marítima “visam conectar o vibrante círculo econômico do Leste Asiático em um extremo e desenvolver o círculo econômico europeu no outro” na esperança de que os novos mercados permitam “que as empresas chinesas continuem se expandindo mesmo com a desaceleração da demanda doméstica”, mas isso só poderia ser possível “reduzindo os custos de transporte e potencialmente reduzindo as tarifas, abrindo caminho para que os produtos chineses façam uma entrada mais competitiva nesses mercados estrangeiros” (Aris 2016, tradução nossa). Portanto, o principal motivo por trás dessa iniciativa é reduzir o custo do transporte de mercadorias, bem como o tempo de viagem. E, isso só pode ser alcançado criando e aprimorando a infraestrutura ao longo da Moderna Rota da Seda.

Considerando que a China está atualmente em um período de transição de taxas de crescimento de dois dígitos para um crescimento estável, ela está buscando novas oportunidades para se integrar com as potências ociden-

tais e o “sul global”. Ao fortalecer as relações com outros países e criar um grande mercado econômico, a China pretende desenvolver infraestrutura e conectividade até a Europa que, por sua vez, promoverá o comércio e a indústria intercontinentais, a coordenação de políticas econômicas regionais, a integração financeira e a eliminação de barreiras comerciais. Irá promover laços culturais que levem a um maior intercâmbio de pessoas para pessoas. Em março de 2015, “o Presidente chinês Xi Jinping afirmou que o comércio anual com os países ao longo da Iniciativa *Belt and Road* ultrapassaria 2,5 trilhões de dólares até 2025” (Djankov 2016, tradução nossa). Assim, com a ajuda deste projeto, a China procura encontrar novos mercados que possam absorver o excesso de produção interna de bens de baixo valor, mantendo assim a economia estimulada.

O impulso chinês para a iniciativa OBOR tornou-se necessário considerando o fato de que o boom de propriedades e investimentos havia terminado em casa “deixando a China com excesso significativo de capacidade de indústria e construção, deflação e aumento do gerenciamento da dívida” (Du 2016, 42, tradução nossa) ajudando-os a encontrar mercados fora do país. Supõe-se também que a infraestrutura desenvolvida pelas empresas chinesas em países que compartilham rotas OBOR ajudaria suas economias a crescer e, em última análise, impulsionar a demanda por bens e serviços da China. Portanto, a China espera que suas próprias empresas planejem, construam, envolvam mão-de-obra chinesa e comprem equipamentos chineses apenas para os projetos OBOR se estiverem sendo financiados pelos bancos chineses.

Antes de 1 de outubro de 2016, a China costumava ser o maior investidor nos títulos do Tesouro dos EUA, mas logo começou a vendê-los quando sua moeda - Renminbi (RMB) se juntou à cesta de Direitos Especiais de Saque (SDR) do Fundo Monetário Internacional. (FMI) A China percebeu que “segurar essas reservas de moeda não é de grande benefício estratégico ou econômico” (Aris 2016, tradução nossa) e preferiu fazer mais investimentos diretos no exterior para melhor utilizar suas reservas externas de mais de 4 trilhões de dólares. A inclusão do RMB na cesta do SDR assegurou que o RMB pudesse ser utilizado livremente para o comércio global. Sua internacionalização ajudou a diminuir o custo de negociação, tornou a liquidação do comércio conveniente e evitou o risco de usar uma moeda de terceiros no comércio bilateral. Assim, a OBOR e a estatura internacional da moeda da China se complementam.

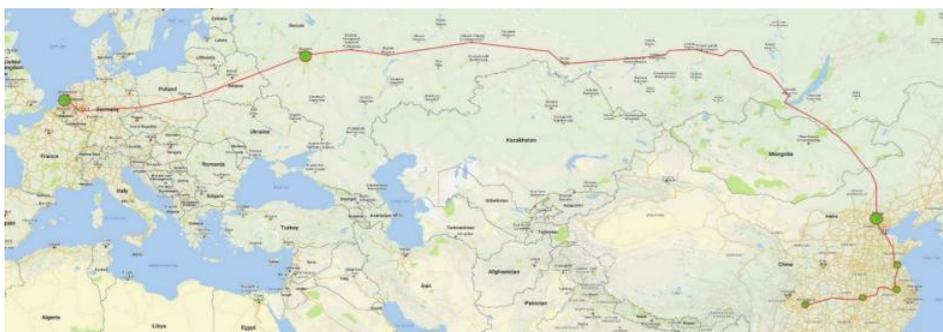
A Conectividade da Iniciativa OBOR

A iniciativa OBOR consiste em dois componentes principais; o “Cinturão Econômico da Rota da Seda” baseado em rotas terrestres que seguem a antiga Rota da Seda e a “Rota da Seda Marítima do Século XXI”, que liga a China ao Sudeste Asiático e ao leste da África por mar. A dupla iniciativa integraria a Ásia com a Europa e a África, através da qual “projetos de infraestrutura para impulsionar o comércio” seriam estabelecidos ao longo das duas rotas.

O Cinturão Econômico Terrestre da Rota da Seda

De acordo com o documento de visão da OBOR, “seis corredores econômicos internacionais” seriam criados com um “investimento total estimado em 890 bilhões de dólares ou mais para o One Belt (Cinturão Econômico da Rota da Seda)” (Ayoma 2016,6, tradução nossa). As novas Rotas da Seda terrestres podem “aproveitar as rotas de transporte internacionais já existentes, contando com cidades centrais ao longo dos países atravessados e usando parques industriais econômicos importantes, bem como zonas de livre comércio recém-desenvolvidas como plataformas de cooperação” (Casarini 2016, 97, tradução nossa). Os seis corredores econômicos planejados são:

Novo corredor econômico da Eurásia Land Bridge (NELB)



Fonte: Luft (2016),

NELB é uma passagem internacional composta por corredores ferroviários que cobrem, aproximadamente, 12,000 km conectando Yiwu no leste chinês aos países da Europa Ocidental enquanto passa por mais de 30 paí-

ses ao todo. Ela liga, também, os Oceanos Pacífico e Atlântico. A China já começou a construção de várias rotas ferroviárias internacionais oferecendo transporte de carga e um sistema de “uma declaração, uma inspeção e uma liberação de carga para a carga que atravessa as fronteiras

Corredor Econômico China-Mongólia-Rússia (CMREC)



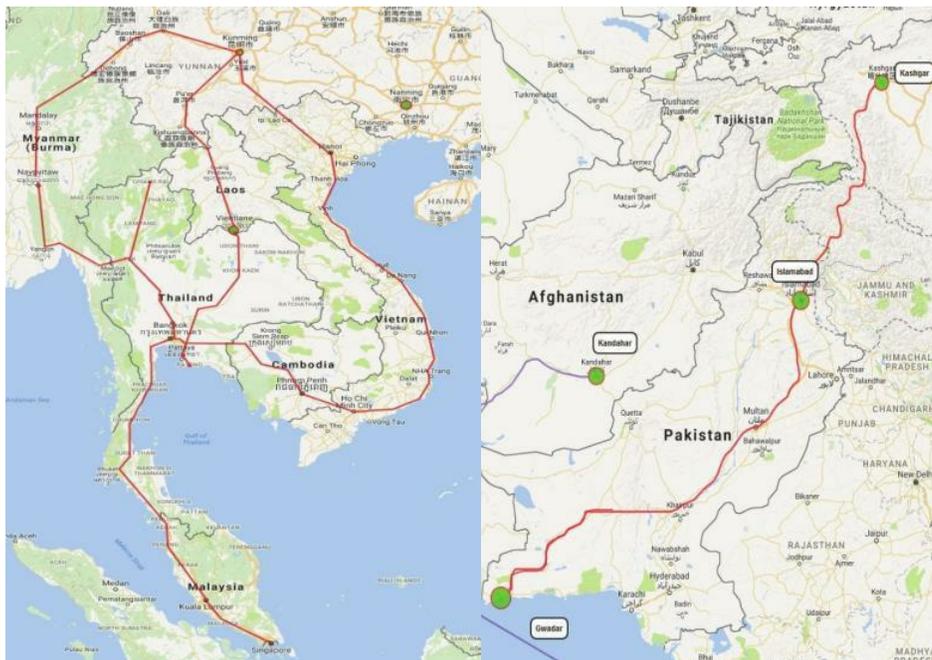
Fonte: Luft (2016).

O CMREC é composto por duas artérias de tráfego. Uma se estende da China de Pequim via Ulaanbaatar (Mongólia) até a Rússia; e a outra se estende da Dalian da China até a Chita da Rússia, ambas ligando a Ferrovia Transiberiana Russa com origem em Novosibirsk e terminando em Vladivostok. Como o transporte é a principal prioridade do CMREC, ele envolve a conectividade rodoviária e ferroviária da China, Mongólia e Rússia. Também se concentra no adiantamento do desembaraço aduaneiro e na facilitação de outros transportes, juntamente com a capacidade industrial e o investimento; comércio; intercâmbios culturais e pessoais. A China demonstrou um interesse considerável nas minas de carvão Tavan Tolgoi, no sul da Mongólia, e no gás natural da Rússia. Dado que a China precisa de um fornecimento estável destes recursos cruciais, as duas rotas ao abrigo do CMREC podem provar-se importantes.

Corredor Econômico Península China-Indochina (CICPEC).

CICPEC

CPEC



Fonte: Luft (2016)

Corredor Econômico Península China-Indochina (CICPEC).

O CICPEC pretende ligar e aprofundar as relações da China com as seis nações continentais do Sudeste Asiático, nomeadamente Myanmar, Tailândia, Camboja, Laos, Vietnam e Malásia, através do desenvolvimento de uma extensa rede de transportes e vários projetos de cooperação industrial. Os países da ASEAN têm sido os principais parceiros comerciais da China, mesmo antes da criação da Área de Livre Comércio China-ASEAN (CSFTA) em 2010, porém o CICPEC é considerado um fator de mudança para o desenvolvimento econômico da região.

Corredor Econômico China-Paquistão (CPEC)

O CPEC é um projeto emblemático da iniciativa OBOR, que abrange

3.000 km de Kashgar, província de Xinjiang, no norte da China, até Gwadar, no Paquistão, conectando o Cinturão Econômico da Rota da Seda ao norte e a Rota da Seda Marítima do Século XXI ao sul. É uma rede comercial de rodovias, ferrovias, oleodutos e gasodutos e fibras ópticas.

Corredor Econômico China-Ásia Central e Ásia Ocidental (CCWAEC)



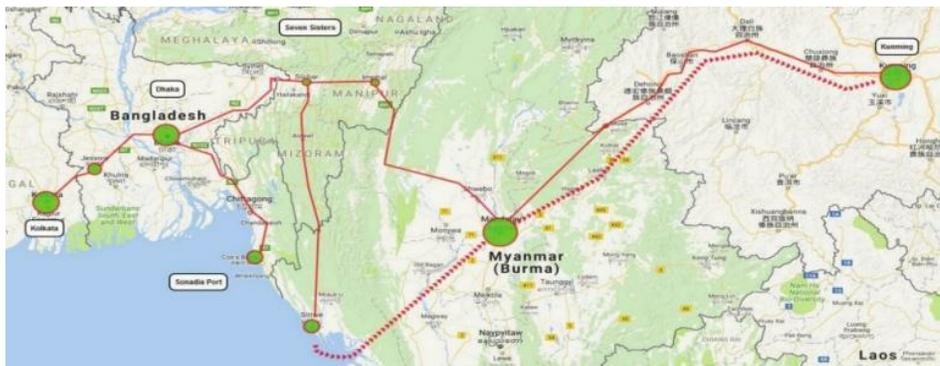
Fonte: Luft (2016)

A CCWAEC liga a China e a Península Arábica através da antiga rota da seda. Origina-se na cidade de Urumqi, província de Xinjiang, e navega pela Ásia Central antes de chegar ao Golfo Pérsico, ao Mar Mediterrâneo e à Península Arábica. Ele conecta 5 países da Ásia Central e 17 da Ásia Ocidental. Uma conexão ferroviária entre a China e o Afeganistão foi inaugurada em setembro de 2016. A CCWAEC inclui regiões ricas em petróleo e vários recursos minerais, servindo assim como uma importante fonte de energia para a China.

Corredor Econômico Península China-Indochina (CICPEC).

Sendo considerado como uma “porta de entrada internacional para o Sul da Ásia”, o BCIMEC será essencialmente uma via expressa e de alta velocidade entre Kunming (China) e Kolkata (Índia) via Mandalay (Myanmar) e Dhaka (Bangladesh). Os quatro países concordaram em conectar suas cidades por estradas, hidrovias e por ar, juntamente com as transmissões de energia e oleodutos. Além dos gigantescos mercados da Índia, a BCIMEC pretende fornecer à China uma saída para a Baía de Bengala - uma forma adicional de contornar o Estreito de Malaca. É importante ressaltar que a China tem enor-

mes riscos neste corredor devido à disponibilidade de recursos energéticos em Mianmar e Bangladesh, mas os desafios surgiram neste corredor devido à posição da Índia sobre o OBOR.



Fonte: Luft (2016)

A Rota da Seda Marítima do século XXI

A Rota da Seda Marítima do século XXI é um dos componentes essenciais da iniciativa OBOR. Através da rota marítima, a China pretende ligar as províncias litorâneas com o “Mar do Sul da China e Oceano Índico e de lá para a África Oriental através do Chifre da África e do Mediterrâneo para portos europeus através de uma rede de infraestruturas portuárias, incluindo portos de águas profundas, zonas industriais, instalações de armazenamento de petróleo e gás e conectores ferroviários de onde a carga pode ser transportada para o interior” (Luft 2016, tradução nossa).

Financiamento para a Iniciativa OBOR

Os três maiores bancos estatais chineses são: O Banco Industrial e Comercial da China (ICBC), o Banco da China (BOC) e o Banco de Construção da China (CCB). Eles são a principal fonte de financiamento para os projetos no exterior sob a iniciativa OBOR. A China planeja “investir quase 1 trilhão de dólares em infraestrutura”, com “900 bilhões de dólares em projetos já em andamento”, mas as avaliações da Fitch alertaram que “os investimentos foram impulsionados mais pelo desejo da China de exercer influência global do que se concentrar na demanda real por infraestrutura” (Weinland 2017, tradução nossa).

Esses bancos forneceram “225,4 bilhões de dólares em créditos até o final de 2016” para mais de 800 projetos, enquanto os dois bancos políticos, “Banco de Desenvolvimento chinês (CDB) e Banco Chinês de Exportação e Importação, estenderam 200 bilhões de dólares em empréstimos” (Qinqin e Jia 2017, tradução nossa) junto com o Banco de Desenvolvimento Agrícola da China (CADB) sob esta iniciativa. No entanto, a desaceleração da economia chinesa e os limites ao uso de reservas estrangeiras são alguns dos impedimentos, considerando os balanços patrimoniais dos bancos chineses ao invés dos empréstimos fornecidos para alguns projetos problemáticos.

O Fundo da Nova Rota da Seda (NSRF) foi criado pela China em dezembro de 2014 com o investimento primário de 40 bilhões de dólares prometidos pela Administração Estatal de Câmbio, Corporação de Investimento da China, Banco de Exportação-Importação da China e Banco de Desenvolvimento da China para fornecer financiamento exclusivo para os projetos sob a iniciativa OBOR. Em maio de 2017, a China prometeu mais 124 bilhões de dólares para o NSRF para financiar projetos sob a iniciativa OBOR, a fim de fazer com que parecesse uma parceria de negócios com os países participantes em que todos saem ganhando.

Como projetos de tão grande escala não podem ser totalmente financiados pelos próprios bancos chineses, a China tomou medidas para estabelecer o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) em janeiro de 2016 com um capital autorizado de 100 bilhões de dólares. O AIIB foi amplamente financiado pela China para criar um “Banco de Desenvolvimento Multilateral (MDB) alternativo, mas complementar, ao Banco Mundial, especificamente para financiar projetos de infraestrutura na Ásia” (Aris 2016, tradução nossa). Segundo o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), a Ásia precisa de 8 trilhões de dólares até 2020 para sustentar a infraestrutura regional, mas o Banco Mundial (BM) e o ADB “normalmente fornecem 20 bilhões de dólares”, considerando seu capital limitado de “223 bilhões de dólares” e “160 bilhões de dólares”, respectivamente (Wang 2018, 253, tradução nossa). A este respeito, o AIIB pode tornar-se um elemento essencial e desempenhar um papel complementar ao Banco Mundial e ao ADB.

O Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) não está diretamente ligado à iniciativa OBOR e foi estabelecido como um banco de desenvolvimento multilateral pelos países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em Xangai. O NDB foi estabelecido com um capital autorizado inicial de 100 bilhões de dólares para financiar projetos de infraestrutura em países em desenvolvimento, onde todos os cinco estados membros teriam votos iguais, ao contrário do WB, onde os votos são atribuídos com base em participação de capital.

É importante notar que as novas instituições multilaterais, como o AIIB e o NDB, não têm força financeira para financiar todos os projetos sob a iniciativa OBOR, mas têm o potencial de ‘captação de recursos’ através da ‘organização de emissões de títulos, consorciação de empréstimos, IPOs, parcerias público-privadas, criando veículos para fins especiais e outros meios para financiar os projetos’ (Enright, Scott & Associates 2016, tradução nossa).

OBOR e suas implicações estratégicas para a Índia

As duas potências asiáticas, a Índia e a China, compartilham um relacionamento complicado. Devido à sua forte economia e ao constante aumento das capacidades de *hard power*, os dois países não apenas aspiram a continuar sua dominação em suas respectivas esferas de influência, mas também competem por recursos e mercados inexplorados. Com o lançamento da iniciativa OBOR, os dois países estão tentando desafiar a dominação um do outro e, simultaneamente, cooperar em várias questões no fórum global.

A competição entre as duas potências asiáticas na realidade geopolítica em transição levou ao investimento nas redes regionais de infraestrutura. No entanto, as tensões regionais entre os dois vizinhos aumentaram devido à “teoria do cerco estratégico” que entra em vigor. A Índia teme o cerco da China, enquanto o Paquistão teme o cerco da Índia e, enquanto isso, a China teme o cerco dos Estados Unidos devido à sua estreita relação com a Índia, Japão e Coréia do Sul, além das tropas americanas estacionadas no Afeganistão. Esses medos “estimularam um maior crescimento da infraestrutura em todos os países vizinhos, à medida que os potencialmente cercados procuram estabelecer rotas de trânsito alternativas e projetar poder militar fora de suas próprias fronteiras” (Daniels 2013, 94, tradução nossa).

Devido à desconfiança crescente desde o ataque chinês de 1962, a disputa de fronteira não resolvida, a ocupação de Aksai Chin pela China e a reivindicação adicional por Arunachal Pradesh a Índia ficou preocupada com os investimentos chineses e sua cooperação militar com outros países do sul da Ásia, especialmente em seu quintal. A Índia é da opinião de que a construção e operação de portos em Bangladesh, Myanmar, Sri Lanka e Paquistão pela China está de acordo com a teoria do Colar de Pérolas, pela qual a Índia é cercada por esses portos chineses construídos no Oceano Índico que podem ser usados para fins comerciais e militares.

Além disso, os planos da China para mudar o curso de vários rios no Tibete e construir barragens no rio Brahmaputra; sua oposição recorrente à participação da Índia no Nuclear Supplier’s Group (NSG); o uso frequente de

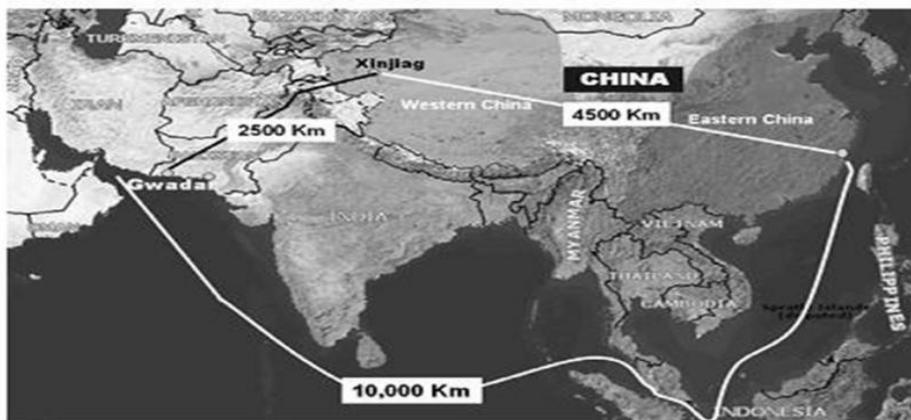
“apoio técnico” para salvar o chefe do Jaish-e-Mohammad, Masood Azhar, de ser declarado terrorista global pela Organização das Nações Unidas (ONU) e manter a presença naval no Oceano Índico, levou a um déficit de confiança. Junto com isso, a “amizade de todos os climas” da China com o Paquistão e os projetos realizados no mesmo ocuparam a Caxemira (PoK) sob a iniciativa OBOR, o que resultou no desconforto da Índia.

Por outro lado, o asilo da Índia para o Dalai Lama, tem sido uma das principais causas de irritação para o relacionamento problemático da China com a Índia. É importante ressaltar que o envolvimento militar estratégico da Índia com o Vietnã, a Mongólia, o Japão e os EUA aumentou as tensões entre os dois países. Portanto, a Índia e a China, para superar seus medos de cerco, estão usando seu *soft-power* para atrair parceiros da esfera de influência do outro e melhorar seus laços por meio da “diplomacia de infraestrutura”, gerando boa vontade estratégica. No entanto, o recente confronto militar de 73 dias entre os dois países em Doklam, um território disputado entre a China e o Butão, perto do “Chicken Neck” da Índia, levou ao maior declínio das relações bilaterais desde 1962.

No que diz respeito à OBOR, Tingyi Wang, da Universidade Tsinghua, em Pequim, declara que “a OBOR é estimulada pelos interesses da China em energia, segurança e promoção de laços econômicos”, mas na verdade é “impulsionada pela visão de uma ideia eurásiana abrangente que exige fortalecimento da integração econômica e cultural” e construção de um “novo tipo de relações internacionais sustentadas pela cooperação ganha-ganha” (Ahmad 2016, tradução própria).

No entanto, Shyam Saran, ex-secretário de Relações Exteriores da Índia, é da opinião de que a OBOR é uma “iniciativa de dimensão dupla para garantir seu domínio geoestratégico, que tem uma dimensão continental e marítima” e “não é apenas uma iniciativa econômica”, tendo óbvias implicações políticas e de segurança” (Saran 2015, tradução própria). O secretário de Estado dos EUA, Rex Tillerson, também declarou: “Pequim incentiva a dependência usando contratos opacos, práticas de empréstimos predatórios e acordos corruptos que enfraquecem as nações e enfraquecem sua soberania, negando-lhes seu crescimento autossustentável de longo prazo” (Fernholz 2018, tradução própria).

CPEC e as Apreensões Indianas



Fonte: Sudhan (2014).

A China considera o CPEC como uma “jóia da coroa” do projeto OBOR, que deve ser concluído em 2030, com um investimento de 46 bilhões de dólares. Inclui uma rede complexa composta pelo porto de Gwadar, múltiplas Zonas Econômicas, ferrovias, rodovias, aeroportos, fibra ótica e gasodutos de energia. A China procura desenvolver o CPEC como uma rota alternativa e estável para os estreitos de Málaca para importar seus recursos energéticos do Oriente Médio. Portanto, o CPEC atuará como uma “ponte comercial” entre a Ásia, a África e a Europa. É considerado um elo muito importante para a OBOR, pois liga dois projetos - uma rota terrestre na Eurásia e uma rota marítima no Sudeste Asiático conectando assim mais de 60 países. CPEC reduziria drasticamente a distância para Xinjiang, já que seriam necessários “apenas 6 dias para o fornecimento de energia atingir a fronteira chinesa através de um gasoduto em comparação com 32 dias pela atual rota marítima e 19 dias via proposta BCIMEC” (Rahman and Shurong 2017, 3, tradução nossa).

A China atribui imensa importância ao CPEC em vista de qualquer bloqueio futuro do estreito de Málaca por parte dos EUA ou da Índia no caso de um confronto militar com o aumento da hostilidade com seus vizinhos no Mar do Sul da China. A Índia atualmente tem vantagem sobre a China no Oceano Índico, enquanto a China enfrenta o “Dilema de Málaca”. Portanto, a China, por meio do CPEC, busca adquirir vantagem estratégica do porto construído por Gwadar, localizado perto do Golfo Pérsico, pelo qual passam quase 40% do petróleo do mundo.

Desde então, a China considera o Paquistão como um “amigo para todas as horas” e, às vezes, conspiraram para conter a Índia na região. A China, por meio do CPEC, quer ter acesso irrestrito ao Oceano Índico por ter uma base estratégica no Mar da Arábia. Assumir oficialmente o controle do porto de Gwadar, estrategicamente importante, sob este projeto em 2015 alarmou o establishment indiano, que é da opinião de que “o Gwadar poderia ser convertido em uma instalação portuária de uso duplo pela China” (Panda 2015, tradução nossa). As apreensões da Índia são fundamentadas nos “planos estratégicos do PLA para aumentar o controle sobre o Pacífico e o Oceano Índico, de acordo com a política de ‘defesa do mar alto’, seguindo sua ‘estratégia do colar de pérolas’” (Malik 2012, 62, tradução nossa). A China poderia cercar a Índia ao ter acesso a portos de países vizinhos como Gwadar no Paquistão, Hambantota no Sri Lanka, Kyaukpyu em Mianmar e Chittagong no Bangladesh para fins comerciais e militares. A recente aquisição chinesa de uma base militar em Djibuti, juntamente com a “terraformação de um número de rochas, recifes e atóis no Mar do Sul da China em bases militares, repletas de radar e pistas” (Garlick 2017, 144) comprova as ambições geopolíticas chinesas.

O envolvimento da Índia no Golfo Pérsico e no Golfo de Aden sempre foi “um problema para os chineses” e, como resultado, Zhao Nanqi, diretor do Departamento de Logística do Estado-Maior da Marinha da China, declarou certa vez: “Não podemos mais aceitar o Oceano Índico como apenas um oceano dos indianos” (Malik 2012, tradução nossa). O desejo chinês de conter a Índia foi motivado pelo fato de que “os EUA estão cortejando a Índia com o propósito declarado de atribuir o papel principal no Oceano Índico, o que é inaceitável para a China e o Paquistão” forçando os dois a “fortalecer sua aliança” e “afundar a ambição indo-americana de dominar o Oceano Índico” através de sua “parceria naval estratégica centrada em Gwadar” (Butt e Butt 2015, 30, tradução nossa). A este respeito, uma base naval em Gwadar, a apenas algumas centenas de quilômetros do oeste da Índia, proporcionou uma enorme alavancagem estratégica para a China.

A resposta da Índia à iniciativa OBOR variou de uma recepção cautelosa a uma oposição. A Índia acolheu o Fórum BCIM desde a sua criação, uma vez que foi considerado como uma “zona” para promover a conectividade através do desenvolvimento de infraestruturas, comércio e investimentos. Mas a transformação do Fórum BCIM em BCIMEC sob a OBOR atrasou o progresso do BCIM. A Índia tem diferido algumas vezes com a China nas agendas e propósitos do BCIMEC. Ela considera o BCIMEC um mecanismo para agilizar as importações chinesas de recursos naturais e exportações de produtos processados na região, aumentando ainda mais o déficit comercial. A Índia também levantou a questão do “foco no desenvolvimento sub-regio-

nal” considerando o “déficit de desenvolvimento da região nordeste e particularmente dos distritos de fronteira securitizados” junto com a “ênfase em reconhecer Bangladesh e Mianmar como os países menos desenvolvidos dentro do agrupamento” (Iyer 2017, tradução nossa).

Além disso, a oposição da Índia ao CPEC baseou-se no princípio da violação da soberania da Índia, na medida em que o CPEC passa pela região de Gilgit-Baltistan, que se enquadra na ocupação ilegal do Paquistão. Em referência ao CPEC, o porta-voz indiano do Ministério das Relações Exteriores (MEA) afirmou que “os projetos de conectividade devem ser perseguidos de uma maneira que respeite a soberania e a integridade territorial” (Taneja 2017, tradução nossa). Com isso, a Índia transmitiu francamente à China sua incapacidade de comprometer a questão de sua soberania. O primeiro ministro indiano (PM), Narendra Modi criticou também implicitamente o CPEC ao afirmar que “a conectividade em si não pode anular ou minar a soberania de outras nações” e “somente respeitando a soberania dos países envolvidos, os corredores de conectividade regionais podem cumprir suas promessas e evitar diferenças e discórdia” (Mitra 2017, tradução nossa). Ele argumentou veementemente contra isso e o considerou inaceitável durante sua visita de estado à China em 2015.

Além disso, a Índia não demonstrou qualquer interesse na OBOR devido à falta de consultas e detalhes oferecidos pela China antes de seu lançamento. Por exemplo, a Índia não teve problemas em “ingressar no Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura iniciado pela China porque havia amplas consultas entre a China e a Índia antes de seu estabelecimento” (Taneja, 2017, tradução nossa). Embora tenha levantado objeção ao CPEC, a Índia denominou a iniciativa OBOR como uma iniciativa “unilateral” ou “nacional” da China, com um papel limitado de outros países participantes na definição das prioridades dos projetos de conectividade” (Mitra 2017, tradução nossa). O Secretário de Relações Exteriores da Índia, S Jaishankar, em 2015, observou: “Os chineses planejaram, criaram um projeto. Não foi uma iniciativa internacional que eles discutiram com o mundo, com países que são interessados ou afetados por ela... Uma iniciativa nacional é concebida com interesses nacionais, não cabe a outros comprarem. Nosso argumento é o de que, se isso é algo em que eles querem uma participação maior, eles precisam ter discussões maiores, e isso não aconteceu” (Pant e Passi 2017, 88, tradução nossa).

Em 2016, S Jaishankar aludiu a uma “percepção generalizada em círculos oficiais na Índia de que a iniciativa BRI nada mais é do que uma tentativa da China de desestabilizar a ordem regional estabelecida e substituí-la por um sistema centrado nela mesma que marginalizaria outras grandes potências asiáticas, como Índia e Japão” (Taneja 2017, tradução nossa). Nesse contexto,

a Índia se recusou a participar da Cúpula OBOR realizada em Pequim em 15 de maio de 2017, citando três preocupações, a saber, questões relacionadas à “soberania, procedimentos e liderança”, exatamente as mesmas que a China fez para desafiar o mundo.

Além disso, a Índia conta com o relatório do “Centro de Desenvolvimento Global”, que considera o OBOR como uma ferramenta da diplomacia da armadilha da dívida. Segundo ele, a estratégia da China é simplesmente “fornecer empréstimos com juros altos para” países menores e menos desenvolvidos “para” projetos de infraestrutura, aquisição de patrimônio em projetos, e quando o país é incapaz de pagar o empréstimo, ela se apropria do projeto e da terra” (The Economic Times, 2017, tradução nossa). Depois disso, a terra pode ser usada estrategicamente contra a Índia.

A Índia também considera o OBOR, especialmente o CPEC como uma ameaça estratégica e de segurança, e supõe que se a Rota da Seda Marítima fosse implementada com sucesso, levaria diretamente ao quintal da Índia e a China “tentaria transformar a Região do Oceano Índico (IOR) em um lago controlado chinês cheio de bases de aparência ameaçadora” (Garlick 2017, tradução nossa). Portanto, de acordo com a teoria realista - onde as lutas pelo poder são inevitáveis na ausência de qualquer governo mundial que force os estados individuais a recorrerem a estratégias de autoajuda na arena internacional anárquica - a expansão chinesa para o IOR dificilmente deixa qualquer opção para a Índia, mas prioriza sua segurança por qualquer meio.

A Índia está cautelosa com as intenções nefastas dos esforços militares, econômicos e diplomáticos da China para conter a Índia no sul da Ásia. Neste contexto, o CPEC, juntamente com o porto de Gwadar, oferece à China um ambiente muito propício para ter uma presença firme e de longo prazo no IOR. A parada de navios de guerra e submarinos chineses neste porto por um breve período deixou a Índia em um estado de confusão. É importante ressaltar que os esforços da China para expandir sua influência política no subcontinente indiano com a ajuda do CPEC têm complicado os esforços indianos para internacionalizar a questão do terrorismo patrocinado pelo Paquistão. Não há como negar o fato de que o relacionamento da Índia com a China é em grande parte limitado pelo dilema da segurança.

A Resposta Estratégica Indiana

No entanto, a Índia tem chegado atrasada, mas parece que o governo indiano aproveitou a *Grande Estratégia da Índia*, de C Raja Mohan, em que o mundo inteiro é dividido em três círculos geográficos concêntricos. O círculo

mais interno consiste na Índia e sua “vizinhança imediata”, refletindo a esfera de influência da Índia, na qual a interferência das forças estrangeiras é absolutamente indesejável. O segundo círculo é conhecido como “vizinhança ampliada”, compreendendo principalmente o restante dos países asiáticos e os estados litorâneos do Oceano Índico. Neste círculo, os interesses estratégicos da Índia são enfrentar a influência de outros poderes em prejudicar seus interesses. O terceiro círculo compreende o “resto do mundo”. A este respeito, com o aumento do status de poder da Índia e a política externa passando por uma mudança gradual, é importante avaliar as iniciativas e relações da Índia com países amigos para combater a iniciativa OBOR. A ressurgente política externa da Índia está entrelaçada com a “diplomacia econômica” e a “diplomacia conectiva”. A fim de combater as maciças estradas de terra fabricadas pela China na vizinhança imediata da Índia por meio de sua “política de ajuda ao comércio”, a Índia está engajando seus vizinhos com uma nova *Política de Vizinhança primeiro*.

Nepal

A Índia compartilha uma rica história sociocultural com as *Madhes* de Terai, região do Nepal, por meio da qual as fronteiras longas, abertas e porosas não apenas fornecem direitos irrestritos de comércio, trânsito e movimento aos cidadãos nepaleses, mas também o tratamento “nacional” estabelecido pelo Tratado de Paz e Amizade de 1950. Desconfiando da posição dominante chinesa e da incerteza política no Nepal, “o governo indiano sempre considerou o Nepal como sendo o maior envelope de segurança da Índia em relação à China”, com alguns até considerando “o Nepal não como um encravado, mas como um litoral indiano” (Ojha 2015, tradução nossa). A Índia também nunca deixou de se esforçar em garantir que “Katmandu conduza uma política externa amplamente pró-Índia”; e nunca escondeu o fato de que “quer controlar a amplitude e profundidade das relações sino-nepalesas” (Dabhade e Pant 2004, 165, tradução nossa).

O Nepal, desde meados da década de 1990, testemunhou fases da monarquia, do maoísmo, do republicanismo, do constitucionalismo e da democracia. Consequentemente, as relações entre a Índia e o Nepal deterioraram-se “nas últimas duas décadas devido a desinformação, falta de comunicação e interesses políticos conflitantes de diferentes partidos políticos no Nepal” (Sahu 2015, tradução nossa). Aproveitando-se disso, a China intensificou sua aposta na região para alterar o equilíbrio de poder. A China considera que o Nepal “é uma parte vital de um círculo interno de segurança que não pode ser violado por nenhum poder global ou regional” (Dabhade e Pant 2004, 159,

tradução nossa). Portanto, para conquistar o Nepal, a China fez investimentos maciços em megaprojetos. O financiamento de infraestrutura com conotações culturais faz parte da política externa da China no Nepal. Sob esse plano, a China financiou vários projetos hidrelétricos e investiu 3 bilhões de dólares para converter Lumbini, o local de nascimento do Buda, em uma “zona cultural”. Em troca, o Nepal concordou em aderir à iniciativa OBOR, uma vez que foi considerada uma “ponte de trânsito” pela China para alcançar o sul da Ásia. Esses investimentos sem dúvida ajudaram a China a reduzir a dependência do Nepal em relação à Índia.

A China tem apoiado historicamente o Nepal em suas disputas com a Índia e, com a ajuda de sua máquina de propaganda, alimentou os sentimentos anti-Índia. Também é importante notar que, apesar da dura resistência da Índia, a China conseguiu melhorar seus laços de inteligência militares com o Nepal, aumentando assim as ansiedades da Índia. Não é de admirar que o poder econômico da China a tenha ajudado a alcançar seu objetivo de tornar o “Sul da Ásia um mercado potencial para seus produtos baratos e usar alguns dos países do sul da Ásia como pivôs para ajudar a estabelecer um equilíbrio regional de poder” (Sahu 2015, tradução nossa). No que diz respeito ao histórico indiano, vis-à-vis a China, a Índia mal cumpriu as promessas feitas no passado ao Nepal. Muitos projetos multiuso importantes estão paralisados a décadas. Ao deixar de cumprir tais megaprojetos cruciais, o governo indiano moldou a percepção nepalesa de que “a Índia promete e a China entrega”.

O MoU assinado entre a China e o Nepal na OBOR visa “fortalecer a cooperação em setores de conectividade, incluindo transporte de trânsito, sistemas logísticos, redes de transporte e desenvolvimento de infraestrutura relacionada” (Giri e Patranobis, 2017, tradução nossa). A abertura das quatro pistas duplas de 40,4 km na estrada estratégica do Tibete para a fronteira do Nepal em setembro de 2017 deixou a Índia preocupada, pois a estrada poderia ser usada para “propósitos civis e de defesa”, um movimento que, segundo especialistas chineses, permitirá que Pequim faça incursões para o sul da Ásia” (NDTV, 2017, tradução nossa).

Não se pode negar que o Nepal foi empurrado para a China pela Índia devido a sua falha na tomada de decisões. Em retaliação ao suposto bloqueio econômico de 2015 pelos manifestantes indianos Madhesi contra a recém-criada Constituição do Nepal, o Nepal assinou acordos com a China para importar produtos petrolíferos e acessar portos chineses numa tentativa de contornar a Índia e quebrar seu monopólio sobre o combustível do Nepal. A China aproveitou esta oportunidade, ao mesmo tempo em que insistia na reputação de não-interferência nos assuntos domésticos e convenceu o Nepal a aderir à iniciativa OBOR e colher os frutos do desenvolvimento. Não é de

se admirar que os erros e negligência da Índia tenham exacerbado seu problema no Nepal. Considerando a capacidade do Nepal de jogar bem o cartão da China, a Índia ofereceu-se para estender seu gasoduto natural, além do fornecimento mensal de combustível por estrada.

A fim de manter a influência no Nepal - um amortecedor natural entre as duas potências asiáticas, a China costurou discretamente a *Aliança de Esquerda*, composta por ex-rebeldes maoístas e comunistas moderados antes das eleições gerais de 2017. O resultado das pesquisas certamente refletiu o “fracasso da diplomacia indiana” pois o KP Oli, que deve ser o próximo primeiro-ministro a compartilhar relações frias com a Índia, já demonstrou sua inclinação pró-China e enfatizou a erosão da influência da Índia no país.

Butão

O Butão às vezes tem sido chamado de “protetorado” da Índia, considerando o fato de que é o único vizinho imediato da China a não manter nenhum vínculo diplomático com ela. O fracasso em manter laços de grande escala com o Butão não se tornou apenas uma questão de prestígio para a China, mas também de sua agenda de cerco da Índia, pois ela não pode ser completa sem o Butão. Nesse contexto, o impasse entre o Exército indiano e o ELP chinês por 73 dias no Planalto Doklam do Butão pode ser considerado uma tentativa da China de levar o Butão a uma mesa de negociações, evocando o medo e estabelecendo a relação diplomática perdida. De acordo com o professor Phunchok Stobdan, “não é apenas a questão das fronteiras do Doklam. A coisa toda é sobre focar no Butão... para mudar o status quo ou criar uma rachadura entre a Índia e o Butão... esse é o verdadeiro jogo” (Ganapathy 2017, tradução nossa).

O Butão, considerado o mais próximo aliado da Índia, provou sua fidelidade ao não se juntar à iniciativa OBOR em contraste com todas as outras nações do sul da Ásia. No entanto, isso não significa que o Butão não tenha lugar para produtos chineses baratos, pois os mesmos estão disponíveis gratuitamente em todo o país. Apesar das limitações conhecidas, a China está tentando atrair o Butão através de seu *soft power*. Logo, iria “começar a financiar organizações não-governamentais e outros influenciadores dentro do Butão, como tem feito no caso do Nepal nos primeiros anos” (Dasgupta 2017, tradução nossa). Uma parte da sociedade butanesa quer manter relações com a China, mas a maioria da população ainda está desconfiada de influências externas na cultura local, lembrando o horror cometido pela China no Tibete depois de 1949.

No entanto, a relação íntima da Índia com o Butão baseia-se no “Tratado de Amizade de 1949”, através do qual a Índia mantém a sua influência sobre a política externa, a defesa e o comércio do Butão. Mas o Butão comunicou seus temores sobre o crescente desequilíbrio comercial e retrocessos nos projetos hidrelétricos prometidos pela Índia porque “vender energia hidrelétrica para a Índia e contribuir em seu crescimento econômico tem sido mantido como a principal salvação para os problemas econômicos do Butão” (Lamsang 2017, tradução nossa).

De acordo com o acordo Índia-Butão de 2006 sobre desenvolvimento hidrelétrico e protocolo adicional de 2009, a Índia concordou em instalar 10.000 MW de capacidade hídrica no Butão até 2020 e comprar todo o excedente de energia. Mas, em um grande revés para o Butão, a recusa do governo Modi em apoiar os “10 mil MW até 2020” pode ter grandes implicações no relacionamento da Índia com o parceiro mais confiável.

Bangladesh

Embora a Índia tenha desempenhado um papel crucial na guerra de libertação do Bangladesh e partilhe um relacionamento saudável com o atual governo, Bangladesh desfruta de um relacionamento muito vibrante com a China vis-à-vis a Índia. A ajuda massiva da China para a modernização militar de Bangladesh, sua mediação bem-sucedida entre Bangladesh e Mianmar na questão da exploração de petróleo nas águas disputadas da Baía de Bengala e nas questões de infraestrutura e desenvolvimento portuário contribuíram para a eficácia do OBOR.

Neste contexto, o desenvolvimento do porto de Chittagong pela China é de imenso significado. Além disso, a China esperava projetar, construir e operar o primeiro porto marítimo de Bangladesh - Sonadia. No entanto, tem sido especulado que o trio da Índia, Japão e EUA pressionou o governo do Bangladesh para que deixasse o projeto Sonadia em favor do porto de Matarbari (a apenas 25 km ao norte de Sonadia). Para a troca deste projeto, foi oferecido a Bangladesh um lucrativo acordo pelo Japão com quatro usinas termoelétricas movidas a carvão e um terminal de GNL, pelo qual 80% do financiamento para o projeto seria cumprido pelo Japão em termos fáceis.

A crescente presença da China no Oceano Índico “causou aborrecimento diplomático, assim como o medo da hegemonia nas rotas marítimas”, enquanto a Índia temia que o projeto do porto de Sonadia fosse “o plano da China de se aproximar da Índia aumentando sua presença no Andaman e Ilhas Nicobar no Oceano Índico” (The Asian Age 2016, tradução nossa) sob

a estratégia do colar de pérolas. Bangladesh foi incapaz de resistir à pressão pois “a Índia esteve atrás do governo da AL (Liga Awami) em 2014 na questão das ‘eleições gerais questionáveis’” enquanto “os EUA desempenharam um papel importante em trazer de volta o xeque Hasina ao poder” e “Ela tem uma grande participação nos EUA”, considerando que os Estados Unidos são o “maior mercado de roupas prontas de Bangladesh, seu maior ganhador de divisas estrangeiras” (Ramachandran 2016, tradução nossa).

É importante notar que Bangladesh se tornou o segundo maior importador de armas da China depois do Paquistão. Em contraste, a Índia tem evitado constantemente o envolvimento de laços de defesa de alto nível com o Bangladesh. No entanto, a Índia estendeu uma nova Linha de Crédito (LoC) em 2017 para o montante de US \$ 4,5 bilhões, além dos dois anteriores, excluindo US \$ 500 milhões para compras de Defesa.

No que diz respeito à cooperação no setor de energia, o NTPC da Índia entrou em um acordo para fornecer eletricidade do Nepal e da Tripura, enquanto a Adani e a Reliance Power procuraram estabelecer usinas elétricas em Bangladesh. Além disso, a ONGC obteve os direitos para a exploração de gás em dois quarteirões da Baía de Bengala. A Índia também anunciou que vai arcar com o custo de colocar 131 quilômetros de oleoduto Indo-Bangla para a compra e venda de diesel de alta velocidade. Enquanto isso, a China perdeu o projeto de energia de Khulna para a Índia. O governo indiano mostrou sua prontidão para o financiamento de dívidas de projetos indianos em Bangladesh.

Myanmar

Os investimentos da China em Mianmar cresceram dramaticamente desde 2005 devido a: tornar-se o maior consumidor mundial de recursos importados; falta de competidores para os ricos recursos naturais de Mianmar devido a sanções econômicas e; Localização estratégica de Mianmar. Os investimentos foram concentrados principalmente nos setores de energia hidrelétrica, mineração, petróleo e gás e desenvolvimento de infraestrutura. A China iniciou a construção do Projeto Hidrelétrico Myitsone (HEP) em 2009, mas logo foi suspenso pelo governo militar em 2011, devido à oposição interna e internacional sobre a questão do impacto ambiental e dos reassentamentos forçados.

A China negociou para obter o acesso preferencial ao porto de Kyaukpkyu que está sendo construído pelo consórcio chinês devido a seu significado geopolítico em troca da sucateada HEP Myitsone. O gasoduto Sino-M-

yanmar, que entrou em operação em abril de 2017, liga o porto de Kyaukpyu e Kunming, na província de Yunnan, contornando o Estreito de Málaca por onde passam os 80% de petróleo da China. Ele não só economiza cerca de “5.000 km de navegação para embarques para a China a partir da Índia”, mas o porto de Kyaukpyu faz parte da estratégia do colar de pérolas que “ajudaria o objetivo final da China de expansão naval na região” (Wong 2017, tradução nossa). Portanto, a China tem estado no comando em relação aos investimentos feitos contra a HEP Myitsone e aproveitou a situação para seu benefício estratégico a partir da localização estrategicamente colocada em Mianmar, na Baía de Bengala.

As relações bilaterais entre a Índia e Mianmar permaneceram em grande parte subdesenvolvidas, apesar de compartilharem o legado colonial comum sob o governo britânico e a fronteira terrestre de 1.643 km. A relação econômica entre os dois países tem sido prejudicada por “desafios logísticos”, “falta de políticas claras e consistentes em ambos os lados da fronteira” e “altas tarifas” impostas pela Índia, tornando-se “um mercado pouco atraente para os exportadores de Mianmar” (Zaw-Aung 2016, tradução nossa). No entanto, com a mudança no governo, a Índia aumentou seu engajamento com vistas a compensar o tempo perdido devido à sua política de engajar apenas um governo civil.

Espera-se que o envolvimento econômico entre os dois países aumente com a conclusão do Projeto de Transporte de Trânsito Multi-modal Kaladan, que abrange a rota marítima entre Kolkata e Sittwe. Embora este projeto tenha sido debatido em 2003 e o trabalho efetivo iniciado em 2010, ele foi adiado devido à alocação inadequada de fundos e falha no planejamento, com uma meta revisada para concluir o projeto até 2019. É importante ressaltar que a construção do porto de águas profundas em Sittwe pela Índia pode ser considerada uma resposta para contrabalançar o “eixo China-Paquistão”.

No entanto, o fracasso da Índia em progredir nos dois HEPs acordados em 2004 no rio Chindwin e Shwezaye foi desfeito por Mianmar em 2013, depois de ter sido adiado por vários anos. As negociações sobre o gasoduto Mianmar-Bangladesh-Índia, de 1.575 km, não deram frutos após a recusa de Bangladesh de permitir que a Índia transportasse gás de seu território. A “Estrada da Amizade Índia-Myanmar”, inaugurada oficialmente em 2001, também perdeu o rumo. O governo indiano, depois de 15 longos anos, propôs 1.360 km de ‘Rodovia Trilateral Índia-Myanmar-Tailândia’, com o novo prazo para sua conclusão em 2020. Está planejado estendê-la ainda mais para o Camboja, Laos e Vietnã. Formará o Corredor Econômico Leste-Oeste (EWEC) para impulsionar as trocas e o comércio na Área de Livre Comércio Índia-A-SEAN.

O levantamento das sanções dos EUA em Mianmar em 2016 proporcionou uma oportunidade de ouro para a Índia envolvê-la de maneira mais vigorosa e transformar os estados indianos no nordeste do país em “Porta de entrada para o Sudeste Asiático”. O desenvolvimento da infraestrutura na região poderia ter melhorado tremendamente a conectividade e promovido as trocas e o comércio. No entanto, os investimentos da Índia, bem como os projetos de infraestrutura, são afetados por atrasos devido à “falta de coordenação entre as diferentes agências implementadoras, monitoramento deficiente e restrições financeiras” (Ramachandran, 2016, tradução nossa) afetando negativamente a credibilidade da Índia entre os vizinhos.

Sri Lanka

O Sri Lanka cultivou uma relação próxima com a China durante a década de presidência de Mahinda Rajapaksa, enquanto a Índia cedia sob a pressão doméstica da política de coalizão e não satisfaz suas expectativas no auge do conflito contínuo e brutal com os Tigres da Libertação de Tamil Elam (LTTE). A China invadiu a esfera de influência da Índia com o “apoio diplomático em uma época em que o Ocidente ameaçava sancionar Colombo por crimes cometidos em seu conflito com os separatistas Tamil” (Chazan, 2017, tradução nossa).

O fiasco da Índia sob o governo do Congresso ao lidar com sua política externa com o Sri Lanka forneceu uma janela de oportunidade para os chineses que de bom grado intervieram para preencher o vazio. De um lado, a China fornecia aviões de combate, armas antiaéreas e radares para o Sri Lanka e, do outro lado, apoiava o governo de Rajapaksa no Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Em contraste, a política inconsistente da Índia de apoiar a ofensiva militar do Sri Lanka contra o LTTE, fornecendo cinco helicópteros Mi-17 e votando na resolução patrocinada pelos EUA contra ela no Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2013, deixou perplexo o pequeno vizinho.

A China ofereceu seu apoio militar e diplomático ao Sri Lanka sob Rajapaksa ao formar um “componente fundamental da estratégia da China de “One Belt, One Road” de integrar a economia regional através do desenvolvimento de infraestrutura”, considerando o fato de que tanto o Porto de Hambantota quanto o de Colombo construídos pela China “ficam no meio das principais linhas de comunicação leste-oeste conectando a China aos principais exportadores de petróleo do Oriente Médio e da África” (Chowdhury 2016, tradução nossa). É importante notar que os projetos de desenvolvimento de infraestrutura do Sri Lanka fazem parte da estratégia Chinesa

do Colar de Pérolas, que visa estabelecer uma “presença naval no sul da Ásia, construindo portos e outras instalações em países amigos - incluindo Paquistão, Bangladesh e Mianmar”. Chazan 2017, tradução nossa).

A apreensão da Índia em relação à teoria do Colar de Pérolas realmente entrou em cena com o acoplamento de submarinos chineses no porto de Colombo em setembro de 2014, após o qual o Primeiro Ministro indiano, Narendra Modi, lembrou pessoalmente a Rajapaksa de que o “Acordo de 1987” entre as duas nações, de que “seus territórios não serão utilizados para atividades consideradas prejudiciais à unidade, integridade e segurança de cada um” (NDTV 2017 a, tradução nossa). Além disso, o Sri Lanka “foi obrigado a informar seus vizinhos sobre tais escalas portuárias sob um pacto marítimo”, mas “o mesmo submarino ressurgiu em Colombo em novembro, novamente sem aviso prévio a Delhi” (Smith, 2016, tradução nossa). Isto provou ser a “última gota nas relações da Índia com Rajapaksa”, pois a Índia “trabalhou nos bastidores para unir uma oposição fraturada e preparar o caminho para o governo de unidade do Presidente Maithripala Sirisena e do Primeiro Ministro Wickremesinghe” (Chowdhury 2016, tradução nossa).

O Presidente Sirisena, à frente do poder, logo percebeu que o Sri Lanka tinha pouco espaço para manobrar, já que mais de um terço da receita do governo foi destinada a empréstimos de desenvolvimento de infraestrutura de mais de “US \$ 64 bilhões ou 76% do PIB” (Chazan 2017, tradução nossa) a taxas de interesses comerciais. O Sri Lanka compreendeu o “modus operandi chinês”, pois era evidente que “a China empreendeu projetos financeiramente inviáveis no eleitorado do Presidente Rajapakse e empurrou o Sri Lanka para uma armadilha da dívida. O Sri Lanka foi obrigado a entregar o porto e a área industrial vizinha à China em troca de dívida” (Parthasarathy, 2017, tradução nossa). Para este exercício de apropriação de terras, a China prontamente forneceu empréstimos suaves de 2 bilhões de dólares para construir um porto de águas profundas e um estádio de críquete em Hambantota, juntamente com o segundo aeroporto internacional nas proximidades, no meio da selva.

A Índia propôs trabalhar com o atual governo do Sri Lanka com o objetivo de verificar as ambições geopolíticas da China em seu próprio quintal. A Índia pretende fazer investimentos nas usinas de energia, rodovias, ferrovias e ZEEs do Sri Lanka, juntamente com a infraestrutura de energia do porto de Trincomalee, envolvendo o desenvolvimento da “instalação de armazenamento de petróleo da Segunda Guerra Mundial” e o “porto natural mais profundo do sul da Ásia”. Essas iniciativas são de natureza estratégica e ajudarão a contrabalançar a influência chinesa e servirão aos interesses da Índia, assegurando de volta uma posição na região.

A oferta do porto de Trincomalee à Índia pelo governo do Sri Lanka foi um movimento para contrabalançar o “receio da Índia de que alguns desses projetos chineses algum dia possam ter implicações militares, o Sri Lanka atesta que eles não são parciais com nenhum país em particular quando se fala de investimento e está disposto a fazer negócios com uma ampla gama de potenciais pretendentes” (Shephard 2017, tradução nossa). Mesmo assim, o Sri Lanka tem tentado sustentar um “ato de equilíbrio” para manter a China a bordo e fortalecer as relações com a Índia também, porém pode ser difícil “encontrar um equilíbrio entre os interesses concorrentes da China e da Índia, enquanto se defende das preocupações domésticas sobre a colonização econômica” (Chazan, 2017, tradução nossa). A Índia também concordou em converter as estradas do Sri Lanka em rodovias e melhorar o setor de ferrovias com o melhoramento de estradas, além da construção de prédios e casas na área afetada pela Guerra Civil.

A mudança na dinâmica do poder no Sri Lanka, em janeiro de 2015, a pedido da Índia, começou a produzir alguns resultados frutíferos. Levando em consideração que a Índia não poderia ajudar muito o Sri Lanka a escapar da “gigantesca armadilha da dívida”, ela tem que simplesmente aceitar o fato de que o porto de Hambantota será operado por empresas chinesas. Ao contrário de Mianmar, a diplomacia indiana levou um tiro no braço quando o embaixador do Sri Lanka na China, embaixador Karunasena Kodituwakku, comentou: “O Sri Lanka informou muito categoricamente o investidor (chinês) de que não poderá ser usado para fins militares” (O Economic Times 2017a, tradução nossa). O Sri Lanka, atento aos protestos indianos em relação à proposta de venda de 20 hectares de terra na cidade de Colombo a uma empresa chinesa, mudou o contrato para um contrato de arrendamento de 99 anos, apesar dos chineses insistirem que seu interesse era comercial e não militar. A Índia obteve outro sucesso quando suas “intensas manobras diplomáticas” frustraram as tentativas do Sri Lanka de “assinar um acordo para comprar até 12 JF-17s co-desenvolvidos pelo Paquistão e pela China”, assim como a Índia também está tentando “vender seu próprio Tejas” para a nação insular do Oceano Índico estrategicamente localizada” (Chowdhury 2016, tradução nossa).

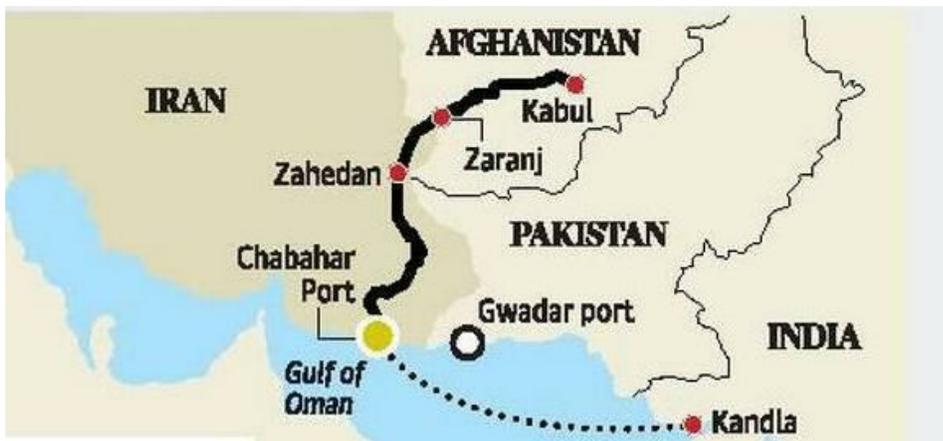
No entanto, é preciso reconhecer que a própria Índia precisa ser culpada pelo aumento da presença chinesa no Sri Lanka. O governo de Rajapaksa foi literalmente forçado pela Índia a adotar uma posição pró-China. A “falta de vontade da Índia em investir no Sri Lanka aparentemente fez com que ela perdesse a chance de desenvolver Hambantota” e os chineses “entraram e preencheram uma lacuna de investimento em infraestrutura que a Índia não conseguiu preencher após a conclusão da Guerra Civil do Sri Lanka. A Índia,

portanto, tem que aprender a viver com uma nova realidade geoestratégica, permitida pela inatividade indiana anterior, na qual a China tem uma presença significativa no IOR” (Garlick 2017, tradução nossa).

No entanto, a abordagem reorientada da Índia em relação ao Sri Lanka resultou em grandes resultados, mas ao mesmo tempo a Índia precisa garantir que seus projetos não sejam atrasados e sua boa vontade não seja perdida devido ao seu envolvimento nas políticas domésticas, assegurando ao mesmo tempo que os portos no Sri Lanka não são usados para fins militares pela China.

Porto de Chabahar no Iran

O desenvolvimento do porto de Gwadar pela China no Paquistão aumentou a percepção da Índia sobre o seu envolvimento, forçando-a a construir um porto rival em Chabahar. Muitas vezes mencionado como “porta de entrada da Índia para a Ásia Central”, Chabahar é considerado um dos “locais de trânsito mais estratégicos” e “um Portão de Ouro” para os países da Comunidade dos Estados Independentes (CIS) e Afeganistão “(Roy 2012, tradução nossa). Ele não só ajuda a Índia a afirmar sua presença na região, mas também a competir por seus recursos e mercados, protegendo-se contra as “estratégias de contenção”. Ele permite que a Índia tenha acesso direto ao Afeganistão, enquanto o Paquistão está completamente afastado, o qual tem se recusado constantemente a fornecer rotas terrestres para os envios indianos ao Afeganistão e vice-versa.



Fonte: Sudhan (2014).

A natureza estratégica do porto de Chabahar pode ser destacada pelo fato de estar a meros 72 km a oeste do porto de Gwadar, financiado pela China, no Paquistão. A Índia pretende ligar o Chabahar à autoestrada Zaranj-Delaram, de 218 km de comprimento, construída por ela no Afeganistão, com um custo estimado de 100 milhões de dólares e ligá-lo à principal rede rodoviária circular do Afeganistão com ligação aos países da Ásia Central. Vincular os dois em um projeto do “Corredor Norte-Sul de Transporte Internacional (INSTC)” tem sido uma prioridade para a Índia e o Irã, pois fornecerá o trânsito de mercadorias através do Mar Cáspio para o Cáucaso, Ásia Central, Rússia e Norte da Europa.

A rivalidade entre Chabahar e Gwadar depende principalmente de dois fatores. Em primeiro lugar, “a probabilidade de uma presença militar chinesa e indiana (especialmente marinha) nesses portos aumentará a rivalidade sino-indiana no Oceano Índico” e, segundo, “há uma expectativa de que o porto de Chabahar diminuirá a importância do porto de Gwadar como um eixo de trânsito e rota para repúblicas da Ásia Central e Afeganistão” (Khalil, 2017, tradução nossa). Não obstante, pode-se sabiamente antecipar que o Paquistão pode permitir que a China, com quem sua amizade é “mais forte que o aço”, use Gwadar para fins militares contra a Índia, mas o Irã não permitirá o mesmo considerando seu próprio relacionamento saudável com a China.

Corredor Internacional de Transporte Norte-Sul (INSTC)

A medida que a China avança com sua iniciativa OBOR, a Índia planeja combatê-la através do INSTC, que será um “corredor comercial multimodal de 7.200 km”, pelo qual as mercadorias viajarão por mar dos portos ocidentais da Índia até o porto de Bandar Abbas, no Irã e seguirão em frente por estrada e trilho para o norte através de Baku para Moscou e São Petersburgo. O transporte de produtos entre a Índia e a Rússia demora no mínimo 45 dias, pois ela passa pelo Mar da Arábia, Canal de Suez, Mar Mediterrâneo, Mar do Norte e Mar Báltico, enquanto a INSTC tem o potencial de reduzir o tempo de viagem entre Mumbai e St. Petersburg pela metade. Das três corridas a seco para testar a viabilidade do INSTC, duas em 2014 demonstraram que a nova rota era 30% mais barata e 40% menor do que a rota padrão seguida. O INSTC não apenas fornecerá à Índia um melhor acesso ao coração da Eurásia, mas também fornecerá uma alternativa ao CPEC.



Fonte: (Shephard, 2017 a).

Vietnã

O Vietnã está na categoria “extensão da vizinhança indiana” e as relações entre as duas nações receberam um novo impulso em setembro de 2016, quando o primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, visitou Hanói. Em uma tentativa de fortalecer ainda mais os laços, Preeti Saran, Secretário do MEA (Leste), observou: “O Vietnã é um importante parceiro estratégico da Índia e um pilar central da Política para o Leste da Índia; e as nossas prioridades de cooperação abrangem toda uma série de áreas, incluindo defesa e segurança, comércio e investimento, cooperação marítima, recursos energéticos, para nos integrarmos à comunidade da ASEAN e alavancar nossas interações nos fóruns regionais e internacionais” (Indian Express 2016, tradução nossa).

Após sua reunião com a contraparte vietnamita, “Modi anunciou um novo LoC de 500 milhões de dólares para produtos de defesa” além de “LoC de 100 milhões de dólares para o Vietnã para comprar quatro embarcações de patrulha offshore que estão sendo construídas nos estaleiros da Índia” (Joshi 2016, tradução nossa). Modi e sua contraparte vietnamita assinaram vários acordos nas áreas de saúde, segurança cibernética, construção naval e compartilhamento de informações navais. Curiosamente, o Vietnã demonstrou imenso interesse em adquirir o míssil de cruzeiro indiano “Brahmos”, enquanto a Índia concordou em “criar um Centro de Rastreamento e Imagem por Satélite no sul do Vietnã que fornecerá acesso a fotos de satélites de observação da Terra que cobrem a região, incluindo a China e o Mar da China Me-

ridional”, que poderiam “também ser utilizados para fins militares” (Miglani e Torode 2016, tradução nossa).

A cooperação da Índia com o Vietnã na exploração de petróleo e gás natural no Mar da China Meridional provocou a ira da China, por meio da qual ela a declarou “ilegal e inválida”. A China também acusou a Índia de “movimentos agressivos” e mencionou que os esforços do Vietnã e das Filipinas para atrair a Índia e o Japão na região “teriam pouco impacto, já que todos esses estados juntos dificilmente se igualariam à China na força e influência regionais, não conseguindo contrabalancear e conter a China” (Cheng 2011, tradução nossa).

Também é importante notar que o Vietnã é um dos países com os quais a China resolveu sua disputa pela fronteira terrestre, mas as ilhas de Spartley e Parcel são muito disputadas no Mar do Sul da China. No entanto, é bem conhecido que o Vietnã, em virtude de sua localização, gosta de “alavancar sua amizade com a Índia para compensar o poder crescente de seu vizinho do norte. Mas não tem ilusões de que possa “enfrentar” a China; a Índia é fraca demais para compensar o diferencial de poder e seu novo amigo, os Estados Unidos, não é confiável” (Joshi, 2016, tradução nossa). Neste contexto, vários relatórios surgiram afirmando que a China manteve um olhar atento sobre a visita do Primeiro Ministro indiano ao Vietnã como “Hanói também é um partido na disputa do Mar do Sul da China e (também) apostou em uma reivindicação de recursos energéticos marítimos e ricos para uso de suas águas” (The Indian Express 2016, tradução nossa).

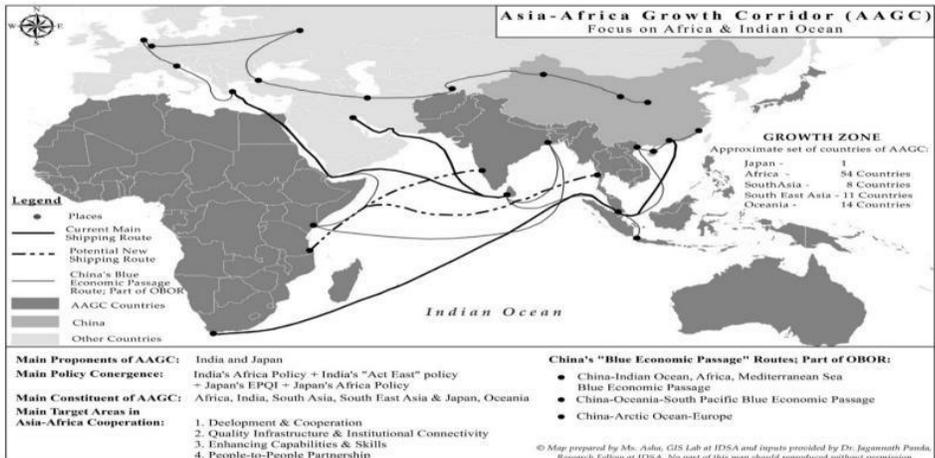
Enquanto a Gaskarth aplica isso à orientação do papel do Reino Unido, exercendo influência no sistema internacional de forma um tanto geral, isso é de grande utilidade para se concentrar nos interesses tangíveis do Reino Unido, neste caso no Atlântico Sul, e quais funções podem aprofundá-los.

Corredor de crescimento Ásia-Africa (AAGC)

A ideia do Corredor de Crescimento Ásia-África (AAGC) foi cristalizada durante a visita do Primeiro Ministro indiano, Narendra Modi a Tóquio em novembro de 2016 e depois em 25 de maio de 2017, o ‘Documento de Visão’ foi lançado durante uma reunião com o ADB refletindo o crescente valor da África em termos econômicos e estratégicos para a Índia e o Japão. AAGC é um acordo de cooperação econômica Índia-Japão voltado para o desenvolvimento socioeconômico da Ásia e da África com o objetivo de contrabalançar o OBOR da China e fornecer uma alternativa benevolente com o Japão comprometendo até 200 milhões de dólares para a AGAC.

A AGCC será principalmente um corredor marítimo com uma tentativa de criar uma ‘região livre e aberta do Indo-Pacífico’ redescobrendo antigas rotas marítimas e integrando a África com a Índia, Sul da Ásia, Sudeste Asiático, Leste Asiático e Oceania, complementando-as com infraestrutura de qualidade. “Permitirá que os países afro-asiáticos se industrializem e aumentem as exportações”, integrando “os programas existentes dos países parceiros” por serem “sensíveis às necessidades de crescimento equitativo e sustentável” nos programas de desenvolvimento baseados em “parceria igual, confiança mútua e cooperação” (Chaturvedi 2017, tradução nossa).

De acordo com o documento de visão da AAGC, o foco será: desenvolvimento e cooperação; infraestrutura de qualidade e conectividade digital e institucional; aprimoramento de capacidades e habilidades e; estabelecer parcerias entre pessoas. O objetivo primordial é aumentar o crescimento e a interconectividade entre e dentro da Ásia e da África.



Source: Panda (2017).

O anúncio da AAGC, que ocorreu poucos dias depois da recusa da Índia em participar da Conferência da OBOR, atraiu muitas comparações da AAGC com a iniciativa. No entanto, a AAGC difere em muitas frentes: 1) é uma iniciativa bilateral da Índia e do Japão, ao contrário da iniciativa unilateral da China; 2) AAGC adota uma abordagem consultiva na tomada de decisão que não tem sido o caso com a iniciativa OBOR da China; 3) AAGC dependeria de fundos para os governos, organizações privadas e internacionais, enquanto o financiamento da iniciativa OBOR é estritamente cumprido pelos bancos chineses. No entanto, o sucesso da AAGC dependerá apenas de em que medida “a Índia e o Japão podem impulsionar essa ideia em frente

ao BRI chinês. A Índia e o Japão precisam ter uma cooperação estruturada e pontual, tanto no contexto de África como na região do Oceano Índico, para que os objetivos pretendidos pela AAGC sejam um sucesso” (Panda 2017, tradução nossa).

Conclusão

Xi Jinping, em virtude de ser o chefe do Partido Comunista da China, é o Presidente da República Popular da China (PRC) e também o Presidente da Comissão Militar Central, ou seja, o chefe dos militares. Sendo um nacionalista convicto, Xi “colocou a China em uma empreitada agressiva para intimidar seus vizinhos” enquanto intensificava suas reivindicações territoriais sobre a terra e também no mar, encorajando as forças armadas chinesas a “se prepararem para lutar e vencer guerras e ganhar guerra regional sob condições orientadas para TI” (Kuhn 2013, tradução nossa). Ao mesmo tempo, a fim de garantir que a China continue sendo uma potência econômica, Xi quer integrar a economia da China ao mundo por meio da iniciativa OBOR. Notavelmente, a China tornou-se mais assertiva no estabelecimento de relações com os vizinhos da Índia, fazendo com que os países instáveis respondam positivamente à iniciativa OBOR.

A Índia tem sérias reservas sobre as implicações da iniciativa OBOR devido a seus interesses estratégicos. A Índia considera que ela é “centrada na China” e um veículo da influência chinesa na região, considerando que os projetos são muito lucrativos para serem recusados. No entanto, os projetos unilaterais sob a iniciativa OBOR, anunciados pela China para os países em questão, funcionarão como uma “armadilha econômica”, como foi testemunhado no Sri Lanka. A desaprovação da Índia pelo OBOR tem sido principalmente relacionada à passagem do CPEC pelo PoK, que destaca claramente a insensibilidade da China à soberania indiana e às reivindicações territoriais. Isso certamente afetará a BCIMEC, considerando negativamente o desconforto da Índia à iniciativa OBOR. A Índia considera a iniciativa OBOR em termos geopolíticos e econômicos e, portanto, desejou discussões e consultas suficientes de antemão, mas não foi o caso. Da mesma forma, a Índia tem estado envolvida no diálogo bilateral com os países membros sobre os projetos de infraestrutura no âmbito do INSTC e da AAGC.

No entanto, o histórico da Índia na implementação de vários projetos de infraestrutura nos países vizinhos tem sido muito pobre devido à falta de recursos à sua disposição. Portanto, a Índia precisa primeiro melhorar seus recursos internos e sua conectividade; assumir maior responsabilidade na

ordem econômica emergente e transferir benefícios para outros países em desenvolvimento da região. A Índia anunciou vários projetos de conectividade no sul da Ásia e além, mas da perspectiva estratégica o projeto-chave seria o desenvolvimento das ilhas Andaman e Nicobar como um centro marítimo na Baía de Bengala, incluindo uma doca seca e instalações para construção de navios, juntamente com a instalação de exploração petróleo no porto do Sri Lanka Trincomalee. Afinal, a Índia promete seguir uma política de “vizinhos primeiro”.

O cerco da Índia pela China com uma assistência ativa do Paquistão não pode ser impedido, mas a Índia, como tem sido observado, está jogando bem suas cartas na diplomacia internacional. Ela protegeu com sucesso seus interesses no Butão, Bangladesh e Sri Lanka, mas definitivamente perdeu para a China no Nepal. O pior impasse militar entre a Índia e a China também chegou ao fim em Doklam.

Após recusar-se a juntar-se à OBOR, a Índia revelou os seus próprios planos para estabelecer conectividade com a Ásia Central, a Ásia Ocidental, a África e a Europa através do porto de Chahbahar, da INSTC e da AAGC. Além disso, o arquivamento do projeto portuário de Sonadia por Bangladesh e o uso do porto de Hambantota pelo Sri Lanka “servem como um lembrete para Pequim de que os poderes regionais e globais se oporão, talvez até mesmo substituirão os projetos de infraestrutura relacionados à OBOR por projetos próprios, caso os projetos chineses ameacem a segurança de seus rivais e outros interesses” (Ramachandran 2016, tradução nossa).

Com relação ao equilíbrio de poder no contexto do cerco da Índia pela China, a Índia buscou fortalecer suas parcerias estratégicas com o Japão e os EUA. No entanto, não se pode negar que as potências asiáticas e os EUA têm “cartilhas diferentes”, segundo as quais “os EUA querem um mundo unipolar, mas uma Ásia multipolar; a China procura um mundo multipolar, mas uma Ásia unipolar; e a Índia e o Japão desejam um mundo e uma Ásia multipolar” (Chellaney 2016, tradução nossa).

REFERÊNCIAS

- Ahmad, Talmiz. 2016. “Who’s Afraid of One Belt One Road?”. *The Wire*. June 3, 2016. Available: <https://thewire.in/40388/one-belt-one-road-shaping-connectivities-and-politics-in-the-21st-century/>. Accessed on February 2, 2018.
- Aris, Stephen. 2016. *One Belt, One Road: China’s Vision of “Connectivity”*.

No. 195. September 2016. *ETH Zurich: CSS Analyses*.

Butt, Khalid Manzoor and Anam Abid Butt. 2015. "Impact of CPEC on Regional and Extra Regional Actors". *Journal of Political Science* 33: 23-44.

Callahan, William A. 2013. *China Dreams: 20 Visions of the Future*. Oxford: Oxford University Press.

Casarini, Nicola. 2016. "When All Roads Lead to Beijing. Assessing China's New Silk Road and its Implications for Europe". *The International Spectator* 51 (4): 95-108.

Chaturvedi, Sachin. 2017. "Asia Africa Growth Corridor Aims for People-Centric Growth Strategy". *Livemint*. September 14, 2017. Available: <http://www.livemint.com/Opinion/qTIog1WCa8OIqRW8mKvl9H/Asia-Africa-Growth-Corridor-aims-for-peoplecentric-growth-s.html/>. Accessed on April 8, 2018.

Chazan, Yigal. 2017. "India and China's Tug of War Over Sri Lanka". *The Diplomat*. May 23, 2017.

Chellaney, Brahma. 2016. "Toward Asian Power Equilibrium". *The Hindu*. October 9, 2016.

Chen, Dinding, and Jianwei Wang. 2011. "Lying Low No More? China's New Thinking on the Tao Guang Yang Hui Strategy". *China: An International Journal* 9 (2): 195-216.

Cheng, Dean. 2011. "China Grows More Belligerent, Unexpectedly". October 5, 2011. Available: <https://web.archive.org/web/20120425042026/http://defense.aol.com/2011/10/05/china-grows-more-belligerent-unexpectedly/?icid=related4/>. Accessed on April 7, 2018.

Chowdhury, Debasish Roy. 2016. "Exclusive: How China-Sri Lanka Relations Are Getting New Wings". *South China Morning Post*. December 3, 2016. Available: <http://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2051323/exclusive-how-china-sri-lanka-relations-are-getting-new-wings/>. Accessed on March 27, 2018.

Dabhade, Manish and Harsh V Pant. 2004. "Coping with Challenges to Sovereignty: Sino-Indian Rivalry and Nepal's Foreign Policy". *Contemporary South Asia* 13(2): 157-169.

Daniels, Rorry. 2013. "Strategic Competition in South Asia: Gwadar, Chabahar, and the Risks of Infrastructure Development". *American Foreign Policy Interests* 35: 93-100.

Dasgupta, Saibal. 2017. "China Trying to Create Confusion before Elections in Bhutan, Building its Soft Power in the Kingdom, Say Experts". *The Times of India*. July 8, 2017.

- Djankov, Simeon. 2016. "The Rationale Behind China's Belt and Road Initiative". In: *Djankov, Simeon and Sean Miner (eds.) China's Belt and Road Initiative: Motives, Scope, and Challenges*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- Du, Michael M. 2016. "China's 'One Belt, One Road' Initiative: Context, Focus, Institutions, and Implications". *The Chinese Journal of Global Governance* 2: 30-43.
- EIA. 2017. "More Chinese Crude Oil Imports Coming from Non-OPEC Countries". April 14, 2017. Available: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=30792/>. Accessed on January 28, 2018.
- Enright, Scott & Associates. 2016. One Belt One Road: Insights for Finland. January 2016. Hong Kong: Enright, Scott & Associates Ltd.
- Fallon, Theresa. 2015. "The New Silk Road: Xi Jinping's Grand Strategy for Eurasia". *American Foreign Policy Interests*, 37 (3): 140-147.
- Ferdinand, Peter. 2016. "Westward ho—the China Dream and 'One Belt, One Road': Chinese Foreign Policy under Xi Jinping". *International Affairs* 92 (4): 941-957.
- Fernholz, Tim. 2018. "Eight Countries in Danger of Falling Into China's 'Debt Trap'". *Quartz*. March 7, 2018. Available: <https://qz.com/1223768/china-debt-trap-these-eight-countries-are-in-danger-of-debt-overloads-from-chinas-belt-and-road-plans/>. Accessed on April 20, 2018.
- Ganapathy, Nirmala. 2017. "China-India stand-off 'Has to do with Bhutan'". *The Strait Times*. July 28, 2017. Available: <http://www.straitstimes.com/asia/south-asia/china-india-stand-off-has-to-do-with-bhutan/>. Accessed on March 28, 2018.
- Garlick, Jeremy. 2017. "If You Can't Beat 'em, Join 'em: Shaping India's Response to China's 'Belt and Road' Gambit". *China Report*, 53 (2): 143-157.
- Giri, Anil and Sutirtho Patranobis. 2017. "Nepal, China Sign Framework Agreement on One Belt, One Road". *Hindustan Times*. May 13, 2017.
- Guo, Sujian. 2006. "Challenges and Opportunities for China's 'Peaceful Rise'". In: *Guo, Sujian. China's 'Peaceful Rise' in the 21st Century: Introduction*. New York: Ed. Routledge, 1-14.
- Hancock, Tom. 2017. "China Encircles the World with One Belt, One Road Strategy". *Financial Times*. May 4, 2017. Available: <https://www.ft.com/content/0714074a-0334-11e7-aa5b-6bbo7f5c8e12/>. Accessed on February 18, 2018.
- Iyer, Roshan. 2017. "Reviving the Camatose Bangladesh-China-India-Myan-

- mar Corridor”. *The Diplomat*. May 3, 2017.
- Joshi, Manoj. 2016. “Vietnam Will Never Be for India What Pakistan is to China”. *The Wire*. September 3, 2016. Available: <https://thewire.in/63871/vietnam-will-never-india-pakistan-china/>. Accessed on April 1, 2018.
- Khalil, Ahmad Bilal. 2017. “Pakistan and China: Don’t Fear Chabahar Port”. *The Diplomat*. January 31, 2017.
- Kuhn, Robert Lawrence. 2013. “Xi Jinping’s Chinese Dream”. *The New York Times*. June 4, 2013. Available: <http://www.nytimes.com/2013/06/05/opinion/global/xi-jinpings-chinese-dream.html/>. Accessed on January 16, 2018.
- Lamsang, Tenziang. 2017. “More than the Doklam Issue, Bhutan Worried About Hydropower Deficits”. *The Indian Express*. July 30, 2017.
- Luft, Gul. 2016. *It Takes a Road: China’s One Belt One Road Initiative: An American Response to the New Silk Road*. Washington DC: Institute for the Analysis of Global Security.
- Malik, Hasan Yaser. 2012. “Strategic Importance of Gwadar Port”. *Journal of Political Studies*, 19 (2): 57-69.
- Miglani, Sanjeev and Greg Torode. 2016. “India to Build Satellite Tracking Station in Vietnam that Offers Eye on China”. *Reuters*. January 25, 2016. Available: <https://in.reuters.com/article/india-vietnam-satellite-china/india-to-build-satellite-tracking-station-in-vietnam-that-offers-eye-on-china-idINKCNoV309W/>. Accessed on April 1, 2018.
- Mitra, Devirupa. 2017. “Modi Criticises China’s One Belt One Road Plan, Says Connectivity Can’t Undermine Sovereignty”. *The Wire*. January 17, 2017. Available: <https://thewire.in/100803/modi-criticises-chinas-one-belt-one-road-plan-says-connectivity-corridors-cant-undermine-sovereignty/>. Accessed on February 22, 2018.
- NDTV. 2017. “China Opens Highway to Nepal Via Tibet, Ready for Military Use If Needed”. September 18, 2017. Available: <https://www.ndtv.com/world-news/china-opens-highway-to-nepal-via-tibet-ready-for-military-use-if-needed-1751776/>. Accessed on March 5, 2018.
- NDTV. 2017 a. “How China Reacted to Sri Lanka Blocking Its Submarine with Eye On India”. May 12, 2017. Available: <http://www.ndtv.com/india-news/how-china-reacted-to-sri-lanka-blocking-its-submarine-with-eye-on-india-1692870/>. Accessed on March 25, 2018.
- Ojha, Hemant. 2015. “The India-Nepal Crisis”. *The Diplomat*. November 27, 2015.

- Pan, Esther. 2006. *The Promise and Pitfalls of China's 'Peaceful Rise'*. April 14, 2006. New York: Council of Foreign Relations.
- Panda, Ankit. 2015. "Chinese State Firm Takes Control of Strategically Vital Gwadar Port". *The Diplomat*. November 13, 2017.
- Panda, Jagannath. 2017. *The Asia-Africa Growth Corridor: An India-Japan Arch in the Making?* No. 21. August 2017. Stockholm: Institute for Security and Development Policy.
- Pant, Harsh V and Ritika Passi. 2017. "India's Response to China's Belt and Road Initiative: A Policy in Motion". *Asia Policy* 24: 88-95.
- Qinqin, Peng and Denise Jia. 2017. "China State Banks Provide Over \$400 Bln of Credits to Belt and Road Projects". *Caixin*. May 11, 2017. Available: <http://www.caixinglobal.com/2017-05-12/101089361.html/>. Accessed on February 1, 2018.
- Rahman, Saif Ur and Zhao Shurong. 2017. "Analysis of Chinese Economic and National Security Interests in China Pakistan Economic Corridor (CPEC) under the Framework of One Belt One Road (OBOR) Initiative". *Arts and Social Sciences Journal* 8 (4): 1-7.
- Ramachandran, Sudha. 2016. *China's Sinking Port Plans in Bangladesh*. 16 (10). June 21, 2016. Washington DC: The Jamestown Foundation.
- Roy, Meena Singh. 2012. "Iran: India's Gateway to Central Asia". *Strategic Analysis* 36 (6): 957-975.
- Sahu, Arun Kumar. 2015. "Future of India–Nepal Relations: Is China a Factor?". *Strategic Analysis* 39 (2): 197-204.
- Saran, Ambassador Shyam. 2015. *What Does China's Global Economic Strategy Mean for Asia, India and The World?* No. 35. October 2015. Delhi: Institute of Chinese Studies.
- Shephard, Wade. 2017. "India Tells Sri Lanka: You Can Take Your Port and Shove It". *Forbes*. June 28, 2017. Available: <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2017/01/21/india-tells-sri-lanka-take-your-trincomalee-deep-sea-port-and-shove-it/#34dd66e15f88/>. Accessed on March 28, 2018.
- Silkroutes.net. 2017. Available: <http://www.silkroutes.net/SilkRoadMaps/PictureMapRoutes.jpg/>. Accessed on January 6, 2018.
- Smith, Jeff M. 2016. "China and Sri Lanka: Between a Dream and a Nightmare". *The Diplomat*. November 18, 2016.
- Sudhan, Tanweer. 2014. "Pak China Economic Corridor". February 22, 2014. Available: <https://www.slideshare.net/Tanweersudhan/tanweer-31509945/>. Accessed on February 22, 2018.

- Taneja, Pradeep. 2017. "Why India Missed China's Belt and Road Summit". May 15, 2017. Available: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpret-er/why-india-missed-china-s-belt-and-road-summit/>. Accessed on February 20, 2018.
- The Asian Age. 2016. "Bangladesh Scraps China Proposed Deep Sea-port". February 10, 2016. Available: <https://dailyasianage.com/news/10496/bangladesh-scraps-china-proposed-deep-seaport/>. Accessed on March 8, 2018.
- The Economic Times. 2017. "China's New Super Weapon Against India: Neighbourhood Debt Traps". March 14, 2018.
- The Economic Times. 2017 a. "Chinese Military will not be Permitted at Hambantota Port". February 4, 2017.
- The Indian Express. 2016. "PM Modi's Visit to Vietnam Kicks off with Defence, Trade as Top Agendas". September 2, 2016.
- UNESCO. 2017. 'About the Silk Road'. Available: <http://en.unesco.org/silkroad/about-silk-road/>. Accessed on January 6, 2018.
- US Department of State. 2011. "New Silk Road Ministerial: Fact Sheet". September 22, 2011. Available: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/173765.htm/>. Accessed on January 6, 2018.
- Villafuerte, James, Erwin Corong and Juzhong Zhuang. 2016. *The One Belt, One Road Initiative: Impact on Trade and Growth*. Conference Paper. June 16, 2016. *19th Annual Conference on Global Economic Analysis*, Washington DC: The World Bank.
- Wang, Zhikai. 2018. "Belt and Road Strategy". In: *Rosefielde, Steven et al. (eds.) The Unwinding of the Globalist Dream: EU, Russia and China*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pvt. Ltd.
- Weinland, Don. 2017. "China Warned of Risk to Banks from One Belt, One Road Initiative". *Financial Times*. January 26, 2017. Available: <https://www.ft.com/content/6076cf9a-e38e-11e6-8405-9e5580d6e5fb?mhq-5j=e4/>. Accessed on February 2, 2018.
- Wong, Catherine. 2017. "Myanmar's Changing Ties with China: Five Things you should Know about China-Backed Port in Myanmar". *South China Morning Post*. May 9, 2017. Available: <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2093581/five-things-you-should-know-about-china-backed-port/>. Accessed on March 25, 2018.
- Zaw-Aung, Shine. 2016. "Myanmar-India Relations – Trade and Economic Perspectives". December 10, 2016. Available: <http://www.mizzima.com/business-opinion/myanmar-india-rela->

tions-%E2%80%93trade-and-economic-perspectives/. Accessed on March 14, 2018.

Zicheng, Ye. 2011. *Inside China's Grand Strategy: The Perspective from the People's Republic*. Lexington: The University Press of Kentucky

Zimmerman, Thomas. 2015. *The New Silk Roads: China, the US, and the Future of Central Asia*. New York University: Center on International Cooperation.

RESUMO

A iniciativa OBOR da China, frequentemente chamada de ‘Nova Rota da Seda’, é baseada na épica visão do Presidente Xi Jinping em fazer a China “grande de novo” revivendo a Rota da Seda dos tempos antigos. Essa iniciativa visa engajar economicamente a Eurásia através da criação de uma rede de infraestrutura. Com relação a isso, esse artigo procura entender a geopolítica por trás da recusa indiana em fazer parte da OBOR e a resposta estratégica para opor o maior esforço econômico da era contemporânea mas que é considerado pela Índia uma armadilha da dívida.

PALAVRAS-CHAVE

OBOR; China; Índia; Rota da Seda.

Recebido em 27 de abril de 2018.

Aprovado em 21 de julho de 2018.

Traduzido por Fernanda Gomes Carvalho

A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DA ANTÁRTICA PARA CHINA E ÍNDIA A LUZ DO REALISMO OFENSIVO DE MEARSHEIMER

Mônica Heinzelmann Portella de Aguiar¹
Leonardo Faria de Mattos²

Introdução

Este artigo visa analisar o papel ocupado pela China e pela Índia no Sistema do Tratado da Antártica (STA). O crescimento do protagonismo chinês a nível global é com certeza uma das grandes ocorrências do século XXI e suscetível de alterar o equilíbrio do sistema multipolar. A partir desta exposição, trata-se de questionar qual o futuro que aguarda o STA frente aos interesses estratégicos dessas duas potências emergentes globais. O processo de cooperação internacional estabelecido entre os países membros do STA continuará estável ou pode retroceder e levar ao fim do regime?

No campo das Relações Internacionais não é possível antever o futuro do sistema internacional, mas a observação de certas variáveis permite conjeturar a respeito de cenários plausíveis. O artigo tem por propósito investigar até que ponto, a nova liderança exercida pela China e pela Índia no sistema internacional, pode interferir no equilíbrio de poder alcançado pelo STA. O tema tem sido levantado por alguns pesquisadores especializados em política antártica, sobretudo Anne-Marie Brady (2017). O Brasil, apesar de signatário e membro consultivo do STA, não dedica muita atenção às questões políticas que cercam o sexto continente. Já os autores consideram que a proximidade

1 Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Cândido Mendes - UCAM. E-mail: monicahpaguiar@gmail.com.

2 Mestre em Estudos Estratégicos pela UFF. Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN). Instrutor de geopolítica para os cursos de Estado-Maior para Oficiais Superiores e para o de Política e Estratégia Marítima. Coordenador do Grupo de Estudos de Geopolítica Corrente do Laboratório de Simulação e Cenários da EGN. Professor visitante do Mestrado profissional em Estudos Marítimos (PPGEM) da EGN. E-mail: lfmatto@gmail.com.

geográfica com o Brasil, a relevância da Antártica para dois de nossos vizinhos (Argentina e Chile com reivindicações de soberania), a importância estratégica e climática do continente, a possível revisão do Protocolo de Madri (2048) justificam um maior entendimento sobre o assunto³.

A primeira parte desse artigo visa contextualizar o STA bem como apresentar as circunstâncias em torno da adesão dos dois países citados. Na segunda metade do artigo, analisa-se a atual transformação de China e Índia e pondera-se sobre as consequências que sua crescente necessidade por recursos naturais e energéticos pode acarretar para a manutenção do STA. O arcabouço teórico é o realismo ofensivo tal como concebido por John Mearsheimer. A reflexão desse autor não aborda diretamente a questão antártica, contudo as suas diretrizes conceituais podem ser utilizadas para examinar esse tema porque apontam para os efeitos que o surgimento de novos *hegemon*s podem acarretar no equilíbrio de poder internacional.

Nas considerações finais, argumenta-se que, conquanto possam surgir divergências nos aspectos que regulam a inviolabilidade do continente e a permanência do regime, o conflito não é forçoso. O aumento da competição não implica necessariamente no término do Sistema do Tratado da Antártica, mas irá requerer modificações que o amparem.

Apresentação

A Antártica é o continente mais inóspito do planeta e por isso é o único a jamais ter tido uma população autóctone. A temperatura média no verão é de -30°C, enquanto que no inverno é de -60°C. A menor temperatura já registrada foi de -89,2°C, na Estação russa de Vostok, em 1983. Cerca de 98% do continente é coberto por gelo (espessura média de 2.600 m). O continente também é o mais seco da Terra, com uma precipitação média de 150 mm por ano (tão seco como o Deserto do Saara). É o continente mais alto, com uma altitude média de 2.160 m. A área total é de 13.661.000 km², maior que o Canadá, e equivalente a 1,6 vezes a área total do Brasil.

Diferentemente do Ártico que nada mais é do que uma calota de gelo, a Antártica repousa sobre uma superfície de terra que no passado pertenceu ao megacontinente Gondwana e que ao fragmentar-se deu origem também a América do Sul, África e Oceania. Com base em inferências geológicas estima-se que a Antártica seja abundante em petróleo, gás, cobre, urânio, entre outros minerais de grande valor comercial. Contudo, a dificuldade tecnológica

³ Protocolo ambiental que proíbe a exploração de recursos minerais na Antártica. Poderá ser revisto por maioria simples e um mínimo de 20 membros consultivos.

de extrair esses recursos ainda inviabiliza sua exploração comercial. Em tempo de importantes avanços no campo da bioprospecção e da biotecnologia, a grande diversidade biológica do continente aponta para a potencial riqueza do continente. A Antártica constitui o principal reservatório de água doce do planeta com 70 % do volume total e contribui para refrescá-lo preservando o equilíbrio das temperaturas globais.

Os grandes desafios para a sobrevivência humana impostos pela geografia e clima antárticos reduzem a população permanente do continente às equipes de cientistas que lá se instalam para desenvolver pesquisa. No verão encontram-se cerca de 5.000 pessoas entre pesquisadores e pessoal de apoio logístico nas estações científicas, mas no inverno esse número não passa de 1.000.

Histórico

Os gregos já supunham a existência de um território que se opusesse ao arktos, cuja presença era indicada pela estrela polar das constelações da grande e pequena ursa. Na busca pelo *antiarktos*, o capitão inglês James Cook atravessou o círculo antártico entre 1772-75, percorrendo a região em vão. Em princípios do século XIX, a expedição russa comandada pelo capitão Fabian Von Bellinghausen retomou de forma mais abrangente a trajetória navegada por Cook e em 1820 avistou pela primeira vez a *Terra Incognita*.

As primeiras explorações da região antártica levaram ao surgimento de um importante e predatório negócio de pele de focas que foi posteriormente substituído pela caça às baleias. O intenso trânsito de embarcações comerciais na região estimulou o mapeamento da área e a esse movimento agregaram-se variadas expedições de natureza científica que tinham por objetivo a pesquisa dos fenômenos locais (Hatherton 1986). Em 1911, o Polo Sul foi alcançado pelo norueguês Roald Amundsen em vitória contra o britânico Robert Scott, que faleceu, juntamente com toda sua expedição.

O século XX apresenta as primeiras reivindicações territoriais sobre o continente. Os países com algum histórico de expedição na região ou limítrofes foram os primeiros a fazer seus reclamos de soberania alegando proximidade geográfica, descoberta, direitos sucessórios, etc. Entre 1908 e 1940, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Noruega, França, Chile e Argentina demandaram o equivalente a 2/3 do território antártico sendo algumas dessas reivindicações em áreas superpostas⁴ (Quadri 1986).

⁴ É o caso de Argentina, Chile e Reino Unido que apresentam uma superposição de demandas territoriais. A reivindicação do Reino Unido estabelece que todas as terras e ilhas da latitude

Durante a II Guerra Mundial, o potencial militar da Antártica foi revelado e ela serviu de base para submarinos e navios alemães atacarem os navios mercantes aliados (Ferreira 2009). As rotas polares e suas imediações foram reconhecidas como objetivo estratégico e se tornaram um caminho alternativo para os transportes mundiais entre Ásia, Europa e América (Couto e Silva 2003). Finda a Guerra e dentro de uma perspectiva internacional bipolar, o destino do continente foi decidido pelas duas grandes potências antagônicas: Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Cogitaram-se duas propostas nesse período e ambas enfrentaram resistência. O primeiro projeto consistia na internacionalização da Antártica e se deparou com a oposição de alguns países que se negavam a renunciar às suas reivindicações territoriais. A segunda alternativa, a criação de um condomínio de países sob a direção das Nações Unidas também foi descartada, posto que significava a inclusão da URSS e seus satélites no entendimento, fato que contrariava o governo norte-americano. Frente à dificuldade de se chegar a um consenso sobre o status jurídico da Antártica, a *International Council for Scientific Union* (ICSU) resolveu promover um projeto mundial de pesquisa, o Ano Geofísico Internacional (AGI).

O AGI congregou pesquisadores de sessenta e seis países do mundo em um esforço internacional de investigação e cooperação científica. Realizado entre junho de 1957 e dezembro de 1958, ele contribuiu a tornar a ciência uma continuação da política por outros meios (Elzinga 2011) e instigou os EUA a convocar uma conferência internacional para resolver definitivamente a situação legal do continente. Doze países foram convocados para o encontro em Washington D.C em 1959: os anfitriões EUA, a superpotência rival URSS e as nações que tinham montado uma base científica na região durante o AGI e com isso demonstrado seu interesse na Antártica: África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, França, Japão, Noruega, Nova Zelândia e Reino Unido (Ferreira 2009)⁵. A urgência na resolução do status jurídico da Antártica advinha do fato de que a Índia, líder das nações não alinhadas, tentava desde 1956 declará-la - na Assembleia das Nações Unidas - como um patrimônio comum da humanidade. A determinação soviética de não desfazer suas es-

50°S entre as longitudes 20°W e 80°W são britânicas em função da contínua presença britânica nas Ilhas Falklands. A Argentina, exige o território entre as longitudes 25°W a 74°W. Sobrepondo-se a pretensão anterior, o Chile, por sua vez, requer da longitude 53°W a 90°W.

5 Quando da realização do AGI desconhecia-se que esse seria o requisito para uma futura negociação. O Brasil participou do AGI e chegou a realizar diversos levantamentos oceanográficos, mas por terem sido conduzidos no litoral brasileiro sem envio de expedição à Antártica, o país não foi incluído nos debates. Em nota oficial enviada ao embaixador dos EUA no Brasil (julho 1958), o país protestou por não ter sido incluído na conferência de Washington D.C.

tações científicas e permanecer na Antártica ao término do Ano Geográfico Internacional também pesou na decisão.

Partindo de uma proposta apresentada pelo jurista chileno Julio Escudero Guzman, concebeu-se um modelo de internacionalização parcial do continente acompanhado de uma moratória territorial e visando a preservação da área ao sul da latitude de 60°S. O ingresso na Antártica só seria permitindo a expedições e bases científicas com fins exclusivamente pacíficos de forma a impedir que a área se convertesse “em cenário ou objeto de discórdia internacional” (SAT 2015a). Poderiam aderir ao Tratado todos os países pertencentes a ONU ou que contassem com a aquiescência dos membros originais.

O Tratado foi assinado em 1º de dezembro de 1959, entrando em vigor em 23 de junho de 1961. Somaram-se a ele a Convenção para a Conservação das Focas Antárticas (1972), a Convenção para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (1980) e o Protocolo de Madri (para proteção do meio ambiente – 1991) originando o Sistema do Tratado Antártico (STA). Desde então, 41 países se afiliaram ao STA sendo o mais recente a Islândia em outubro de 2015. Atualmente, são 29 países membros consultivos, que possuem direito a voto nas *Antarctic Treaty Consultative Meetings* (ATCMs).

O Brasil aderiu ao Tratado em 1975 sob a política externa do “pragmatismo responsável” do governo Ernesto Geisel (1974-1979). Durante o governo João Figueiredo (1979-1983), tornou-se membro consultivo do STA (setembro de 1983) e inaugurou a estação antártica Comandante Ferraz no ano seguinte⁶.

Considerações Teóricas

A questão de como a Antártica se insere nos interesses internacionais de China e Índia será abordada a partir da perspectiva neorrealista de John Mearsheimer. O paradigma realista parte da tradição inaugurada por E.H. Carr e Hans Morgenthau, mas adquire um viés estruturalista com a contribuição de Kenneth Waltz. Este autor argumenta que é a estrutura do sistema internacional que determina o comportamento dos Estados e não o inverso. Esta perspectiva de “fora para dentro” contrapõe-se a dos primeiros realistas

⁶ Em fevereiro de 2012, um incêndio de grandes proporções destruiu a estação brasileira, e desde então, o Programa Antártico Brasileiro prossegue com suas pesquisas sendo realizadas a partir dos navios da MB, “Ary Rongel” e “Almirante Maximiano”, e dos Módulos Antárticos Emergenciais (Mattos 2015). A nova estação começou a ser construída em janeiro de 2017 ao custo de US\$ 99,6 bilhões e deve ficar pronta em 2018. A empresa Corporação Chinesa de Importações e Exportações eletrônicas ganhou a licitação e é responsável pela instalação dos módulos (MCT 2017).

que atribuíam a dinâmica do sistema internacional àquilo que acontecia em nível de unidade. Segundo Waltz (1979), o comportamento dos Estados não decorre da política interna ou da agressividade de seus líderes, mas de fatores estruturais como a anarquia e a distribuição internacional de poder.

Negar a influência da unidade sobre a estrutura ou, da política doméstica sobre o sistema internacional, é uma questão que suscita bastante controvérsia. Os autores estruturalistas, Mearsheimer inclusive, estão cientes da simplificação de sua abordagem, mas acreditam ser este o preço a pagar pela criação de uma teoria parcimoniosa. Quando uma teoria se compromete em lidar com o particular, ela corre o risco de perder sua capacidade explicativa e permanecer no plano descritivo. Os autores reconhecem a complexidade da realidade, mas consideram que o objetivo de uma teoria deve ser o de extrair e analisar padrões regulares, ainda que a seleção possa provocar discrepâncias teóricas.

Mearsheimer considera que o sistema internacional é anárquico, não há uma autoridade central que constranja os Estados. Os realistas discordam dos institucionalistas quando estes alegam que instituições multilaterais podem desempenhar a função de coagir Estados mediante a aplicação de sanções. É da falta de segurança que advém a incerteza e a necessidade de assegurar a própria sobrevivência. Na qualidade de atores racionais desconfiados uns dos outros e ignorando o quanto é necessário para se prevenir, os Estados buscam maximizar seu poder. Da motivação defensiva nasce o comportamento ofensivo. Em um cenário de competição, a maneira mais efetiva de garantir a própria segurança é transformando-se em *hegemon*. Mearsheimer constata que as grandes potências não se contentam com o *status quo*: elas são revisionistas em virtude da insegurança do sistema internacional (Mearsheimer 2001).

A anarquia internacional e a busca pela maximização de poder são regras que concernem todos os Estados, contudo nem todos detêm a capacidade militar (inclusive nuclear) e os recursos econômicos e demográficos suficientes para se tornar um *hegemon*. O sistema internacional é majoritariamente comandado pelas grandes potências cujas ações direcionam as relações internacionais fazendo com que os Estados de menor poder desenvolvam outras estratégias de sobrevivência.

Ao surgir uma grande potência, a tendência dos demais Estados é articular-se para conter essa ascensão. Frequentemente, o temor e a falta de informações leva os Estados a se esquivar de um enfrentamento direto e a recorrer ao subterfúgio do “buck-passing”. Neste caso, e tal como no jogo de cartas que nomeia esse comportamento, o Estado passa adiante sua vez. O caso mais emblemático de “buck passing” aconteceu nos anos que prece-

deram a II Guerra Mundial quando os países ocidentais evitaram reagir às investidas territoriais da Alemanha nazista (Kaplan 2012).

É dentro desse contexto teórico que Mearsheimer analisa a ascensão da China como superpotência. Na qualidade de Estado em vias de se tornar *hegemon* regional, ela ameaça os interesses norte-americanos na Ásia e mais especificamente no leste desta. A reflexão de Mearsheimer se concentra na relação sino-americana e como os Estados Unidos devem reconsiderar seu ideário liberal para assumir um posicionamento de *Realpolitik* no campo da política externa (Mearsheimer 2001b).

É de acordo com essa perspectiva que se deve interpretar os laços que os Estados Unidos têm buscado ampliar com parceiros estratégicos da região como a Índia e o Japão. O acordo de cooperação em defesa com a Índia (*Logistics Exchange Memorandum of Agreement - LEMOA*), celebrado ainda no governo Barack Obama, faz parte do reconhecimento dessa nova estratégia, assim como os exercícios navais anuais realizados pela Marinha americana com alguns dos países da ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático) (Rapp-Hooper 2016).

A teoria de Mearsheimer explora as consequências - para os Estados Unidos - da ascensão da China, mas não envereda por como este fato pode impactar o resto do mundo. Tampouco fazem parte de sua análise a Índia ou a questão da Antártica. Sua reflexão, no entanto, aponta para uma mudança de paradigma no atual equilíbrio geopolítico regional e global. Ainda que sua visão sobre a inevitabilidade de um conflito entre potências seja controversa, sua análise é pertinente ao sinalizar para a reconfiguração de poder em curso e o surgimento de novos atores no cenário internacional. É dentro desse quadro realista, de Estados movidos pela insegurança e por pressões de ordem sistêmica, que nos permitimos o exercício de especular sobre como o STA pode ser afetado por essas novas relações de poder.

A China na Antártica

A China, assim como a Índia, não estava representada na Conferência de Washington D.C., de 1959, e somente veio a aderir ao Tratado da Antártica em junho de 1983. O país tencionava participar com expedições a Antártica durante o Ano Geofísico Internacional, mas além dos escassos recursos orçamentários do governo chinês para a ciência, seus planos foram diretamente frustrados pela influência dos EUA que queriam impedir a entrada de países comunistas em um continente de soberania e regulação indefinidos. A China chegou a participar do AGI, mas sem enviar expedição.

Em 1964, foi criada a Administração Oceânica do Estado da China, que tinha como um de seus objetivos organizar expedições polares. A Revolução Cultural (1966-1976), ao ter como um de seus alvos os cientistas - levados em grande parte para fazendas do interior do país - impediu o prosseguimento das atividades na área. Nos anos 1970, o *rapprochement* entre os Estados Unidos e a República Popular da China permitiu sua admissão na ONU e no Conselho de Segurança, como membro permanente, em substituição a Taiwan. A nova orientação da política externa chinesa adveio da ruptura com a União Soviética e da necessidade de reformular o equilíbrio estratégico da região. O país decidiu associar-se a organizações multilaterais e em 1983 foi a vez do STA. No verão seguinte (1948-1985), a China enviou sua primeira expedição a Antártica. O país foi aceito como membro consultivo com direito a voto, em outubro de 1985, por ocasião da XIII ATCM, ocorrida em Bruxelas, na Bélgica (Brady 2017).

Desde 2008, o Programa Antártico chinês está subordinado ao Ministério da Terra e dos Recursos Naturais. O Instituto de Pesquisas Polares, sediado em Xangai, é o órgão que coordena as expedições polares⁷, incluindo a manutenção das estações científicas e do navio quebra gelo “Xue Long”, bem como de todas as pesquisas científicas realizadas tanto no Ártico como na Antártica.

Embora tenha iniciado seu programa antártico após o Brasil, a China já possui quatro estações no continente sendo duas de ocupação permanente:

a) Great Wall (1985), na Ilha Rei Jorge, onde também se encontra a Estação brasileira Comandante Ferraz, com capacidade máxima para 80 pessoas;

b) Zhougshan (1989), na região de Larseman Hills, próxima a estação científica russa Progress II, com capacidade máxima para 60 pessoas e preparada para operar aeronaves de asa fixa;

c) Kunlun (2009), utilizada somente no verão e com capacidade máxima para 24 pessoas. Cabe ressaltar, que Kunlun fica a 4.087 metros de altitude, sendo a estação científica mais elevada da Antártica, e dista 1.200 km do litoral (mais precisamente, da Estação Zhougshan, onde chega o “Xue Long”, trazendo material e pessoal para as estações chinesas). Sua posição, no cha-

⁷ A China também possui interesses crescentes no Ártico, tendo em maio de 2013 alcançado o status de observador junto ao Conselho do Ártico, formado pelos oito países que defrontam aquele oceano (Canadá, Dinamarca, EUA, Finlândia, Islândia, Noruega, Rússia e Suécia). O país opera uma estação científica permanente em Ny-Alesund, Arquipélago de Svalbard, Noruega, desde 2004. Disponível em: <http://www.chinare.gov.cn/en/>. Acesso em: 05 mai de 2015.

mado “Dome A”, um dos últimos pontos daquele continente que ainda não tinham sido explorados, é considerado um dos melhores locais do mundo para observações astronômicas. Os chineses estimam conseguir operar essa estação de maneira ininterrupta a partir de 2020. Da pista de Kunlun para a de Zhougshan, uma aeronave chinesa leva cerca de quatro horas de voo; e

d) Taishan (2014), também funcionando somente no verão, tendo como principal missão servir de ponto de apoio logístico à Estação de Kunlun, de difícil acesso, pois fica situada no caminho entre ela e a de Zhougshan.

As expedições chinesas ocorrem todos os anos. Por ocasião da 31ª expedição (verão 2014-2015) e para comemorar os 30 anos de presença chinesa no continente, foi avaliado um local para a construção de uma quinta estação a ser estabelecida, a princípio, em uma ilha do Mar de Ross, em região onde Estados Unidos, Nova Zelândia, Itália, Coreia do Sul e Alemanha também têm estações. A nova estação chinesa está prevista para ficar pronta em 2022 (Guo 2017).

O compromisso político com o programa antártico foi reforçado pela assinatura de um Memorando de Entendimentos entre a China e a Austrália para a criação de uma comissão conjunta responsável por tratar de questões de interesse comum naquele continente (novembro 2014). O acordo, além das questões logísticas, também sinaliza para um movimento político importante por parte da China, pois são exatamente os australianos que mais demonstram preocupação pelo incremento da presença chinesa na Antártica. Das quatro estações chinesas, três ficam localizadas dentro da área reivindicada formalmente pela Austrália e, segundo Brady (2017), a China vem realizando na região atividades militares e prospecção mineral em desacordo com o previsto pelo Tratado de 1959 e o Protocolo de 1991. Segundo a pesquisadora, a Austrália “deve repensar sua avaliação de risco na Antártica e elaborar uma estratégia para proteger seus interesses lá”⁸ (Brady 2017, 6) A China é o maior parceiro econômico da Austrália, e é na ilha da Tasmânia que se encontra a cidade de Hobart, principal *hub* logístico para o Programa Antártico chinês (The Guardian 2014).

A crescente presença chinesa na Antártica também aparece nos números dos turistas chineses que visitam aquele continente. Entre 2016 e 2017, 5.145 chineses estiveram na Antártica representando 15% do total. A China foi o segundo país a mais enviar turistas para aquele continente, somente atrás dos EUA (40%), e pouco à frente da Austrália (14%) (IAATO 2017).

8 “must rethink its assessment of risk in Antarctica and devise a strategy to protect its interests there”.

O Programa Antártico chinês, acompanhando o crescimento econômico do país, teve um significativo aumento em seu orçamento, tendo chegado a US\$ 44 milhões em 2010, o que correspondia ao quinto maior orçamento entre os programas antárticos. Naquele ano, perdeu apenas para os orçamentos dos EUA, da Austrália, do Reino Unido e da Rússia. Em 2014 tornou-se o maior orçamento na Antártica e é o segundo país com maior número de cidadãos lá depois dos EUA (incluindo cientistas, turistas e pescadores) (Brady 2014).

No seu último plano quinquenal (2016-20), a China, declarou ter a intenção política de se envolver na governança de novos campos de atividade inclusive nas regiões polares, de modo a ser considerado uma potência polar. Além de ter sediado em Pequim, pela primeira vez, o encontro das partes consultivas do STA em maio de 2017, o país também está construindo um novo quebra gelo no estaleiro Jianguan, em Xangai, previsto para operar a partir de 2019. Será chamado de “Xue Long 2” (Liu 2017).

A Índia na Antártica

A Índia foi um dos países que, antes mesmo da realização do Ano Geofísico Internacional, insistiu para que a questão da internacionalização da Antártica fosse debatida na Assembleia das Nações Unidas. Ela opôs-se vigorosamente ao Tratado da Antártica e só aderiu a ele em agosto de 1983, dentro de circunstâncias bastante controversas. Foi a partir de sua independência em 1947 que a política externa indiana passou a se envolver em questões de interesse mundial. Sob o governo do Primeiro-Ministro Jawarhlal Nehru (1947-1964) e por considerar as reivindicações de soberania um vestígio da mentalidade colonizadora e imperialista do primeiro mundo, a Índia posicionou-se a favor de uma solução internacional sob determinação da ONU. Sua tentativa de debater o caso na ONU e formar uma coalizão anti-imperialista esbarrou na resistência conjunta de Argentina e Chile, que embora sendo nações de passado colonial, tinham fortes interesses territoriais no sexto continente (Chaturvedi 2013).

Quando o Tratado foi redigido e ratificado apesar de suas objeções, a Índia relegou o assunto a um segundo plano e se voltou para suas questões regionais. Entre as décadas de 1960 e 1970, o país enfrentou conflitos com os vizinhos Paquistão, China, e também com Portugal por conta do estado de Goa. Sob o segundo Governo da Primeira Ministra Indira Gandhi (1980-1984), a questão geopolítica antártica resurgiu. Na ocasião, no fórum dos países não alinhados, o tema foi novamente levantado e o país se manifestou a

favor da internacionalização do continente (Villa 2004).

A estratégia utilizada pela Índia para chegar a Antártica foi pouco convencional e despertou desconfiança entre os membros signatários do Tratado. Nos verões de 1981/1982 e 1982/1983 foram enviadas duas expedições científicas ao continente. As duas expedições tinham como objetivo principal escolher uma área para erigir a primeira estação científica do país naquele continente. Os indianos, em anos anteriores, já haviam estado em missões de reconhecimento na Antártica contando com a ajuda dos soviéticos. O procedimento atual, embora não fosse ilegal, tampouco obedecia ao comportamento usual que era de aderir primeiro ao Tratado para depois organizar uma expedição. Os indianos sabiam que sua atitude era politicamente condenável, mas se respaldaram no princípio de que o Tratado estava aberto a todos os países da ONU desde que com fins pacíficos (Sharma 2001).

Para Indira Gandhi, as expedições foram a “realização do sonho de uma vida”⁹ fazendo com que a Índia despontasse como potência de peso internacional (NYT, 1982). Como as duas expedições ocorreram após a XI reunião consultiva (jun/jul de 1981), numa época em que as partes só se encontravam a cada dois anos, não houve uma discussão oficial para tratar do assunto. O jornal *New Scientist* (1982) chegou a publicar uma matéria intitulada “Indianos calmamente invadem a Antártica”¹⁰. Na véspera da XII reunião, em 19 de agosto de 1983, a Índia aderiu ao Tratado e conseguiu o status consultivo no decorrer da mesma, em 12 de setembro de 1983¹¹. Foi o processo de promoção mais célere de toda a história do regime, episódio sem precedentes e que nunca mais se reproduziu. Em fevereiro de 1984 ficou pronta a estação científica de Dakshin Gangotri¹², construída por militares do exército indiano, a partir do apoio de uma empresa britânica que possuía experiência em construções naquele continente (Khadilkar 2017).

A admissão da Índia como membro consultivo do STA serviu para esvaziar as críticas ao regime e sinalizar ao mundo que o clube, antes exclusivo, reconhecia o novo equilíbrio da ordem internacional. Ainda assim, permaneceu a suspeita de que o país tivesse como agenda oculta, a intenção

9 “fulfillement of a life-long dream”.

10 “Indians quietly invade Antarctica”.

11 É importante salientar que o Brasil se tornou membro consultivo do Sistema do Tratado da Antártica na esteira do movimento indiano. A candidatura da Índia viabilizou o pedido brasileiro e inibiu qualquer objeção contra, visto a incoerência de aceitar um país em desenvolvimento e recusar outro.

12 Dakshin Gangotri foi abandonada em fevereiro de 1990 em razão dos constantes deslocamentos da massa de gelo sobre a qual a estação foi construída. Atualmente, as instalações da mesma servem de depósito de material em apoio a estação de Maitri que dista 85km.

de implodir o grupo, manobrando suas contradições internas. Entre os países não alinhados também houve inconformismo: alguns interpretaram a atitude indiana como -“defecção” e - um indício de sua cooptação pelos interesses das grandes potências e uma guinada em favor do conformismo político (Beck 2014; Chaturvedi 2013).

É importante salientar que o Tratado é relativamente (e propositalmente?) vago sobre as exigências que devem ser preenchidas para a mudança de status. Refere-se apenas à necessidade de promoção “de substancial atividade de pesquisa científica, tal como o estabelecimento de estação científica ou o envio de expedição científica” (artigo IX, parágrafo 2). Até então, os únicos países, fora dos doze membros originais, a conquistar status de membro consultivo haviam sido a Polônia em 1977 e a Alemanha Ocidental em 1981. O primeiro tardou dezesseis anos e gastou US\$ 3 milhões para construir sua estação enquanto que o segundo investiu US\$ 100 milhões em atividades no continente (Buck 1998). A Índia foi, portanto o primeiro país do Terceiro Mundo a conquistar tal prerrogativa, seguido de perto pelo Brasil.

Quando se analisam as circunstâncias em torno da adesão de China, Índia e outros países ao STA é preciso considerar também a suposta revisão do Tratado prevista para 30 anos após sua ratificação. Os dois choques do petróleo (1973 e 1979) haviam mostrado a extensão da dependência desse recurso natural e previa-se que a proibição de exploração de recursos minerais seria suspensa em 1991. Entre 1982 e 1988 ocorreram diversas reuniões para elaborar o marco regulatório do que seria o novo regime de exploração, a Convenção para a Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais (CRAMRA). Durante a década de 1980, muitos países (18 em total) aderiram ao STA e/ou buscaram se tornar parte consultiva com o fim de participar do processo de negociação da CRAMRA.

A CRAMRA foi assinada, mas nunca chegou a ser ratificada e acabou sendo abandonada devido a pressões dos movimentos ambientalistas. A Austrália e a França lideraram o bloco dos que se opuseram à ratificação da convenção. Em 1991, ela foi substituída pelo Protocolo de Madri, que fortaleceu a proteção ambiental da Antártica, proibindo qualquer exploração mineral para fins comerciais naquele continente pelos próximos 50 anos a partir de sua data de ratificação (1998).

A Índia possui duas estações científicas permanentes:

- a) Maitri (1989), com capacidade máxima de 40 pessoas, localizada a cerca de 100km do litoral, na Dronning Maud Land; e
- b) Bharathi (2012), com capacidade máxima de 72 pessoas, localizada

a 3.000 km a leste da estação de Maitri, bem no litoral de Larsemann Hills.

As expedições indianas ao continente têm frequência anual e a trigésima sexta foi realizada no verão de 2016 a 2017. Entretanto, a dependência de apoio logístico externo é uma das grandes fragilidades do programa antártico indiano. O país ainda não possui um navio polar e desde o início de seu programa arrenda navios estrangeiros. Outra limitação ocorre para os aviões e helicópteros, todos contratados junto a empresas especializadas. A Marinha e a Força Aérea indiana chegaram a participar com seus helicópteros e aviões, mas somente até 1994. Até mesmo a presença de militares das três Forças, que era significativo nos anos 1980/90, passou atualmente a ser quase zero. Segundo Khadilkar (2017, 318), “existe uma necessidade urgente de um amplo debate para determinar o que a Índia deseja da Antártica e qual a relevância dela para os interesses estratégicos do país”¹³. Segundo o mesmo autor, a sociedade indiana, mesmo as classes mais educadas, pouco sabe sobre aquele continente, o que demanda do governo mudanças no sistema educacional, introduzindo o tema desde cedo.

Examinando o avanço de China e Índia

Em 2010, quando no cargo de Secretária de Estado, Hillary Clinton reconheceu o surgimento de China e Índia como dois novos *hegemon*s na região da Ásia Pacífico, capazes de alterar não somente o equilíbrio regional como eventualmente o global.

Sabemos que muito da história do século XXI será escrita na Ásia. Essa região verá a maior transformação econômica do planeta. A maioria de suas cidades se tornarão centros globais de comércio e cultura. E à medida em que mais pessoas da região têm acesso à educação e oportunidade, veremos o surgimento de uma próxima geração de líderes regionais e globais nos negócios, ciência, tecnologia, política e artes (US Department of State 2010).¹⁴

¹³ “There is an urgent need for a wider debate to determine a national vision towards Antarctica and its relevance to the strategic interests of the country”.

¹⁴ (...) we know that much of the history of the 21st century will be written in Asia. This region will see the most transformative economic growth on the planet. Most of its cities will become global centers of commerce and culture. And as more people across the region gain access to education and opportunity, we will see the rise of the next generation of regional and global leaders in business and science, technology, politics, and the arts.

O discurso de Clinton aponta para uma realidade ainda em vias de construção. Em 2016, os Estados Unidos mantiveram seu status de superpotência global com um PIB de US\$ 18,6 trilhões e um crescimento de 1,6% que deve se estabilizar nesse patamar nos próximos anos. A economia chinesa, a despeito da redução no seu ritmo de crescimento, aumentou 6,9% (2016) e seu PIB chegou a US\$ 11,2 trilhões (2016) (WB 2017). Apesar do PIB não ser um indicador completo, pois mensura mais a produção industrial de uma economia do que sua produção de conhecimento, ele ainda assim é relevante para conhecer a situação de uma nação. Mantido um crescimento médio de 3 a 4% ao ano, a economia chinesa deve superar a norte americana antes de 2030.

A estratégia chinesa de desenvolvimento enfatiza a realização de grandes obras de infraestrutura relacionadas ao projeto denominado “one Belt, one Road” (um cinturão, uma estrada). A nova “Rota da Seda” visa atender os interesses geoeconômicos da China ligando o país, por via terrestre e marítima, ao restante da Ásia, África e Europa. O financiamento das obras está sendo realizado por meio do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) criado em 2015 por iniciativa chinesa como uma alternativa ao Banco Mundial.

O PIB da Índia, em 2016, alcançou o valor de US\$ 2.2 trilhões e se encontra em curva ascendente com média de crescimento de 7 % ao ano (2016). Como a população indiana gira em torno de 1,3 bilhões (2015), a renda per capita é de US\$ 1.600, o que posiciona o país na categoria de renda média baixa. A título de comparação, o Brasil - com dimensão econômica equivalente - apresenta uma renda per capita de US\$ 9.850 (2015). Em 2013, apenas 1 % da população indiana tinha recursos suficientes para ser alvo de cobrança de imposto de renda.

No que diz respeito ao seu status internacional, a China já é uma potência global, enquanto a Índia caminha para ser mais do que um ator regional. Dos 180 países com que a China tem relações comerciais, ela se tornou principal parceira de 124 (Gemawat e Hout 2016). Apesar de economicamente assimétricas, a Índia é considerada peça estratégica para contrarrestar a hegemonia chinesa na Ásia. As necessidades e rivalidades de ambos os países tendem a repercutir globalmente. Enquanto o aprofundamento da malha econômica sino-asiática é encarado pela Índia como um entrave às suas próprias ambições, a China considera a ascensão indiana uma ameaça geopolítica. Se o corredor econômico China-Paquistão contraria os indianos, o mesmo pode ser dito da cooperação de defesa Índia-Estados Unidos para os chineses. Já politicamente, a democracia indiana contrapõe-se ao modelo de partido único chinês.

A ascensão pacífica da China tem, desde 2010, revelado uma inflexão de rumo. A política externa chinesa, sobretudo no que diz respeito aos interesses geopolíticos no Mar Meridional, manifesta mais assertividade na sua projeção de poder e leva à desestabilização de uma região altamente sensível aos interesses internacionais. As ações combinam a construção de ilhas artificiais guarnecidas de bases militares com a reivindicação de soberania marítima sem base na Convenção dos Direitos do Mar, posicionamento de plataformas de petróleo em águas disputadas com o Vietnã, o desacato de decisão internacional desfavorável no contencioso com as Filipinas, a inobservância do direito de livre passagem de embarcações e a disputa com o Japão pelas Ilhas Diaoyu/Senkaku, esta última, no Mar do Leste. A China atrita-se com todos aqueles países que, direta ou indiretamente, contrariam sua crescente busca por protagonismo.

A Índia, por sua vez, tem se distanciado do legado de não alinhamento que pautou sua política externa desde a independência e vem assumindo uma postura de maior pragmatismo em suas relações internacionais. Nova Deli, dentro de uma perspectiva de mundo multipolar e globalizado, busca a inserção internacional por meio do poder material e rejeita como obsoleto o modelo que serviu de via alternativa durante a Guerra Fria. É à luz desse entendimento que deve ser analisada a recente aproximação estratégica com os Estados Unidos.

Até quase o final do século XX, o avanço econômico de um Estado o situava, quase que automaticamente, em um nível de paridade militar com seus adversários/competidores. A partir do momento em que se intensificou o uso de tecnologia na ação militar aprofundou-se a distância entre o potencial bélico de cada Estado. A mobilidade dentro do sistema internacional é pouco flexível quando se trata da ascensão de novos atores e/ou descenso dos antigos *hegemon*s. O êxito do crescimento econômico não supre necessariamente as lacunas de tecnologia. China e Índia continuam enfrentando o desafio de superar a distância tecnológica que as separa das economias mais desenvolvidas (Brooks e Wolforth 2016).

Atualmente, mais da metade das exportações chinesas consiste em produtos industriais fabricados por meio de “processing trade”, isto é, mercadorias cuja montagem acontece no país a partir de partes e componentes estrangeiros, sem uso de tecnologia local. O modelo de produção é conveniente na medida em que atrai recursos externos e atividade industrial para a China permitindo que as empresas estrangeiras se beneficiem do baixo custo da mão de obra chinesa e de algumas concessões tarifárias (EAF 2012). A precariedade da tecnologia local é revelada pela receita auferida do uso de direitos de propriedade intelectual (patentes, direitos autorais, marcas registradas,

processos industriais, etc). Enquanto a China (com Hong Kong) arrecadou US\$ 1,7 bilhões e a Índia US\$ 467 milhões em 2015 em direitos de propriedade intelectual, os Estados Unidos receberam US\$ 124 bilhões e Países Baixos e Japão – segundo e terceiro colocados - registram uma receita três vezes inferior à norte-americana, US\$ 39 bilhões e US\$ 36 bilhões respectivamente (WB).

A discrepância nos valores recolhidos revela o peso que a tecnologia e o conhecimento científico ocupam no desenvolvimento dos países analisados. Há de se ter em conta, porém, que a cobrança de direitos autorais retrata um quadro progressivo, visto que as patentes costumam durar vinte anos. China e Índia têm adotado estratégias de reversão de sua condição de atraso tecnológico. Considerando que um artigo científico é muitas vezes o embrião de uma inovação tecnológica, torna-se necessário analisar o número de artigos científicos publicados pelos países. Em 2013, os Estados Unidos publicaram 412 000 artigos no campo da chamada ciência dura (física, química, biologia, matemática, biomédicas, engenharia, tecnologia e afins) enquanto que a China ficou em segundo lugar com 401 000 (WB)¹⁵. Quanto aos investimentos em tecnologia e pesquisa, e recordando as disparidades econômicas entre os países, a Coreia do Sul aloca 4,29% de seu PIB nessa atividade, enquanto o Japão direciona 3,58%, os Estados Unidos 2,73%, a China 2,05% e a Índia 0,82% (WB 2005/15).

Atualmente, China e Índia perfazem juntas 40% da população mundial. Em 2016, nasceram cerca de 26 milhões de indianos e 17 milhões de chineses (Statistica 2016). O relaxamento da política de filho único na China deve estimular ainda mais o número de nascimentos no futuro. Ambos países possuem baixos índices de consumo de energia per capita e estima-se que esses valores devem subir. Para atender ao aumento da demanda, os indianos, assim como os chineses, terão que buscar novas fontes de energia (EIA 2015b).

A manutenção do Tratado da Antártica, com o continente voltado apenas para as pesquisas científicas e sob rígido controle ambiental pode não ser do interesse desses atores que dispõem de cada vez mais voz no sistema internacional.

Considerações finais

A ascensão da China como novo ator global e a expectativa de que

¹⁵ Índia 93 000, Japão 103 000, França 72 000, Alemanha 101 000, Israel 11 000, Países Baixos 30 000 (2013).

a Índia venha igualmente a desempenhar esse papel em um futuro próximo ensejam especulações sobre a permanência do regime do STA. A matriz teórica do realismo ofensivo de Mearsheimer parece apontar para o fim da inviolabilidade do continente branco, até porque não existe um mecanismo de enforcement do regime. Contudo, não necessariamente o conflito seria de natureza militar.

Analisando a história mais recente de suas relações externas, Índia e China têm incorrido em conflitos entre si ou com vizinhos por questões de origem histórica: controvérsias de fronteira e/ou ideológicas. No caso da China, desde a morte de Mao, o país tem buscado aderir - com sucesso - aos principais organismos internacionais. A Índia, por sua vez, com os benefícios auferidos pelo processo de globalização, tem se inclinado a uma retórica mais alinhada. Dentro de uma perspectiva realista, interesses nacionais podem colidir com o pertencimento a regimes internacionais e provocar uma diminuição da cooperação, mas tal atitude não leva necessariamente ao revisionismo e ao conflito militar.

Pode-se especular que em um futuro não muito distante, motivadas pelo modelo realista de busca de segurança material para suprir as necessidades de suas vastas populações e abertas à possibilidade de revisão do Protocolo de Madri (2048), China e Índia capitaneiem um movimento visando a suspensão ou flexibilização da exploração mineral na Antártica. Até agora, em termos ambientais, tanto China quanto Índia têm superado suas reticências iniciais, assumindo sua parcela de responsabilidade internacional e se empenhado em reduzir a emissão de gases de efeito estufa. Ambas assinaram o Acordo de Paris de 2015 e é de se supor que a preocupação ambiental abarque também a manutenção do STA e a preservação da Antártica como continente essencial para o equilíbrio climático do planeta, contudo tal posicionamento pode sofrer um retrocesso.

Os autores acreditam que uma possível fonte de tensão na Antártica tem a ver com a ausência de uma regulação específica sobre bioprospecção. A linha que separa a pesquisa científica lícita da biopirataria é tênue e pode dar origem a conflitos internacionais de ordem legal. Deve-se criar um marco regulatório que compatibilize os princípios do STA com a legislação internacional sobre o tema (Convenção sobre Diversidade Biológica e Acordo sobre aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao comércio) (Guyomard, 2010). Atualmente, a China tem demonstrado dificuldades em atuar dentro dos princípios que regem os direitos de propriedade intelectual de empresas estrangeiras e seus procedimentos causam desconforto nas relações internacionais. A deliberação diplomática será fundamental para proteger os direitos de patentes sem ferir o status internacional do continente as-

sim como respeitar as demandas territorialistas. Nesse sentido, talvez possam ser aproveitadas algumas das contribuições da extinta CRAMRA.

Em um futuro ainda difícil de precisar, tanto a Antártica quanto o próprio STA se tornarão temas sensíveis e estratégicos do cenário político internacional. É importante fixar desde já a posição do Brasil neste debate de forma a resguardar não somente o continente como os interesses nacionais.

REFERÊNCIAS

- Beck, Peter. 2014. *The international politics of Antarctica*. New York: Routledge revivals.
- Brady, Anne-Marie. 2013. China's Antarctic interests. In: BRADY, Anne-Marie (ed.) *The emerging politics of Antarctica* 2, 31-49. . New York: Routledge.
- _____. *Evaluating China as an Antarctic State*. Available from: <https://www.wilsoncenter.org/event/china-and-antarctica>. Accessed on July 05, 2017.
- _____. 2017. *China as a Polar Great Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brasil. *Programa Antártico Brasileiro*. Available from: <https://www.mar.mil.br/secirm/proantar.html>. Accessed on May 10, 2015.
- Brooks, Stephen; and William Wolforth. 2016. "The once and future superpower: why China won't overtake the United States". *Foreign Affairs*.
- Buck, Susan. 1998. *The global commons: an introduction*. Washington DC. Island Press.
- Burden, Hilary. Xi Jinping's Tasmania visit may seem trivial, but is full of strategy. Available from: <https://www.theguardian.com/world/2014/nov/18/xi-jinpings-tasmania-visit-lacking-congruity-full-of-strategy>. Accessed on August 24, 2017.
- Chatuverdi, Sanjay. 2013. "India and Antarctica: Towards post-colonial engagement?". In: *The emerging politics of Antarctica*, by Anne-Marie Brady (ed.). New York: Routledge, 50-74.
- Ferreira, Felipe R.G. 2009. *O sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira*. Brasília: FUNAG.
- East Asia Forum (EAF). *China's processing trade*. October 27, 2012. Available from: <http://www.eastasiaforum.org/2012/10/27/chinas-process>

ing-trade/. Accessed on July 05, 2017.

Elzinga, Aant. 2009. "Origins and limitations of the Antarctic treaty". In: *Science diplomacy: Antarctica, Science and the governance of international spaces*, by Berkman, Paul Arthur; Michael A Lang,; David Walton and Oran Young. (ed). Washington: Smithsonian Institution, 59-67. Available from: <http://www.atsummit50.org/media/book-10.pdf>. Accessed on June 06, 2013.

Energy International Agency (EIA). 2015a. *China Overview*. Available from: <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=ch>. Accessed on April 24, 2015.

_____. 2015b. *India Overview*. Available from: <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=in>. Accessed on May 09, 2015.

Gemawat, Pankask, and Thomas Hout. 2016. "Can China's companies conquer the world?: the overlooked importance of corporate power". *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/can-chinas-companies-conquer-world>. Accessed on March 01, 2017.

Guo, Meiping. 2017. Unveiling China's fifth research station in Antarctica. Available from: https://news.cgtn.com/news/3d4d6a4d3249444e/share_p.html. Accessed on July 06, 2017.

Guyomard, Ann-Isabelle. 2010. "Ethics and bioprospecting in Antarctica". *Ethics in science and environmental politics* 10, 31-44. Available from: <http://www.int-res.com/articles/esep2010/10/e010p031.pdf>.

Hatherton, Trevor. 1986. "Antarctica prior to the Antarctic Treaty: a historical perspective" In: *Antarctic Treaty System: an assessment*. Washington (DC): National Academy Press.

International Association of Antarctica Tour Operation (IAATO). *Statistics 2013-2014 Tourists by Nationality*. Available from: <https://iaato.org/documents/10157/1017626/Tourists+by+Nationality++Total.pdf/9a175577-5e15-4ee8-97d4-5a4327c4ea25?version=1.0>. Accessed on July 05, 2017.

Kaplan, Robert D. 2012. "Why John J. Mearsheimer is right (about some things)". *The Atlantic*. Available from: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2012/01/why-john-j-mearsheimer-is-right-about-some-things/308839>. Accessed on July 05, 2017.

Khadilkar, Jagadish P. 2017. *Antarctica: the frozen continent's environment, changing logistics and relevance to India*. Nova Delhi: Bloomsbury.

Liu, Nengye. 2017. Antarctica will test China's ability as a global leader. <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/9658-Ant>

- arctica-will-test-China-s-ability-as-a-global-leader. Accessed on July 05, 2017.
- Mearsheimer, John . 2001. *The tragedy of great power politics*. New York, W.W. Norton & Company, Inc.
- _____. 2001. Interview with the author. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/northeast-asia/2001-09-01/interview-author>. Accessed on June 27, 2017.
- Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). Estação antártica Comandante Ferraz começa a ser reconstruída. Available from: <http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2017/01/estacao-antartica-comandante-fer-raz-comeca-a-ser-reconstruida>. Accessed on July 06, 2017.
- New Scientist. 1982. “Indians quietly invade Antarctica”. Available from: <https://books.google.com.br/books?id=Y0ABZsoY15oC>. Accessed on January 18, 2018.
- New York Times. 1982. “Expedition from India arrives in Antarctica”. Available from: <http://www.nytimes.com/1982/02/16/science/expedition-from-india-arrives-in-antarctica.html>. Accessed on May 17, 2015.
- Quadri, Ricardo. 1986. *La Antartida en la política internacional*. Buenos Aires: Ed. Pleamar.
- Rapp-Hooper, Mira. 2016. “Confronting China in the south China Sea: multilateralism is freedom of navigation’s next step”. *Foreign Affairs*. Available from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-02-08/confronting-china-south-china-sea>.
- Statistica. Available from: <https://www.statista.com/statistics/250650/number-of-births-in-china/>. Accessed on April 19, 2017.
- Secretariat of the Antarctic Treaty (SAT) (a). Treaty. Available from: http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol_1/vol1_2_AT_Antarctic_Treaty_s.pdf. Accessed on May 17, 2015.
- Secretariat of the Antarctic Treaty (SAT) (b). Parties. Available from: http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e >. Accessed on May 17, 2015.
- Sharma, Satya. 2001. *Breaking the ice in Antarctica: the first Indian wintering in Antarctica*. New Delhi. New Age International Publishers.
- U.S Department of State. 2010. Clinton’s speech: Americas engagement Asia Pacific. Available from: <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>. Accessed on October 27, 2017.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of international politics*. Illinois, Waveland Press.

World Bank Open Data. Available from: <http://data.worldbank.org/>.

RESUMO

O Tratado da Antártica foi assinado ainda durante a Guerra-Fria com o objetivo de preservar o continente e transformá-lo num território isento de conflitos, priorizando a cooperação científica. Apesar de ter quadruplicado o número de seus signatários, O Sistema do Tratado da Antártica (STA) enfrenta hoje as incertezas que caracterizam a nova ordem internacional. Este artigo visa analisar, desde a perspectiva realista de John Mearsheimer, a importância estratégica da Antártica e os interesses de China e a Índia neste continente, especulando como sua ascensão no cenário internacional pode impactar o futuro do Sistema do Tratado da Antártica.

PALAVRAS-CHAVE

Sistema do Tratado da Antártica; Realismo ofensivo; China.

*Recebido em 11 de maio de 2018.
Aprovado em 04 de julho de 2018.*

ADEUS, NEHRU: POLÍTICA EXTERNA INDIANA SOB A GLOBALIZAÇÃO

Fabio Luis Barbosa dos Santos¹

Introdução

A Índia foi, provavelmente, o país que mais longe foi na direção do planejamento econômico e da intervenção do Estado sem romper com o capitalismo no Terceiro Mundo. O desenvolvimento de uma indústria nacional, o compromisso com um Estado e uma política secular, e a defesa do não-alinhamento na Guerra Fria, foram pilares fundamentais do horizonte político que se afirmou no país sob a liderança de Jawaharlal Nehru, e prevaleceu na Índia desde a independência em 1947 até a inflexão neoliberal nos anos 1990. Embora desde os anos 1970 o referencial nehruviano fosse explicitamente questionado pela direita como pela esquerda, é no início dos anos 1990 que consuma-se uma inflexão, notável em todas as suas dimensões. Desde então, o ideário associado ao nacional-desenvolvimentismo, ao secularismo e à soberania foi progressivamente diluído, abrindo passo para o neoliberalismo, a política comunal e a integração à ordem mundial comandada pelos Estados Unidos (Tomlinson 1993; Rothermund 2003; Guha 2007).

Esta inflexão se observa, em primeiro lugar, na atuação do próprio partido do Congresso, cujas referências ideológicas e morais originais corroeram-se ao longo dos anos, convertendo a organização referente da luta anti-colonial em um partido ordinário, pautado pelo poder como um fim em si. É sob o governo do Congresso que ensaiaram-se os primeiros passos rumo à abertura econômica nos anos 1980, consolidada no decênio seguinte, sempre sob o seu comando. Ao mesmo tempo, há inúmeras situações que atestam a omissão, quando não a cumplicidade do partido em relação ao comunalismo, ou seja, a instrumentalização da religião para finalidades políticas. Esta

¹ Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Doutor em História Econômica pela USP. E-mail: faboroso@gmail.com.

leniência fecundou o terreno para um envenenamento da sociedade indiana, capitalizado principalmente pelo *Bharatiya Janata Party* (BJP), o “Partido do Povo Indiano”, atualmente no poder. No plano das relações internacionais, foi o governo do Congresso que assinou, em 2005, o *U.S. - India Civil Nuclear Agreement*, largamente interpretado como uma renúncia aos princípios elementares do não-alinhamento. Este episódio derivou na ruptura das forças de esquerda com o então recém eleito governo do Congresso, que voltava ao comando do país após o primeiro mandato sob o BJP (1998-2004) (Rewa 2017; Vanaik 2017).

O marco fundamental do distanciamento em relação ao ideário nehruviano foi a adoção da chamada *New Economic Policy*, versão indiana do ajuste estrutural neoliberal implementada em 1991, a partir do qual se acelerou a abertura financeira e comercial (Velasco e Cruz 2007). O país já adotara medidas nesta direção ao longo dos anos 1980, mas a notória intenção do primeiro-ministro Rajiv Gandhi (1984-1989) de liberalizar a economia enfrentou resistência entre os de cima e entre os de baixo. Foi preciso uma aguda crise financeira para consumir o *tour de force* neoliberal.

A resistência à abertura econômica estava enraizada na história do país. A independência indiana resultou de uma prolongada luta anti-colonial conduzido pelo INC, que teve como liderança principal o apóstolo da não-violência, Mahatma Gandhi. No bojo deste processo, forjou-se um nacionalismo indiano secular que colocou em segundo plano múltiplas diferenças religiosas e culturais em nome da unidade anti-colonial, o que não era óbvio em um território que abriga dezenas, senão centenas de línguas e etnias, costuradas como uma unidade pelo imperialismo britânico. Esta proeza realizou-se na contramão da política colonial, que estimulou clivagens religiosas e regionais com o intuito de dividir para reinar. Ultimamente, esta política britânica está na raiz da sangrenta partilha que deu origem, em 1947, à Índia e ao Paquistão.

Apesar de impotente para manter a unidade territorial na independência, o nacionalismo indiano secular afirmou-se como a referência política fundamental do novo país. Este nacionalismo tinha amplo respaldo popular, construído na luta anti-colonial, mas também um importante alicerce burguês. Segundo Adithia Mukherjee, nas frestas da dominação inglesa constituiu-se uma burguesia indiana, cujos interesses evoluíram, de maneira geral, em oposição à dominação britânica (Mukherjee 2002). Esse fenômeno teve duas consequências: de um lado, esta burguesia apoiou a agitação do INC, o que fortaleceu a luta anti-colonial; por outro, incidiu na orientação política e no programa desta organização, contribuindo para neutralizar as pressões mais radicais no seu seio.

Como decorrência, a Índia independente não subverteu a propriedade privada nem revolucionou as relações de produção. Mas segundo os termos de Mukherjee, foi o país que mais avançou na direção de um desenvolvimento econômico não-colonial, nos marcos do capitalismo. Nesta perspectiva, os contornos gerais da histórica econômica indiana divergem de outras experiências desenvolvimentistas no Terceiro Mundo, como a brasileira, ainda que os dilemas e limites enfrentados sejam similares.

No final dos anos 1960, a Índia reagiu aos impasses colocados pelo nacional-desenvolvimentismo intensificando o controle estatal sobre a economia: os principais bancos do país foram nacionalizados (1969), assim como o setor de seguros (1971-72) e a indústria de carvão (1973), enquanto restrições ao investimento estrangeiro foram reforçadas. Como consequência, a participação do capital estrangeiro na economia indiana era relativamente pequena, e respondia no começo dos anos 1980 por cerca de 10% do valor agregado nos setores manufatureiro e de mineração. A participação estrangeira no setor financeiro também era marginal (Chandra, Mukherjee e Mukherjee 2008, 462).

Neste contexto, o país não experimentou recessão, hiperinflação, nem uma crise da dívida análoga aos países latino-americanos. Ao contrário, registrou-se uma taxa de crescimento industrial em torno de 8% ao longo dos anos 1980, distanciando-se da mal-afamada “*Hindu rate of growth*” prevalente nas duas décadas anteriores, que não ultrapassava 3,5%. Entretanto, o principal motor da expansão foi o gasto público. Impotente para atacar a concentração da riqueza no país, o Estado indiano respondia a pressões diversas oriundas dos negócios, mas também do mundo do trabalho. Se a indústria beneficiava-se de múltiplos incentivos que, aos olhos liberais, resultavam em ineficiência produtiva, a agricultura recebia importantes subsídios, em um país em que a maioria da população ainda vivia no campo. A organização dos trabalhadores aumentara sensivelmente no país independente, e o número de dias de trabalho perdido por ano subiu de 100 em 1961 para 891,6 em 1980 (Chandra e Mukherjee; Mukherjee: 2008, 466).

O crescimento movido pela expansão do gasto público derivou em ascendentes déficits fiscais, cobertos com empréstimos internacionais em condições cada vez mais onerosas. Em uma década, o superávit de U\$ 1,5 bi registrado na balança de pagamentos em 1977-78 (1,4% do PIB), converteu-se em um déficit de U\$ 9,9 bi em 1990-91 (3,5% do PIB). Isso apesar de uma evolução favorável na balança comercial na segunda metade da década (1985-1990), período em que a economia cresceu em média 5,5% ao ano. Porém, as despesas financeiras do país aumentavam em ritmo exponencial, de modo que, no final do decênio, as despesas com juros abocanhavam cerca de 1/3 do

orçamento estatal. Em 1988, a Índia era o maior devedor da Ásia.

Adeus, Nehru

A vulnerabilidade face a empréstimos de curto prazo era um fenômeno novo na economia indiana, que se expressou com violência na crise financeira em 1991. Encarando déficits fiscais e comerciais em um momento de escassez de liquidez internacional para refinar a dívida, o Estado indiano confrontou-se com uma crise da balança de pagamentos, e esteve à beira da moratória.

Neste contexto, segundo Chandrasekhar, importantes setores do capital indiano convergiram em prol da liberalização econômica, com diferentes motivações. Atores consolidados enxergaram na associação internacional uma via para superar os limites do mercado interno, que pouco crescia há décadas. Outros apostavam na abertura e em parcerias internacionais como um recurso para disputar espaço no próprio mercado indiano, diante da proteção estatal aos grupos tradicionais. Havia os setores interessados em abrir novos nichos de mercado por meio da privatização de ativos estatais, enquanto o agronegócio ambicionava ampliar exportações, mas sem abrir mão dos subsídios. Por fim, o ensejo de modernização dos padrões de consumo alinhou setores médios em favor da liberalização comercial, amplificada pela influência cultural da diáspora indiana – maior população fora do país de origem no mundo (Chandrasekhar 2017).

Foi assim que, neste momento, apesar da ambivalência de capitalistas indianos diante da globalização, as pressões liberalizadoras prevaleceram e a Índia ingressou em um programa de ajuste estrutural, visando reduzir o déficit da balança de pagamentos e estabilizar a economia. Neste processo, a rúpia foi desvalorizada e o controle de capitais foi progressivamente liberalizado, bem como as importações. Gastos públicos foram reduzidos, subsídios cortados e privatizações realizadas. Em 2000, a versão indiana da lei de responsabilidade fiscal (Fiscal Responsibility Act) entrou em pauta no parlamento, sendo aprovada em 2003.

Ainda que a profundidade das reformas estruturais no país fosse menos extrema em comparação com programas análogos na América Latina e em outras partes, a orientação neoliberal prevalece na condução do Estado desde então, a despeito de sucessivas alternâncias políticas. Indício da abertura do país, entre 1990 e 2007 a taxa de troca internacional de bens e serviços na economia indiana dobrou, passando de 17% a 31% do PIB, até alcançar 54% em 2013 (Bouillot 2016, 87).

No plano financeiro, embora o setor público continue dominante, e

ainda comandasse 75% dos ativos bancários em 2004, as reformas foram suficientes para sujeitar a Índia à dinâmica do capital especulativo. Assim como ocorreu no Brasil e em outros países, a liberalização resultou em acentuados déficits comerciais. A expectativa de que estes déficits seriam provisórios, uma vez que a abertura dinamizaria exportações de manufaturados à maneira do sudeste asiático, não se cumpriu. O déficit comercial saltou de U\$ 6 bilhões em 2000-1 para U\$ 185 bilhões em 2011-12, mas a participação das multinacionais limitava-se a 10% das exportações, enquanto na China respondiam por 52% (Bardhan 2010).

Nos anos iniciais da política de ajuste, o déficit na balança de pagamentos foi mitigado pelas remessas dos indianos não residentes (NRI), que superaram todas as demais formas de influxo de capital somadas. Sua principal fonte são os imigrantes que trabalham nos emirados petrolíferos, mesmo de forma temporária. Em 2015, 27 milhões de pessoas de origem indiana remeteram mais de U\$ 70 bilhões ao seu país de origem, cifra que corresponde a 3,5% do PIB indiano, configurando a maior transferência de riqueza realizada por um grupo de expatriados no mundo (Pande 2017, 117).

Mais além das remessas dos expatriados, a Índia depende da atração de investimento estrangeiro para compensar os déficits comerciais crescentes. Assim como em outros países, a conjunção entre a disciplina macroeconômica neoliberal e altas taxas de juros atrai, sobretudo, capital especulativo. Os investimentos *greenfield* são minoritários e a expectativa de dinamização da exportação industrial, frustrou-se. Apenas o setor farmacêutico e de serviços tem mostrado competitividade internacional. A maior parte do investimento estrangeiro direto está voltado a aquisições e fusões, orientadas ao mercado interno indiano. Os níveis de tributação são irrisórios, uma vez que residentes nas Ilhas Maurício gozam de isenção, e a maior parte dos investimentos chega por esta via. No conjunto, a economia indiana está cada vez mais vulnerável à especulação financeira, e portanto, mais sensível aos critérios disciplinadores das agências que mensuram o risco-país (Neeraj 2006; Chandrasekhar 2011; Menon 2017).

Se a participação da indústria permaneceu estancada, a economia de serviços cresceu significativamente desde a liberalização. Entre 1951 e 2015, a participação do setor primário no PIB, fundamentalmente agrícola, caiu de 58% a 17%, enquanto a indústria nunca ultrapassou 18%, e mesmo somada à construção civil, responde por menos de 1/3 do PIB. Por outro lado, a indústria de serviços respondia, em 2015, por 53% do PIB (Boillot 2016, 39-40).

Entre 1997-2008, serviços de tecnologia da informação (TI) passaram de 1,2% do PIB a 5,8%, dos quais 80% é para exportação. Trata-se de uma indústria segmentada entre um setor qualificado, mas que emprega poucos,

e uma larga gama de serviços terceirizados que requerem força de trabalho barata em língua inglesa (“Business process outsourcing”), como a notória indústria do call-center (RoyChowdhuri 2016). Em 2013-14, estima-se que estes últimos corresponderam a 90% das exportações de serviços ligados a TI, enquanto o desenvolvimento de produtos de software respondeu por apenas 6%. Portanto, o êxito destas exportações está diretamente ligado ao movimento de terceirização das grandes transnacionais em curso, visando cortar custos. Neste contexto, há quem compare a exportação de serviços realizadas por cyber-coolies à emigração de trabalhadores não-qualificados (Kuruvilla 2007). Crescendo em média anual superior a 9% desde o início do século, a atual contribuição indiana às exportações globais de serviços está estimada em 3,35%, dos quais 45% são serviços de software, o que constitui o dobro da sua participação mundial na exportação de mercadorias (1,65%).

Porém, apesar de constituir-se majoritariamente como um setor econômico urbano assentado na exploração de mão-de-obra barata, há uma lacuna entre o peso da indústria de serviços na economia indiana e a geração de trabalho que lhe corresponde: embora movimente mais da metade do PIB do país, o setor emprega menos de 30% dos trabalhadores, 2/3 dos quais em pequenos empreendimentos da economia informal. Apesar da expansão dos negócios internacionais desde as reformas estruturais, somente 6% da força de trabalho no país está no setor corporativo e quase 90% permanece fora do chamado setor organizado da economia, ou seja, tem estatuto informal (Sundar 2017; Bardhan 2010, 6). O ritmo lento da criação de emprego naquele que, em breve, será o país mais populoso do mundo, é um problema grave, para o qual a expansão do setor de serviços não oferece solução.

Na realidade, cerca de 2/3 da população indiana ainda vive no campo e metade da força de trabalho dedica-se a atividades rurais. Desde a independência, a segurança alimentar é uma preocupação social e política incontornável, que inibe em alguma medida, a expansão do agronegócio para exportação. Embora gêneros agrícolas respondam por 10% das exportações, a economia do país não é movida pela exportação agrícola, ou de commodities. Além de serviços, o país exporta joias e pedras preciosas, derivados do petróleo, produtos farmacêuticos, têxteis e carros, entre outros.

Assim mesmo, o país pode ser qualificado como um gigante agrícola. A Índia é a quarta potência agrícola do mundo, depois de Estados Unidos, China e União Europeia. É o sétimo maior território do mundo, mas possui a segunda superfície cultivada (depois dos Estados Unidos) e a segunda maior população rural (depois da China): um em cada cinco trabalhadores rurais do mundo vive na Índia. O país é o primeiro produtor mundial de leite (todas origens somadas) e de especiarias; o segundo de arroz, leguminosas, frutas,

chá e cana-de-açúcar, além do terceiro produtor de trigo (Bouillot 2017, 41).

Entretanto, um indício eloquente da baixa produtividade mas também da desigualdade social do país, é a constatação de que a oferta de cereais e leguminosas por habitante está há muito estancada: estimada em 470 gramas por dia no início dos anos 1970, em 2010 ainda era inferior a 500 gramas. Na impossibilidade de realizar uma efetiva reforma agrária em função das alianças conservadoras que afiançou, o partido do Congresso oscilou entre tentativas de modernização rural, como a “revolução verde” nos anos 1960-70, e políticas para mitigar a pobreza e a fome, como o Public Distribution System (PDS), que distribuiu alimentos a preços baixos. Nos anos 1980, quando o crescimento foi impulsionado pelo investimento estatal, 60% do emprego público criado foi na área rural.

No decênio seguinte porém, esta e outras políticas foram revertidas. A conjunção entre liberalização das importações, cortes nos subsídios e em programas de assistência rural, redução dos serviços e empregos estatais no campo, condenaram quem vive da terra ao desamparo. Expressão extrema desta realidade é o alto índice de suicídios registrados: 12 mil trabalhadores rurais suicidados por ano desde 1995, acumulando em 2018 um total estimado em 300.000 pessoas, segundo cálculos da Universidade de Berkeley (Delacroix 2018).

Os impactos sociais das reformas neoliberais, em um momento em que os referenciais historicamente associados ao partido do Congresso estavam em xeque, acelerou o fim da dominação desta organização na política indiana. Entretanto, a degradação social e moral da política congressista em um contexto de agudização da desigualdade e do desamparo nos marcos do neoliberalismo, facilitou a polarização política na direção do comunismo - uma politização da religião de orientação discriminatória, frequentemente embebida em uma retórica e em práticas violentas (Chandra 2002).

As raízes do comunismo remetem à dominação colonial britânica, que açulou clivagens religiosas com a intenção de debilitar a política do Congresso Nacional Indiano que como vimos, pregava um nacionalismo secular, subordinando as diferenças religiosas à unidade anti-colonial. Como analisa Bipan Chandra, o comunismo está assentado na premissa de que os correligionários partilham os mesmos interesses seculares; e que estes interesses são incompatíveis ou mesmo antagonísticos ao de outras religiões (Chandra 1988). Trata-se de uma ideologia baseada no medo e no ódio em sua expressão extrema, que em anos recentes, estabeleceu relações sinérgicas com a retórica da guerra ao terror.

A partilha do subcontinente entre Índia e Paquistão a partir de um critério religioso em 1947 foi a consequência mais dramática desta política, e

embora na Índia o partido do Congresso preservasse o compromisso com o secularismo, foi incapaz de extirpá-la. Segundo Yogendra, a política nehruviana identificava o comunalismo como uma das dimensões do atraso do país, que o desenvolvimento econômico se encarregaria de superar. Os limites da modernização nehruviana também se expressam no recrudescimento da política comunal (Yadav 2017).

Ao longo dos anos, o comunalismo esteve sempre presente, mas foi a partir dos anos 1990 que ascendeu a um lugar dominante na política indiana. Segundo Chandrasekhar, o secularismo é visto como uma dimensão do projeto nacional do partido do Congresso, que falhou (Chandrasekhar 2017). Nominalmente, o monopólio deste partido foi quebrado em 1977, quando uma coalisão anti-Indira Gandhi, que incluía forças comunais (Janata Dal), venceu as eleições em 1977, reagindo às políticas repressivas decorrentes do estado de emergência decretado em 1975. Em 1980 porém, o partido do Congresso recuperou as rédeas da política nacional, e apesar de um interlúdio entre 1989 e 1991, preservou sua dominância até 1996.

Dois anos depois, em 1998, o BJP chegou ao poder. Pela primeira vez, um partido que se nutre da política comunal comandou o país durante um mandato completo. O BJP tem raízes ideológicas e políticas na Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS) - “Organização dos Voluntários Nacionais”, organização paramilitar de inspiração fascista que emergiu no contexto da luta anti-colonial do entreguerras, promovendo a noção de *Hindutva* - a pátria hindu. Colocada na ilegalidade pelo partido do Congresso em diversos momentos, a organização segue ativa, fornecendo alguns dos principais quadros do BJP, bem como sua inspiração ideológica.

Assim, no mandato do primeiro-ministro Atal Bihari Vajpayee (1998-2004), o nacionalismo hindu assumiu o comando do Estado, elevando o grau de sensibilidade da questão religiosa no país, ao mesmo tempo em que deslocou para um segundo plano a dimensão econômica da política nacional. Entre 1991 e 2004, a racionalidade do ajuste estrutural deu o tom das reformas avançadas, sob ambos partidos. Desde então, a clivagem entre o partido do Congresso e o BJP se coloca nas dimensões social e cultural da política, enquanto a racionalidade neoliberal permanece inquestionada.

Retorno do Congresso

Quando voltou ao comando do país em 2004, com apoio da esquerda, o partido do Congresso pretendeu reparar parcialmente a situação que corroborou para criar, no campo como na cidade. Desde a campanha eleitoral o

partido ensaiou um mea-culpa, propondo uma “reforma com rosto humano”, com a pretensão de conciliar as reformas econômicas, cujos fundamentos seguiram intocados, com reformas sociais.

No campo, o *National Rural Employment Guarantee Act* (2005) ofereceu proteção elementar contra o desemprego rural, assegurando ao menos 100 dias de trabalho por ano aos lavradores, enquanto a *National Rural Health Mission* (Missão Nacional de Saúde Rural) somou-se a ações para ampliar a infraestrutura rural (*Bharat Nirman*). Nos anos seguintes, a cobertura do sistema previdenciário foi ampliada, programas de auxílio financeiro para viúvas e deficientes vivendo abaixo da linha da pobreza foram implementados (*Indira Gandhi National Widow/ Disability Pension Scheme*), assim como um programa de alimentação escolar (*Midday meal scheme*), entre outras iniciativas de cunho assistencialista. Enquanto alguns enxergam uma abordagem mais universalista no provimento de assistência social, ativistas criticam o deslizamento rumo a um discurso de cidadania em lugar da defesa de direitos dos trabalhadores, respondendo antes à agenda de organizações não-governamentais do que de sindicatos e organizações dos trabalhadores (Nielsen 2017).

Esta política social afiançou a reeleição do partido do Congresso em 2008, facilitada por altas taxas de crescimento, em média 9% entre 2004 e 2008. No entanto, o crescimento econômico também desdobrou-se em conflitos sociais. Massivos fluxos de capital estrangeiro, que em 2007 equivaleram a 9,2% do PIB, intensificaram a especulação financeira, inclusive na bolsa de valores, mas também imobiliária. Entre os motores do crescimento econômico esteve a construção civil, cuja expansão afetou a cidade e o campo, envolvendo empreendimentos residenciais e comerciais, obras de infraestrutura e a criação de zonas econômicas especiais (SEZ), provocando numerosos conflitos em todos os casos. Algumas destas lutas tem sido exitosas em nível local, como a resistência à SEZ de Nadigram em West Bengal, então governada pelos comunistas, ou as conhecidas batalhas contra fábricas de Coca-Cola que ameaçam o suprimento de água da economia camponesa (Prashad 2015; India Resource Center 2018).

No entanto, a diversidade linguística e étnica, somada a clivagens religiosas e de casta, dificultam a organização política de toda resistência em nível nacional. Mesmo o comunismo, historicamente identificado com a esquerda, tem dificuldades em superar divisões e projetar-se nacionalmente, apesar de ter comandado três estados do país por diversos mandatos. A convocação da esquerda sofre do ponto de vista teórico e prático para responder às particularidades da sociedade indiana. Na figura de imagem de Yogendra, os comunistas procuram adaptar a realidade do país ao mapa que trazem, re-

ferido ao padrão civilizatório do capitalismo central, e não o contrário (Yadav 2017). Os desafios teóricos são agravados, na prática, por uma situação em que nove de cada dez trabalhadores está na informalidade. Neste contexto, é a mobilização dos chamados “intocáveis” da sociedade indiana que tem alcançado maior repercussão nacional, embora tampouco esta política dos de baixo esteja infensa a divisões e ao oportunismo (Yadav 2017).

O empenho do partido do Congresso em avançar políticas sociais continuou no segundo mandato, culminando com a implementação do *Right of Food Act* em 2013. Este programa, que visa prover gêneros alimentares básicos a preços subsidiados para 2/3 da população do país, provocou uma reação indignada da classe dominante. Por outro lado, sucessivos escândalos de corrupção abalaram o prestígio do partido entre a classe média, enquanto os limites para a criação de emprego, a despeito do crescimento econômico, corroeram a adesão popular ao partido, derrotado nas urnas novamente pelo BJP em 2014. Dois dados explicitam o fosso entre os programas sociais avançados e as necessidades do país: mais da metade das mulheres adultas eram analfabetas, enquanto mais de 1,5 milhão de crianças morriam por ano em função de doenças relacionadas à desidratação como diarreia e disenteria (Bardhan 2010, 105).

Além da continuidade macroeconômica, também o crescimento econômico tem marcado a trajetória indiana no século XXI, a despeito da alternância política. Este crescimento é puxado pelo setor de serviços, inclusive tecnologia da informação (T.I.), mas também pelo setor financeiro e a construção civil. Entre 2012-13 e 2016-17, estima-se que 68,7% do crescimento do PIB esteve referido a serviços; setor financeiro, seguros e mercado imobiliário responderam por mais de 30%, enquanto manufatura restringiu-se a 18% (Bose: 2013). Porém, tanto Boillot como Bardhan problematizam os vínculos entre as reformas neoliberais e o crescimento econômico, salientando variáveis como o contexto internacional favorável ou processos históricos de maior profundidade, como por exemplo, a estrutura universitária indiana desenvolvida nos anos nacional-desenvolvimentistas, ou ainda, políticas implementadas em decênios anteriores que permitiram o desenvolvimento da indústria de TI, sobretudo sob Rajiv Gandhi (1984-89) (Bardhan 2010; Boillot 2016).

Apesar da tendência à abertura econômica prevalente desde os anos 1990, o alcance das reformas ainda é limitado na Índia, em comparação com outros países. De modo geral, análises sob o prisma liberal avaliam que o mercado indiano é relativamente fechado, reservando muitos produtos para pequenas empresas locais - embora esta lista tenha decrescido de 400 para menos de 80 em 2010. Considera-se a legislação laboral rigorosa em comparação com a China, por exemplo, dificultando demissões e contratos temporá-

rios. A burocracia estatal é vista como um empecilho ao investimento externo, enquanto regulações dificultam a aquisição de terra para propósitos industriais, sujeitas ainda ao enfrentamento com agricultores e sindicatos. Por fim, a infraestrutura é precária e o subcontinente indiano está entre as regiões menos integradas do planeta, seja a leste em direção do sudeste asiático, a oeste rumo ao Oriente Médio ou ao norte onde estão a China e a Rússia. A taxa de comércio intraregional é a mais baixa do mundo, respondendo por menos de 5% das trocas. Frente a estes reveses, a dimensão do mercado interno é visto como um dos únicos trunfos do país no contexto asiático (World Bank 2015; Gupta 2017).

É sobre este pano de fundo que analisaremos, a seguir, as estratégias perseguidas pelo Estado indiano no entorno regional, visando potenciar as oportunidades de realização mercantil no contexto da globalização.

O entorno asiático

A tentativa nehruviana de desenvolvimento econômico não-colonial nos marcos do capitalismo, correspondeu, no plano das relações internacionais, ao ensejo de equidistância em relação aos blocos da Guerra Fria. A Índia liderada por Nehru foi o principal motor político e ideológico da conferência Afro-Asiática de Bandung em 1955, que adotou e desenvolveu os “cinco princípios da coexistência pacífica” (Pancha Sila) formulados pelo líder indiano. Este encontro se desdobrou no Movimento dos Países Não-Alinhados, referência fundamental das lutas anti-coloniais no Terceiro Mundo sob a Guerra Fria, no qual a Índia teve sempre um papel destacado.

Assim como ocorreu com a tentativa de desenvolvimento capitalista nacional, a política de não-alinhamento implicou em contradições. Em seu momento, as tensões com a China aproximaram o país dos Estados Unidos, enquanto os conflitos com o Paquistão ensejaram a parceria soviética. Outro exemplo dos paradoxos vividos, a decisão de fabricar uma bomba nuclear à sombra do Paquistão, país que evoluiu como um satélite militar dos Estados Unidos na região, contradizia o compromisso político com o desarmamento nuclear assumido por Nehru.

A despeito de paradoxos e contradições, o horizonte da política externa indiana esteve referido ao não-alinhamento até o final da Guerra Fria, quando a inflexão neoliberal correspondeu a um progressivo alinhamento aos Estados Unidos. Indício diplomático desta aproximação, em 1992 a Índia abriu uma embaixada em Israel. Indício econômico, os investimentos dos

Estados Unidos no país avançaram de US\$76 milhões para US\$4 bilhões em menos de vinte anos, a partir da implementação da *New Economic Policy* em 1991 (Shiva 2005).

Esta reorientação incidiu no modo como o país enquadra as relações com o entorno asiático. O paradigma do não-alinhamento angulava a solidariedade asiática em escala ampla, tanto do ponto de vista geográfico como civilizatório, concebendo a aproximação entre os países do sul nos marcos de uma estratégia de superação do legado colonial, referido aos valores do Pancha Sila. Sob esta perspectiva, a Índia assumiu que os países limítrofes menores, muitos dos quais sofreram igualmente a colonização britânica, seriam aliados naturais.

A partir dos anos 1990, a abordagem prevalente distanciou-se desta orientação contra-hegemônica, pautando-se por um enfoque resignado, ditado de modo crescente pelas exigências mercantis inerentes à globalização. A ambição de um horizonte civilizatório alternativo diante da Guerra Fria cedeu lugar a uma racionalidade pragmática que, aceitando a liderança dos Estados Unidos e a globalização, projeta estratégias que favoreçam um lugar menos periférico para o país na ordem mundial.

Esta perspectiva modificou a dinâmica com os países vizinhos, e com a Ásia de maneira geral. A relação com os países fronteiriços ganhou maior importância, segundo uma racionalidade que concebe a liderança regional como um ativo político na ordem mundial, derivando recentemente em uma política de *neighbours first* (vizinhos em primeiro lugar). Entretanto, esta liderança é dificultada pelo histórico de dissenso legado pela partilha, e as clivagens religiosas que a acompanham. No tocante ao sudeste asiático, a chamada *Look East policy* (política de olhar para o oriente) que circula no país desde os anos 1990, expressa o interesse indiano em vincular-se ao dinamismo econômico que emana do oriente. Em ambos casos, seja no entorno imediato, seja no sudeste asiático, a Índia envolveu-se em diversas iniciativas políticas e econômicas de integração regional. Em ambos casos, a projeção do poder chinês influencia cálculos e decisões, enquanto na relação com a África, o espírito de Bandung cedeu lugar à expansão mercantil.

Provavelmente, a expressão mais significativa da inflexão indiana nos anos 1990 foi o ingresso do país na Organização Mundial do Comércio em 1995 (Mazumdar 2017). Esta decisão, tomada pelo governo do partido do Congresso, explicitou uma guinada em direção à abertura comercial multilateral, distanciando-se do horizonte nacional-desenvolvimentista nehruviano. No entanto, em lugar de potenciar exportações agrícolas como se esperava, o ingresso na OMC afetou, de imediato, setores como a pimenta e a borracha, além de comprometer a indústria de hardware. Nos anos seguintes, a progres-

siva abertura comercial prejudicou diversos setores produtivos locais confrontados, por exemplo, com a importação de coco barato do Sri Lanka e de óleo de palma da Malásia (Bhutani e Segupta 2017; Kuruvilla 2017). Este processo agravou os déficits comerciais do país, conforme analisado anteriormente.

Dois anos depois, constituiu-se o embrião da organização que, a partir de 2004 foi conhecida como *Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation* (BIMSTEC). Originalmente um arranjo relativamente solto, a composição da organização é reveladora dos rumos da política externa indiana. BIMSTEC é integrada por países do sul e do sudeste asiático: Bangladesh, Índia, Myanmar, Sri Lanka, Tailândia, Bhutão e Nepal. Trata-se de uma espécie de ponte entre a *Association of South East Asean Nations* (ASEAN) e a *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) (ADB 2016).

A primeira foi criada em 1967, reunindo inicialmente países da região comprometidos com uma agenda anticomunista (Malásia, Indonésia, Filipinas, Singapura e Tailândia). Posteriormente, evoluiu na direção de uma zona de livre-comércio. Já a SAARC foi proposta por Bangladesh em 1985, com a adesão de Afeganistão, Butão, Índia, Nepal, Maldivas, Paquistão e Sri Lanka. A organização, que tinha entre suas expectativas originais superar os traumas da partilha no subcontinente, também evoluiu na direção de uma área de livre-comércio, a *South-Asian Free-Trade Area* (SAFTA), consumada em 2006.

Neste quadro, BIMSTEC resulta da convergência entre a orientação da política indiana de “olhar para o oriente” (*Look East*) com a política de “olhar para o ocidente” (*Look West*) que emanava da Tailândia, por motivações similares (Bonu 2012; Datta 2017). A organização ofereceu à Índia uma porta de entrada à ASEAN, da qual participam Myanmar e Tailândia, concretizando um passo da “*Look East policy*”. Por outro lado, a organização reúne países da SAARC, mas sem a presença do Paquistão, considerada incômoda para os interesses indianos. Na realidade, a dissonância entre esses países sempre obstou avanços concretos da SAARC. Em suma, BIMSTEC expressa duas tendências fundamentais da política exterior indiana: a intenção de consolidar a liderança entre os países do entorno imediato, mesmo que isso implique em excluir o Paquistão, o que é visto como uma condição para afirmar seu protagonismo internacional; por outro lado, o empenho econômico em intensificar a integração regional na direção oriental, com vistas a potenciar nexos econômicos nos marcos da globalização (Yahya 2003; Palit 2016).

Neste mesmo diapasão, foi lançada em 2000 no Laos a *Mekong-Ganga Cooperation* (MGC), iniciativa reunindo a Índia e cinco países da ASEAN (Cambodja, Laos, Myanmar, Tailândia e Vietnã), em torno de uma agenda

turismo, cultura, educação e transporte. Além do ensejo de maior conectividade, sugerido pela evocação de dois grandes rios que singram o continente, a iniciativa apoia-se em nexos históricos que vinculam a Índia com esta região, remontando ao menos à propagação do budismo. O sítio arqueológico de Angkor Wat por exemplo, principal atração turística do Cambodja, foi inicialmente concebido como um templo hindu, erguido pelo império Khmer. Em outras palavras, há relevantes similaridades culturais que podem favorecer a aproximação com a Índia, em termos do que alguns analistas se referem como *soft power* (Yhome 2017).

A proposta de integrar a região nos marcos da globalização não era nova. Já desde 1992 o Asian Development Bank (ADB) secretariava a Greater Mekong Sub-region (GMS), que não tem a participação da Índia, mas inclui regiões da China relacionadas ao rio Mekong (Verghese 2001, 195). No início dos anos 2000, também o ADB respondeu às novas tendências que emanavam da Índia, e esteve a frente do lançamento do programa *South Asia Subregional Economic Cooperation* (SASEC) em 2001. Trata-se de uma iniciativa reunindo países do sul e sudeste asiático em torno de uma agenda de projetos de integração infraestrutural regional comparável à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), avançada neste mesmo contexto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na América do Sul. Também SASEC propunha uma estratégia conjunta de integração regional, embora no caso sul-americano, a escala da proposta seja maior. Segundo Prabir De, não se trata de coincidência, mas há muito intercâmbio entre o ADB e o BID, que se reflete na estratégia de atuação dos bancos. Chaturdevi é ainda mais enfático, sugerindo que os bancos iniciaram os processos de integração em ambos continentes (De 2017; Chaturdevi 2017).

Em última análise, o imperativo de conectar a Índia com o sudeste asiático subjacente a BIMSTEC e a SASEC não é um fim em si mesmo, mas responde ao desígnio de integrar o país a cadeias globais de valor, potencializando o acesso a mercados como o Japão e os Estados Unidos (Taneja 2017). Nesta perspectiva, a integração infraestrutural na direção oriental é um desafio considerável, que estas iniciativas pretendem endereçar. Para começar, a própria região nordeste do país evoluiu como uma espécie de enclave, escassamente conectado com o conjunto da Índia. Variáveis de diversa natureza incidiram nesta situação. Trata-se de uma região fronteira com a China, país com quem a Índia tem uma relação sensível e por vezes, conflituosa. Desde a guerra de 1962, a Índia decidiu não desenvolver a infraestrutura da região como um recurso defensivo contra a penetração chinesa, o que por sua vez, alimentou ressentimentos contra o Estado indiano, expresso em variados movimentos insurgentes. A geografia é ainda mais complicada porque trata-se

de um pedaço da Índia que contorna e envolve Bangladesh, país originado como Paquistão Oriental na partilha em 1947, preservando apenas uma estreita conexão geográfica com a região indiana de Bengala Oriental. A conexão entre as fronteiras ocidental e oriental de Bangladesh, ambos territórios indianos, é mais fácil por mar. Por outro lado, apesar de uma fronteira de 1643 quilômetros com Myanmar, apenas uma estrada mal preservada conecta ambos países. No conjunto, o nordeste indiano compreende territórios relativamente isolados e pouco integrados, onde a presença do Estado é escassa, exceto no aspecto militar. A relativa marginalidade desta população e o baixo desenvolvimento econômico da região é ainda complicado em função da diversidade étnica prevalente e das relações informais com os países vizinhos (RIS 2011).

Na realidade, a economia informal e o contrabando é um traço importante da economia política de toda a região que se estende a leste da Índia, incluindo o tráfico de drogas derivadas da papoula no norte de Myanmar. Por muitos anos, as características do regime político deste país, relativamente fechado a penetração estrangeira, também obstaram a integração. Ainda, há os interesses chineses, nem sempre favoráveis ao desenvolvimento das regiões de fronteira, nem a uma aproximação leste-oeste, que pode se contrapor à sua influência na região. Finalmente, o interesse econômico principal da integração infraestrutural não são os mercados destes países em si, mas a conexão da Índia a cadeias globais via o espaço ASEAN. Em suma, variáveis geográficas, étnicas, geopolíticas e econômicas dificultam a integração do leste indiano ao sudeste asiático.

Entretanto, a partir dos anos 1990 maturou a percepção de que a conexão da Índia com os vizinhos orientais era um desafio que precisava ser enfrentado, visando estreitar os vínculos econômicos do país com os mercados globais. Nesta perspectiva, a conectividade é o maior problema: as ligações marítimas são relativamente eficientes, mas por terra não são. Segundo Yhome, três projetos principais foram inicialmente concebidos para superar este entrave. O primeiro deles é uma rodovia trilateral conectando Índia, Myanmar e Tailândia. Um segundo projeto é o corredor multimodal Kaladan envolvendo rotas marítimas e terrestres para contornar Bangladesh, conectando o leste indiano aos estados do nordeste: a conexão envolve a ligação do porto oriental indiano de Calcutá com o porto de Sittwe em Myanmar, a partir do qual se faz a ligação pelo rio Kaladan com Paletwa ainda em Myanmar, para então conectar-se por estrada com o estado de Mizoram no nordeste indiano. O terceiro projeto é uma ferrovia Índia – Hanoi (Vietnã), que em 2017, ainda estava no papel, enquanto os demais projetos estavam em andamento. Seguiram-se outras iniciativas de integração infraestrutural, como o corredor entre

a Índia e o Mekong e a já mencionada carteira de projetos associadas à SASEC (Yhome 2017).

Em correspondência com os esforços de integração infraestrutural, os fluxos comerciais entre a Índia e os países CMLV (Cambodja, Myanmar, Laos e Vietnã) decuplicou entre 2004 e 2013, saltando de U\$ 1.1 bilhões para U\$ 11.2 bilhões. Neste último ano, o investimento indiano nestes países era estimado em U\$ 40.9 milhões. Estas cifras, embora expressivas, empalidecem em comparação com os investimentos da ASEAN nos países CMLV neste ano, que alcançaram U\$ 3.5 bilhões, enquanto a China sozinha investia cerca de U\$ 2 bilhões (Dixit 2015).

Além da integração infraestrutural, os intercâmbios comerciais foram impulsionados por acordos de livre-comércio, que resultaram em um aumento significativo da taxa de trocas internacionais da economia indiana, conforme já observado. Em 2005 foi assinado um tratado de livre-comércio com Singapura, país que acolhe uma significativa diáspora indiana. Entretanto, a expectativa de que este acordo servisse como uma porta de entrada para ASEAN, não se concretizou (Chanda 2017). Em 2009, um tratado de livre-comércio com a própria ASEAN foi assinado. Seguiram-se acordos com Japão, Malásia e Coreia do Sul, que em 2017, estavam em diferentes estágios de implementação. Negociações com Austrália, Nova Zelândia e Indonésia também estavam em curso. Neste processo, as trocas entre a Índia e os países ASEAN se multiplicaram por vinte em vinte anos, atingindo U\$ 77 bilhões em 2014-5 (RIS 2016, xxxi). No entorno imediato, a criação da SAFTA acordada em uma cúpula da SAARC em 2004, colocou a sub-região na via do livre-comércio.

Porém, há quem indique que esta proliferação de tratados bilaterais responde a um certo modismo, em lugar de constituir uma estratégia ponderada. Em termos comerciais, desde o início dos anos 2000 a Índia apresenta um déficit crescente com os países da ASEAN, uma vez que o aumento das importações não foi compensado por exportações. No setor de serviços há barreiras não comerciais, como a questão do idioma, que dificultam a expansão dos negócios indianos em países como o Japão e a Coreia (Chanda 2017).

Neste contexto, setores expressivos do capitalismo indiano recebem com reticência a proposta em curso de uma *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), visando constituir uma área de livre-comércio entre os dez países da ASEAN e o seis países com que ASEAN tem acordos de livre-comércio (Austrália, China, Índia, Japão, Coreia do Sul e Nova Zelândia). Segundo Chaturdevi, setores industriais aglutinados na Confederation of Indian Industry (CII) são contrários à iniciativa (Chaturdevi 2017). A RCEP é vislumbrada como uma alternativa à Trans-Pacific Partnership (TPP), uma iniciativa que engloba diversos países americanos e asiáticos, mas que exclui China e

Índia. Entretanto, para Arpita Mukherjee, a RCEP não ofereceria qualquer interesse econômico para a Índia, que tem assinado acordos comerciais por motivos políticos (Mukherjee 2017).

Entretanto, a aproximação mercantil com a China é motivo de apreensão, uma vez que o déficit comercial com este país também tem aumentado. Na realidade, a projeção chinesa sobre o sudeste asiático é uma preocupação subjacente à política indiana, na região e em outras partes. Por outro lado, receios similares quanto ao poderio chinês, em países como Tailândia, Myanmar e mesmo o Japão, tem favorecido a aproximação com a Índia (Hoda 2017). Todos os países do sudeste asiático tem algum nível de apreensão ou mesmo de hostilidade em relação à China, em função de conflitos passados (Laos, Camboja, Vietnã) ou tensões presentes.

No entorno imediato, a Índia se confronta com dilemas. De modo análogo ao que, no sudeste asiático, ocorre com a China, os pequenos países do subcontinente indiano enxergam com apreensão a projeção indiana. Este receio remete não apenas ao trauma da partilha e às diversas guerras com o Paquistão, mas também às intervenções em Bangladesh (1971, então Paquistão Oriental), Sri Lanka (1987) e ilhas Maldivas (1988). De fato, no começo de 2018 aventava-se novamente a possibilidade de intervenção da Índia em meio à crise política nas Maldivas (Kazmin 2018).

Por outro lado, os investimentos chineses no subcontinente indiano escalaram desde o lançamento da *One Belt, One Road Initiative* (BRI) em 2013. Trata-se de uma estratégia do governo chinês que evoca as antigas rotas da seda, visando intensificar as conexões mercantis do país na direção da Ásia Central e Europa (*Silk Economic Belt Road*), mas também na direção sul, articulando-se a variadas rotas marítimas (*Maritime Silk Road*). Neste contexto, a China tem se apresentado como um parceiro disponível, em circunstâncias em que a Índia não deseja, ou é incapaz de comparecer.

No Sri Lanka, os chineses financiaram a construção do porto de Hambantota no sul da ilha, que os indianos anteriormente recusaram, considerando-o caro. No final de 2017, menos de sete anos após a inauguração, o porto foi arrendado pelo governo cingalês aos chineses por 99 anos, diante da impossibilidade de pagar a dívida, integrando-se concretamente à BRI (Purushothaman 2017). No Nepal, o impacto dos investimentos chineses é notável em estradas, hidroelétricas e ferrovias, além do auxílio para a reconstrução do país após o terremoto de 2015, que matou mais de 9000 pessoas. Enquanto o investimento chinês era estimado em U\$ 8,3 bilhões em 2017, o compromisso indiano estava em U\$ 317 milhões. Neste ano, os comunistas venceram as eleições, prenunciando uma maior aproximação entre o reino e a China. Em Bangladesh, onde as relações com a Índia tem evoluído favoravelmente,

o embaixador chinês anunciou investimentos da ordem de U\$ 10 bilhões em 2018, nos marcos da BRI. Mesmo a fidelidade do pequeno Butão, com quem a Índia cultiva “laços sagrados” afiançados pela dependência econômica (95% das exportações e 75% das importações), tem sido cortejado por investimentos chineses. Enquanto isso, Maldivas assinou o seu primeiro tratado de livre-comércio no final de 2017, justamente com a China.

Vista por este prisma, a política *Neighbors First* adotada pelo Primeiro-Ministro Narendra Modi desde 2014, emerge antes como uma reação à corrosão da hegemonia indiana no seu entorno imediato, do que como uma estratégia para afirmar o protagonismo do país na ordem mundial. A intenção de cultivar a fidelidade política dos vizinhos é movida sobretudo por preocupações ligadas à segurança, pois são países que oferecem mercados relativamente pequenos, de atração limitada para os negócios indianos. Por outro lado, estes países encontram na China oportunidades de negócios, mas também um trunfo político a ser utilizado nas negociações com a Índia: a chamada China card, ou seja, a possibilidade de manipular a aproximação com Beijing como forma de obter concessões de Delhi.

Entretanto, é no Paquistão que a presença chinesa se afirma de modo massivo. Neste país, o braço da BRI é o chamado *China-Pakistan Corridor*, envolvendo investimentos em infraestrutura em andamento estimados em U\$ 62 bilhões. Este montante equivale a todo investimento estrangeiro direto no país desde 1970, correspondendo a cerca de 22% do PIB paquistanês em 2015. O corredor atravessa a região de Kashmir, motivo de disputa entre a Índia e o Paquistão desde a partilha. O alcance geopolítico do corredor não está evidente: há quem considere as ambições chinesas limitadas, mas reações hostis ensaiadas por Trump podem tornar a aproximação com a China uma “profecia auto-realizável”, neste país que se constituiu como um enclave militar estadunidense na região (Ali: 2010). Por outro lado, esta movimentação aumenta a importância da Índia aos olhos dos Estados Unidos, vista pela gestão Obama como um possível pivô para isolar a China na Ásia (Kuruvilla: 2017).

Em relação ao Paquistão, a política comunalista do BJP liderado por Modi, calcada em uma instrumentalização da hostilidade religiosa para fins políticos, particularmente com os muçulmanos, não é auspiciosa. Entretanto, para além da retórica belicosa que mobiliza o nacionalismo indiano também contra a China, canais não-oficiais de diálogo continuam abertos. E se não há sinais de melhora substantiva nas relações, também não acredita-se que devam piorar.

Índia e África

Diante dos constrangimentos para projetar-se a oeste, na direção de Paquistão e Afeganistão, ou para o norte, onde está a China, negócios indianos têm se expandido na África em anos recentes. Apesar de dificuldades relacionadas à língua, à infraestrutura e à dimensão dos mercados, empresas indianas encontram maior abertura (*goodwill*) neste continente, de modo que setores diversos como a indústria de serviços (IT e telecomunicações), mineração, construção civil e a aquisição de terras (*land grabbing*), tem expandido suas atividades (Chanda 2017; Mazumdar 2017).

Importantes companhias de software como Tata Consultancy Services, Infosys e Wipro atuam na África, implementando operações de baixo custo para atender clientes que terceirizam serviços desde a Europa e a Ásia ocidental. Outras companhias visam o mercado africano de tecnologia da informação e comunicação (*ICT services*), onde a expansão da classe média pressiona a demanda por produtos e serviços, como a conectividade em redes de 3G e 4G. Exemplo deste interesse pelo mercado interno é a empresa indiana Bharti Airtel, que adquiriu as operações da Zain Telecommunications na África em 2010 e em 2015, tinha 70 milhões de assinantes em 17 países (Keene: 2015). Mineradoras indianas como a gigante ArcelorMittal investem em todo o continente. Ferro, carvão e ouro são os principais produtos, mas também há negócios ligados a metais raros e ao cobre. No início de 2018, a empresa de gás natural estatal GAIL, expandia negócios na Nigéria e em Gana. Ao mesmo tempo, a demanda indiana de matérias-primas fomenta a apropriação de terras na África. Embora seja difícil acessar estatísticas confiáveis sobre este tema politicamente sensível, um estudo indica que, em 2010, mais de 80 companhias indianas tinham investido cerca de U\$ 2.4 bilhões comprando ou alugando terras em países como Etiópia, Quênia, Madagascar, Senegal e Moçambique, em sua maioria utilizadas para produzir gêneros alimentares para o mercado indiano (CUTS 2014).

O comércio entre a Índia e a África quintuplicou entre 2005-06 e 2015-6, alcançando U\$ 52 bilhões em março 2016-17. O investimento direto indiano na África totalizava em 2012, U\$ 14 bilhões, convertendo o país no sétimo maior investidor estrangeiro no continente. Embora estes números sejam modestos em relação à totalidade dos negócios indianos no ultramar, os investimentos têm aumentado desde então, e as movimentações políticas também: a partir 2008, realiza-se periodicamente o Forum India-Africa. A mais recente cúpula foi realizada em Nova Delhi em 2015 e reuniu 41 chefes de Estado africanos (Dubey e Biswas 2016). Neste momento, a Índia era o maior investidor na Etiópia (incluindo massivas compras de terra), e estava

entre os cinco principais investidores estrangeiros em países como Quênia, Gana e Zâmbia.

De maneira geral, o Estado tem apoiado esta expansão, sem no entanto, desenvolver uma estratégia precisa até o momento (Chanda 2017). Nas palavras do presidente do Export Import Bank of India, “A história indiana (na África) é uma história de empreendedorismo privado” (Khare 2013). Porém, este banco entre outros, tem movimentado-se concretamente para impulsionar esta expansão mercantil.

Desde 2005, é permitido aos bancos indianos apoiar aquisições operadas por empresas nacionais no exterior. Especificamente, o programa Overseas Investment Finance do EXIM Bank visa abranger todo o ciclo de negócios relativo a investimentos indianos no exterior, financiando inclusive joint ventures ou empresas subsidiárias (*Wholly Owned Subsidiaries*). O banco oferece linhas de crédito para numerosas instituições na África, que no final de 2016, totalizavam U\$ 7.7 bilhões distribuídos em 44 países. No contexto da cúpula Índia-África em 2015, o banco anunciou o lançamento da *Kuzuza Project Development Company* (KPDC), que também tem a participação do *State Bank of India* e do ADB. Esta companhia trabalha para viabilizar projetos de infraestrutura com participação indiana na África, que segundo um estudo do Banco Mundial, oferece um atrativo mercado, requerendo investimentos da ordem de U\$ 90 bilhões por ano (Srivats 2015). No início de 2017, o banco levantou U\$ 10 bilhões por meio de emissão de títulos no mercado londrino (*London Stock Exchange*), recursos que serão destinados a apoiar projetos de exportação indiana e investimentos no exterior por meio de linhas de crédito de longo prazo (Money Control 2018). Em resumo, EXIM Bank indiano tem sido um parceiro na globalização de negócios indianos.

Neste contexto de crescente envolvimento mercantil com a África, foi lançado em 2017 o Asia-Africa Growth Corridor (AAGC), um acordo de cooperação econômica entre os governos da Índia, Japão e os países da África. Segundo o documento original, objetiva-se uma colaboração indo-japonesa para desenvolver a infraestrutura africana, inclusive em sua dimensão digital, tendo em vistas potencializar os nexos entre os países através do oceano Índico (RIS: 2017). Visualiza-se sobretudo um corredor marítimo com ramificações sobre os territórios, em uma evidente reação à “One Belt, One Road Initiative” chinesa, que prevê um braço estendendo-se sobre o mesmo Oceano Índico. Unidos pelo temor da projeção chinesa, Índia e Japão concertam esforços para expandir negócios na e com a África, visando também assegurar o suprimento de matérias-primas e alimentos que necessitam, ao mesmo tempo em que contrabalançam a expansão chinesa na África e no Oceano

Índico².

Reflexões finais: o BJP de volta ao poder

A eleição de Narendra Modi como primeiro-ministro indiano em 2014 colocou o nacionalismo hindu novamente no comando do país, em um momento em que o partido do Congresso enfrenta a maior crise de legitimidade da sua história, enquanto a esquerda está reduzida à menor representação parlamentar desde a independência. Modi é um quadro do RSS, reputado por sua atitude *probusiness* e por métodos brutais de fazer política como governador de Gujrati, Estado natal de Gandhi, onde é acusado de cumplicidade com o massacre de milhares de muçulmanos em 2002. Trata-se de um político rude mas carismático, adepto da espetacularização da política e do ativismo em redes sociais, que converte motivos hindus em objeto de marketing pessoal ou de negócios, projetando uma versão modernizadora do *hindutva*.

Adotando a consigna *Make in India*, Modi se propôs a aumentar a fatia do PIB industrial de 16% para 25% em 2022, criando 100 milhões de novos empregos. Sob sua presidência, a economia do país continuava crescendo em ritmo acelerado, tornando-se em 2017 a economia mais dinâmica do G-20, à frente da China, com uma taxa de crescimento superior a 7%. Em 2018, projeta-se que o PIB do país ultrapassará o Reino Unido e a França, convertendo a Índia na quinta economia mundial (Pinson e Stiel 2018).

Entretanto, as tendências já descritas perseveraram: embora o país fosse o nono destino mundial de investimento estrangeiro direto em 2016, poucos eram os investimentos *greenfield* e menor ainda a geração de empregos. Novos setores da economia tem sido abertos ao capital internacional, inclusive universidades, hospitais, bancos e o comércio varejista. Wal-Mart, que opera 21 lojas Best Price na Índia com o irônico slogan “fazer o pequeno negócio prosperar”, anuncia que multiplicará seus negócios nos próximos anos. Enquanto isso, o setor manufatureiro registrava, no segundo semestre de 2017, a perda de 87 mil empregos, em um país que precisa criar 1 milhão de empregos por mês para absorver o crescimento vegetativo da força de trabalho. Projeta-se que, em cinco anos, a população indiana superará a chinesa.

Em seu empenho de abertura externa e atração de investimento, Modi recuperou a ideia das ZES, mas nos marcos de uma estratégia política que objetiva limitar geograficamente a oposição à liberalização econômica entre

² Simultaneamente, os Estados Unidos propõem um corredor econômico Indo-Pacífico, visando conectar o sul da Ásia ao sudeste asiático, integrando os oceanos Índico e Pacífico (Yhome e Chaturvedy 2017, 28).

industriais e trabalhadores. O caminho chinês é frequentemente emulado entre os setores empresariais indianos, ainda que de forma velada (Mohanty: 2018). Ao mesmo tempo, o governo constituiu um *Project Development Fund* para apoiar indústrias indianas interessadas em instalar-se em polos manufatureiros nos países CLMV. Esta política, contraditória com a bandeira *Make in India*, é justificada com o argumento de que a competitividade da indústria indiana aumentará, trazendo no longo prazo práticas e tecnologias mais avançadas para o país. Também a África tem atraído algumas indústrias indianas, como é o caso da fabricante de transformadores que anunciou a instalação de uma fábrica em Zâmbia em 2018, beneficiando-se do cobre local.

Enquanto Modi promete menos burocracia e tapete vermelho para os negócios internacionais, sua política doméstica é marcada pelo obscurantismo e pela repressão. Apesar da superfície constitucional, o governo opera em estado de exceção permanente, manipulando um agressivo nacionalismo hindu em meio a práticas autoritárias. Denuncia-se o crescimento de uma cultura de impunidade, enquanto ONGs, intelectuais, ativistas e estudantes são perseguidos. No mesmo mês em que Modi foi ovacionado no Fórum Econômico de Davos em 2018, intocáveis (*dalits*) paralisaram a capital financeira do país, Mumbai, enquanto a principal universidade do país em Nova Delhi (JNU) estava em convulsão permanente. Há um crescente mal-estar, sob um governo comparado ao fascismo por intelectuais de diferente extração (Vanaik 2017a).

A base social do BJP inclui grandes capitais, inclusive aqueles derivados da hinduização do consumo, como a indústria de produtos ayurvédicos; proprietários rurais; a classe média reativa à corrupção endêmica no INC; a diáspora indiana; parte do lumpenproletariado, entre a juventude sem trabalho e os intocáveis. À falta de um projeto político que vá além da arte de vencer eleições, na qual se tornou mestre, a política do BJP se volta contra o horizonte historicamente associado ao partido do Congresso: a comissão de planejamento estatal foi suprimida, enquanto o governo não apresenta nem produz dados estatísticos, desprezados como coisa de esquerda; ao mesmo tempo, manipula a linha da pobreza a seu favor; as estruturas de empréstimo de longo prazo se esvaziaram, e assim como outros instrumentos do desenvolvimentismo, tornam-se comerciais. Mesmo as leis sociais promulgadas em anos recentes estão ameaçadas. No plano da economia internacional, Arpita Mukherjee, pesquisador do prestigiado *Indian Council for Research on International Economic Relations* (Incier) queixava-se de que o BJP não acredita em pesquisa de longo prazo e portanto, tende a tomar decisões cada vez menos informadas – por exemplo, relacionadas à adesão a RCEP (Mukherjee 2017).

No plano econômico, o sentido da gestão do BJP é abrir e desregular o mercado interno com vistas a atrair investimento estrangeiro, ao mesmo tempo em que apoia a projeção de negócios indianos considerados competitivos em nível internacional. Na política externa, esta dinâmica aprofunda as tendências já analisadas: liderança política no entorno regional (*Neighbors first*); integração infraestrutural com o sudeste asiático visando conectar-se a cadeias globais de valor (*Act East*); expansão mercantil em direção à África. Todos esses movimentos levam em conta a projeção chinesa, na região e no mundo.

Estes objetivos por vezes se sobrepõem. Recentemente, a Índia liderou o grupo de quatro países que forçou o cancelamento da 19ª cúpula da SAARC prevista para setembro de 2016 no Paquistão, alegando que este país não oferecia proteção suficiente contra atos de terrorismo. Na sequência, o país aproveitou a reunião dos BRICS em Goa para promover um encontro entre BRICS e BIMSTEC, em uma manobra que aprofundou a exclusão do Paquistão e foi descrita pela imprensa local como “um golpe de mestre” (Gatty 2016; The Hindu 2016).

Em BIMSTEC, convergem os objetivos indianos de liderança política e integração econômica. Prabir De citava três motivos para acreditar que a iniciativa enfim, decolaria: instalou-se uma secretaria permanente em Dhaka, comandada por um ativo secretário geral, Sumith Nakandala (cujo mandato expirou em agosto de 2017). Em segundo lugar, os acordos de fronteiras terrestres entre a Índia e Bangladesh, e marítimas entre Bangladesh e Myanmar, removeram os últimos obstáculos diplomáticos à integração infraestrutural. Finalmente, a continuidade das tensões entre Índia e Paquistão deve condenar a SAARC a uma lenta evolução, favorecendo foros alternativos (De 2017).

Quanto à SASEC, a iniciativa do ADB contabilizava, em julho de 2016, 40 projetos já completados ou em andamento, totalizando investimentos de US\$ 7.7 bilhões. Há uma sobreposição (ou complementariedade, segundo o enfoque) em relação a BIMSTEC, pois como vimos, esta última se propõe a integrar a Índia aos mercados da Asean e além, enfatizando a conectividade infraestrutural com o sudeste asiático. Ao mesmo tempo, a recente parceria com o Japão em torno do AAGC potencializará a conexão marítima a partir da África. No conjunto, enquanto os chineses projetam corredores norte-sul nos marcos da BRI, a Índia se engaja em corredores leste-oeste, amehalhando no processo parceiros igualmente preocupados com a expansão chinesa, como é o caso do Japão.

Do ponto de vista da orientação geral da política externa recente, a clivagem entre o partido do Congresso e o BJP parece secundária. Desde a inflexão operada nos anos 1990, o norte prevalente é negociar os termos da

integração do país à globalização. Nesta perspectiva, disputa-se o ritmo e o tempo do processo, mas não a sua direção. Evidentemente, há diferenças: Modi rompeu com a prática dos chefes de Estado indianos que, ao visitarem Israel, também visitam a Palestina. Tampouco insiste na criação de um Estado Palestino que tenha como capital Jerusalém Oriental, posição tradicionalmente sustentada pelo país. De modo perverso, o nacionalismo hindu flerta com o nacionalismo judeu, ambos apoiados na hostilidade aos muçulmanos, com o beneplácito da Casa Branca.

Se a política não é igual, a diferença tem um limite, que é o insulamento da economia. De modo geral, o BJP diferencia-se em relação ao partido do Congresso não por causa da economia, mas da política. Ironicamente, a ideologia de ambos partidos remete a um nacionalismo econômico que, na prática, foi enterrado. Se o próprio Congresso cavou o buraco nos anos 1990, o BJP empenha-se em jogar a pá de cal. Ainda que a ideologia econômica do hindutva remeta ao Swadeshi (autosuficiência), o BJP no poder revela-se comprometido com liquidar o horizonte associado ao partido do Congresso, o que inclui a industrialização nacional, o secularismo e o não-alinhamento, além de uma tibia remissão ao socialismo. Em seu lugar, vislumbra-se o capital transnacional, a política comunal e o alinhamento com os Estados Unidos, referidos à ideologia do nacionalismo hindu.

A polarização entre a política congressista e o BJP é real: a política comunal faz vítimas à bala, e não apenas com miséria. Porém, esta polarização também cumpre uma função conservadora, elidindo do debate alternativas que enfrentem os dilemas estruturais da sociedade indiana. Pois como diz um provérbio no país, quando dois elefantes brigam, quem sofre é a grama.

Mas se o partido do Congresso apanha, o nacionalismo hindu não se contenta em bater. O sentido da política do BJP vai além de demolir o que resta do elefante nehruviano, pois ameaça a própria existência da grama, transformando o solo da política indiana em uma areia movediça, que arrisca a envolver o país na barbárie.

REFERÊNCIAS

ADB. 2016. *Asian Economic Integration Report*. Manila: ADB, 2016.

Ali, Tariq. 2010. *Duelo. O Paquistão na rota de vôo do poder americano*. Rio de Janeiro: Record.

_____. 1992. *Los Nehru y los Gandhi. La dinastia de la India*. Buenos Aires: Vergara, 1992.

- Boillot, Jean-Joseph. 2016. *L'économie de l'Inde*. Paris: La Découverte, 2016.
- Bardhan, Pranab. *Awakening giants, feet of clay. Assessing the economic rise of China and India*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Bonu, Sekhar. Director SARC/SArD - ADB. 2012. *South-Asia sub-regional economic cooperation (SASEC): building block between South & East Asia*. Seminar presentation. September, 2012.
- Bose, Prasenjit. 2013. Capital flows and external vulnerability. *Examining recent trends in India*. Disponível em: <http://macroscan.org/anl/apr13/pdf/Capital_Flows.pdf>. Acesso em 4/2/2018.
- Chandra, Bipan (org). 1998. *India's struggle for independence*. New Delhi: Penguin.
- Chandra, Bipan, Mridula Mukherjee and Aditya Mukherjee (org). 2008. *India's since independence*. New Delhi: Penguin.
- Chandra, Pratyush. 2002. 'Linguistic-Communal Politics and Class Conflict in India'. In Panitch, Leo; Leys, Colin (org.). *Fighting identities. Race, religion and ethno-nationalism*. London: Merlin Press.
- Chandrasekhar, C. P., and Jayati Gosh. 2011. *The market that failed. Neoliberal economic reforms in India*. Reprinted. New Delhi: Leftword.
- CUTS (Consumer Unity & Trust Society). 2014. *Indian Investments in Mining and Agriculture in Africa Impact on Local Communities*. Jaipur: CUTS International.
- Datta, Sreesadha. 2017. 'India: The Bridge Linking South and Southeast Asia'. In Yhome, K.; Chaturdey, Rajeev Ranjan (ed.). *Emerging trans-regional corridors: South and Southeast Asia*. New Delhi: Observer Research Foundation.
- Delacroix, Guillaume. 2018. 'Bombay submergée par une vague de paysans em colère.' Paris: Le Monde. 12/3/2018.
- Dixit, Nishant. 2015. "CLMV in India's 'Act East' Policy. In *Asean Briefing*. 13/3/2015. Disponível em: <https://www.aseanbriefing.com/news/2015/03/13/cmlv-in-indias-act-east-policy.html>. Acesso em 2/3/2018.
- Dubey, Ajay Kumar, and Aparajita Biswas. 2016. *India and Africa's partnership: a vision for a new future*. Springer: New Delhi.
- Gatty, Harsha Raj. 2016. 'BIMSTEC in BRICS: A mini-SAARC summit in the making?'. *Indian Express*. Disponível em: <http://indianexpress.com/article/india/india-news-india/bimstec-in-brics-3085375/>. Acesso em 24/1/2017.
- Guha, Ramachandra. 2007. *India after Gandhi: the History of the World's Larg-*

- est Democracy*. New Delhi: Picador. India Resource Center. “Campaign to hold Coca Cola accountable”. Disponível em: <http://www.indiare-source.org/campaigns/coke/>. Acesso em 2/2/2018.
- Kazmin, Amy. 2018. ‘Maldives lashes out at calls for India military intervention’. New Delhi. *Financial Times*, 14/2/2018. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/332a5b1a-1155-11e8-8cb6-b9ccc4c4dbbb>>. Acesso em 24/3/2018.
- Keene, Stephanie. 2015. ‘India’s ICT companies lead the way to further Indian investment in Africa’. *Cov Africa*, 24/3/2015 Disponível em: <<https://www.covafrika.com/2015/03/indias-ict-companies-lead-the-way-to-further-indian-investment-in-africa/>>. Acesso em 2/2/2018.
- Khare, Vineet. 2013. China and India: the scramble for business in Africa. *BBC*: 5/8/2013. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/business-23225998>>. Acesso em 26/2/2018.
- Mohanty, Manoranjan. 2018. “China’s transformation. Sucess Story and the sucess trap”. *Lecture*. Paris, 21/3/2018.
- Money Control. 2018. *EXIM Bank raises \$10 billion in London Stock Exchange bond issue*. Money Control issue. 28/1/2018. Disponível em: <<https://www.moneycontrol.com/news/india/news-highlights-of-the-day-exim-bank-raises-10-billion-in-london-stock-exchange-bond-issue-2492379.html>>. Acesso em 23/2/2018.
- Mukherjee, Aditya. 2002. *Imperialism, nationalism and th making of the Indian capitalist class (1920-1947)*. New Delhi: Sage.
- Neeraj, Jain. 2006. *Globalisation or recolonisation?* Pune: Alka Joshi.
- Palit, A. 2016. “India’s Act East Policy and Implications for Southeast Asia.” *Southeast Asian Affairs* 2016, 1, 81-91. Project MUSE, muse.jhu.edu/article/627452.
- Pande, Aparna. 2017. *From Chanakya to Modi. The evolution of India’s foreign policy*. Harper Collins: Noida.
- Pinson, Grégoire, and Nicolas Stiel. 2018. “L’Inde prometeuse de Modi”. In: *Challenge. Le news de l’économie*, 48-53.
- Prashad, Vijay. 2015. *No free left. The futures of Indian Communism*. New Delhi: Leftword.
- RIS (Research and Information System). 2016. *Asean- India Development and cooperation report 2015*. New Delhi: Routledge.
- RIS. 2011. *Expansion of North East India’s trade and investment with Bangladesh and Myanmar. An assessment of the opportunities and constraints*. New

Delhi: RIS.

- Rothermund, Dietmar. 1993. *An economic history of India*. London: Routledge.
- SADC Regional Indicative Strategic Development Plan 2003. Disponível em: <http://www.sadc.int/files/5713/5292/8372/Regional_Indicative_Strategic_Development_Plan.pdf>. Acesso em 20/1/2017.
- Sajjanhar, Ashok. 2016. 'BRICS, BIMSTEC, and Anti-Terrorism: What Did India Accomplish?' *The Diplomat*. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2016/10/brics-bimstec-and-anti-terrorism-what-did-india-accomplish/>>. Acesso em 2/2/2017.
- Shiva, Vandana. 2005. *India divided. Diversity and democracy under attack*. New York: Seven Stories.
- Srivats, K. R. 2015. "Exim Bank supported Kukuza Project Development Co takes off". *The Hindu bussiness line*, 28/7/2015. Disponível em: <<https://www.thehindubusinessline.com/money-and-banking/exim-bank-supported-kukuza-project-development-co-takes-off/article7474131.ece>>. Acesso em 2/2/2018.
- The Hindu. 2016. 'BIMSTEC a sunny prospect in BRICS summit at Goa'. *The Hindu*. 16 Oct, 2016. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/news/international/south-asia/BIMSTEC-a-sunny-prospect-in-BRICS-summit-at-Goa/article16072254.ece>>. Acesso em 13/2/2017.
- Tomlinson, B. R. 1993. *Economy of modern India*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vanaik, Achin. 2017a. *The rise of Hindu Authoritarianism*. London: Verso.
- Velasco e Cruz, Sebastião. 2007. *Capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: UNESP.
- Vergheese, B. G. 2001. *Reorienting India. The new geo-politics of Asia*. New Delhi: Konark.
- World Bank Group. 2015. South Asia Regional integration. Program brief. *World Bank Group*, 2015, 7.
- Yahya, F. 2003. "India and Southeast Asia: Revisited." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 25, 1, 79-103. Project MUSE, muse.jhu.edu/article/387706.
- Yhome, K., and Rajeev Ranjan Chaturvedy. 2017. *Emerging trans-regional corridors: South and Southeast Asia*. New Delhi: ORF.

Entrevistas (8 a 21 Agosto, em Bangalore e Nova Delhi):

ABDUL NAFEY. Departamento de Relações Internacionais (JNU)

- BHUTANI, Shalini; SEGUPTA, Ranja.** Third World Network
- CHANDA, Rupa.** Indian Institute of Management Bangalore (IIMB)
- CHANDRASEKHAR, C. P..** Economista, School of Social Sciences (JNU)
- CHATURDEVI, Sachin.** Diretor Geral do Research and Information System for Developing Countries (RIS)
- DE, Prabir.** Research and Information System for Developing Countries (RIS)
- GUPTA, Pralok.** Centre for World Trade Organization (WTO) Studies
- HODA, Anwarul.** International Centre for Trade and Sustainable Development
- KURUVILLA, Benny.** Transnational Institute
- MAZUMDAR, Surajit.** Centre for Economic Studies and Planning (JNU);
- MENON, Gayatri.** Socióloga e professora na Azim Premji University (APU)
- MUKHERJEE, Adithia.** Historiador e professor na Jawaharlal Nehru University (JNU);
- MUKHERJEE, Arpita.** International Growth Center (ICRIER)
- NIELSEN, Alf.** Sociólogo especializado em Índia.
- PHELAN, Fleachta.** Doutoranda, School of International Studies, New Delhi.
- PURUSHOTHAMAN, Chithra.** Pesquisadora do Institute for Defense Studies and Analyses
- REWA, Pranjal.** Newslick Director.
- RoyChowdhuri, Supriya.** Institute for Social and Economic Change.
- SUNDAR, Aparna Sundar.** Socióloga e professora na Azim Premji University (APU)
- TANEJA, Nisha.** Indian Council for Research On International Economic Relations.
- VANAİK, Achin.** University of Delhi.
- YADAV, Yogendra.** Dirigente político.
- YHOME, K.** Observer Research Foundation (ORF)

RESUMO

O objetivo deste texto é contextualizar os movimentos da política externa indiana, particularmente em relação ao seu entorno regional, à luz da dinâmica da economia e da política em anos recentes. Com este propósito, o texto analisa a inflexão rumo à liberalização econômica operada desde o início dos anos 1990, para então examinar o crescimento econômico no século XXI, apontando o alcance e os limites deste processo. No plano político, analisamos a corrosão de legitimidade e o decorrente esvaziamento da hegemonia do Indian National Congress (INC) na política nacional, o que favoreceu a ascensão de forças identificadas com o nacionalismo hindu e a política comunal, notadamente o BJP. No conjunto, observa-se um distanciamento em relação às referências basilares da política indiana prevalente desde a independência, sob a liderança do partido do Congresso: nacionalismo econômico, secularismo político e não-alinhamento internacional. Neste contexto, a orientação geral da política externa indiana também modificou-se. O texto analisa alguns desdobramentos desta inflexão para o contexto regional, focalizando a maior relevância dos vizinhos imediatos (Neighbors first policy); a ênfase na conectividade infraestrutural com o sudeste asiático (Look East e Act East policies); e recentemente, a intensificação de negócios no continente africano. No conjunto, a ambição de um horizonte civilizatório alternativo diante da Guerra Fria que caracterizou a política nehruviana cedeu lugar a uma racionalidade pragmática que, aceitando a liderança dos Estados Unidos, projeta estratégias consonantes com as exigências mercantis que caracterizam a globalização.

PALAVRAS-CHAVE

Índia; Sudeste Asiático; Integração Regional; Look East policy; Neighbors first.

recebido em 18 de maio de 2018.

Aprovado em 26 de junho de 2018.

INTEGRAÇÃO REGIONAL: O MERCOSUL NA ENSEADA DAS ORIENTAÇÕES POLÍTICAS

Marcelo Pereira Fernandes¹

Rubia Wegner²

Introdução

Para quase totalidade dos países da América do Sul, o início do século XXI simbolizou uma mudança histórica em relação aos rumos do desenvolvimento econômico. Diversos dirigentes críticos à agenda neoliberal colocada em prática durante a década de 1990 ascenderam, pela via eleitoral e num curto espaço de tempo, a presidência da república. A vitória de tantos governos identificados com a esquerda política é algo inédito na região, mas não ocorreu por acaso. Ela é o resultado direto do fracasso das políticas neoliberais em alavancar uma nova fase de crescimento após a chamada “década perdida” dos anos 1980. Essa trajetória singular na América do Sul foi reconhecida por vários autores como um retorno a algum modelo de desenvolvimentismo econômico liderado pelo Estado (Hist et al, 2010; Fiori, 2007). De tal modo, com esse cenário criou-se um ânimo novo sobre a integração sul-americana, em especial quanto ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O MERCOSUL conta hoje com cinco Estados Partes: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, e mais cinco Estados Associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A Bolívia está em processo de negociação para sua incorporação como membro pleno. No momento da sua criação em 26 de março de 1991, prevalecia a visão neoliberal do regionalismo. Nessa perspectiva a integração sul-americana faria parte de um processo de liberalização mais abrangente, com vistas à totalidade do continente americano no

¹ Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: mapefern@gmail.com.

² Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: rubicawegner@gmail.com.

qual os Estados Unidos exerceriam um papel de liderança “natural”. Tal visão foi incorporada à agenda externa durante os dois governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) entre 1995 e 2002.

Entretanto, o constrangimento gerado em vários países da região devido às reformas neoliberais da década de 1990 se confrontou, nos primeiros anos do século XXI, na chegada de governos identificados com uma agenda desenvolvimentista, com prioridades distintas quanto ao processo de integração daqueles promovidos pelos governos anteriores. Com isso, o MERCOSUL introduziu uma agenda que pretendia ir além dos objetivos meramente comerciais de integração, enquanto a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta norte-americana que propugna uma integração voltada principalmente ao comércio e que deveria entrar em vigor em 2005, foi encerrada.

Assim, dentro desse novo processo de integração, o Brasil teve um papel proeminente desde a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. Em seu discurso de posse Lula afirmou que o Brasil queria associar seu destino ao da América do Sul (Silva, 2008 [2003]). Essa relação mais estreita com os países sul-americanos foi mantida com a sua sucessora, Dilma Rousseff, desde o início do seu governo em 2011, ainda que com algumas diferenças e em condições econômicas e políticas menos favoráveis. De tal modo, podemos afirmar que para esses governos o MERCOSUL passou a ter um peso geopolítico fundamental para o país e o seu fortalecimento prevaleceu como estratégia de Estado.

No entanto, a conjuntura atual de grave crise política no Brasil, que resultou no afastamento da presidenta Dilma em maio de 2016, sem qualquer fundamento jurídico, logo, configurando-se num golpe, ameaça o processo de integração construído nos últimos anos³ (Hist, 2016; Milani, 2016). O atual presidente Michel Temer, ainda quando estava na posição de interino, determinou uma guinada neoliberal na economia⁴. E isso também se refletiu na política externa. De fato, a nomeação de José Serra como ministro das Relações Exteriores, um economista sem experiência e conhecimento técnico sobre agenda internacional, marcou uma mudança profunda de posição em

3 Em geral a imprensa internacional compreendeu que o afastamento da Dilma se configurou num golpe promovido pelo parlamento brasileiro.

4 Anteriormente, em outubro de 2015, foi divulgado o programa “Uma ponte para o Futuro”. Sob a justificativa de ‘pacificar o país’, o referido programa estabelece uma agenda totalmente pró-mercado para ‘colocar a inflação na meta’ e retomar o crescimento do PIB. Neste programa está o recado de Michel Temer assumia que estava preparado para substituir a presidente Dilma Rousseff. Maiores informações: <<http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>>.

relação à forma como o Brasil orientava sua política externa desde 2003, em especial na relação com a América do Sul. Todavia, isso não foi surpresa. Já em 2010, Serra declarou que o governo boliviano de Evo Morales era cúmplice do tráfico de drogas, e que não temia incidentes diplomáticos com o país vizinho devido a sua acusação (Senra, 2016).

Portanto, a aposta de uma integração Sul-Sul está dando lugar a um projeto de aproximação com as potências ocidentais, notadamente com os Estados Unidos. Ao invés do MERCOSUL, um regionalismo aberto como a Aliança do Pacífico, em que prevalece um modelo neoliberal de integração, vem ganhando prioridade. Isto talvez explique o silêncio obsequioso de Washington em relação à quebra da ordem democrática no Brasil.

O MERCOSUL já conta com 25 anos de existência e uma estrutura institucional relativamente consolidada, o que dificulta mudanças mais profundas, mesmo que determinado governo não o tenha como prioridade. Apesar disso, não há como subestimar os impactos negativos de uma mudança radical de orientação e das hostilidades que o novo governo brasileiro vem disseminando sobre o bloco.

O objetivo deste artigo é analisar as mudanças na orientação da política externa do Brasil relacionadas ao MERCOSUL desde o início do governo Lula, e o retorno à concepção de integração de regionalismo aberto com a chegada de Michel Temer ao poder. Além desta introdução o artigo está organizado em mais três seções. Na segunda seção analisaremos brevemente alguns apontamentos à teoria da integração. A terceira seção está dividida em duas partes. Na primeira discutiremos as mudanças que representou o governo Lula e Dilma para o MERCOSUL, e na segunda, já no governo Temer, o papel do novo chanceler José Serra sobre o bloco. Este, conforme mostraremos, indicou um retorno à concepção que prevaleceu até 2002 com algumas características que o tornou ainda mais deletério quanto às possibilidades de integração da América do Sul, mesmo considerando unicamente o lado comercial. E, na última seção, as considerações finais.

Teoria da Integração e Mercosul: Breves Apontamentos

O modelo para inserção internacional da América Latina, sistematizado pela CEPAL nos anos 1950, manifestava a visão centro-periferia⁵ elaborada

5 À guisa de esclarecimento, a visão centro-periferia estabelece que ao contrário do preconizado pelas teorias clássica e neoclássica do comércio internacional, a especialização com base nas vantagens comparativas levaria ao aprofundamento da desigualdade entre a periferia – exportadora de bens primários – e o centro – exportador de bens industrializados. Assim, sem

por Raul Prebisch, nos anos 1930. Desse modo, tem a industrialização como variável básica para a superação de atrasos entre os países. A despeito de a concepção da ‘velha’ CEPAL ter sido apontada como ‘autárquica’, Macedo e Silva (2009) esclarecem que Prebisch propunha uma abordagem dinâmica da política de comércio exterior da periferia de forma que as tarifas preferenciais praticadas entre os países deveriam refletir a evolução da estrutura produtiva destes países. A regionalização constituiria uma opção à substituição de importações, na medida em que fortalecesse a capacidade e diversificação exportadora de um conjunto de países e permitisse a importação de países da região que produzem a um custo menor (Carneiro, 2009). O regionalismo desenvolvimentista⁶ concebe a integração regional importância estratégica para a promoção do desenvolvimento econômico (List *apud* Teixeira e Desiderá, 2012).

De modo geral, os processos de integração econômica estão associados a acordos preferenciais em torno de tarifas de comércio exterior dos países envolvidos. Enquanto que o regionalismo liberal em suas raízes teóricas⁷ não concebe os acordos regionais de comércio como algo positivo em termos de bem-estar, sendo um caso de *second best* em relação a uma abertura econômica multilateral, como seria defendido na década de 1990⁸, sobretudo. Como a teoria convencional do comércio internacional (protecionismo x livre comércio) não se aprofunda em aspectos relacionados às transformações estruturais e ao progresso técnico, a sua concepção a respeito da integração é meramente comercialista (Corazza, 2006; Teixeira e Desiderá Neto, 2012).

A integração econômica regional, na teoria convencional, pode assumir desde a forma de livre comércio até a união política. Essa perspectiva enclausurada de Balassa (1962) serviu de ponto de partida estudos assentados em perspectivas mais críticas do processo de integração econômica regional, especialmente aqueles transcorridos na periferia. Ao lado da teoria convencional do comércio internacional, ela pertence à visão pragmática da Organização do Comércio Internacional (OMC). Isto é, no que concerne às instituições intergovernamentais, o comércio internacional é tomado sob a perspectiva de um ótimo de Pareto mundial (livre comércio) e de um equilíbrio, que é o se-

qualquer intervenção do Estado, as relações comerciais não promoveriam a igual distribuição dos frutos do progresso técnico.

6 A visão desenvolvimentista do processo econômico de integração tem base nos estudos de Frederich List (1841).

7 O liberalismo econômico construído por Adam Smith e David Ricardo.

8 Schiff e Winters (2003) acredita que os acordos de integração surgem em resposta às dificuldades do multilateralismo e, nesse caso, os blocos regionais seriam uma etapa para a integração com a economia global.

gundo melhor (blocos regionais). O MERCOSUL, fundado em 1991, expressa essa perspectiva de segundo melhor (*second Best*).

A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a expressão latino-americana do desenvolvimentismo, das décadas de 1960-1980, em acordos regionais de integração econômica se mantém mais como uma *OMC regional*, no sentido de regulamentação de blocos de comércio com os países latino-americanos. Em contraposição, lembra-se, com frequência, do exemplo do leste do sudeste asiático e, claro, da União Europeia cujo processo teve início na década de 1950 com os acordos do carvão e do aço e que só foi materializada com os acordos em torno da Política Agrícola Comum. Tanto no exemplo da periferia quanto no exemplo do centro, fatores geopolíticos pesaram deveras para que houvesse algum êxito. Esse êxito, para não soarmos *convencionalistas*, é em termos de fluxos de comércio, de investimento. Mais ainda, de comércio intrafirma e de multiplicador de renda e de emprego, sem que o aprofundamento do acordo (redução das barreiras de comércio entre os países) provocasse um desalinhamento entre os países quanto a desenvolvimento econômico relativo.

Nesse último aspecto, a União Europeia com seus fundos regionais de compensação – todos postos em quase derrocada após a crise do euro – é exemplar. A despeito de acordos pertinentes no leste e sudeste asiático, como ASEAN e Chiang Mai (recentemente reforçado pela China), a (teoria) integração econômica regional mantém, por exemplo, concreto único, a União Europeia. O motivo desenvolvimentista de industrialização não motivou e não aprofundou quaisquer desses acordos.

Contudo, não se conformou entre os países da região – dada a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e depois da ALADI⁹ – integração produtiva tão intensa quanto aquela ocorrida na asiática (Carneiro, 2008). Medeiros (2010) avalia que a significância da integração regional ocorre quando ela contribui para o desenvolvimento produtivo e tecnológico, sendo que o livre comércio por si só – tal como defendido no regionalismo aberto – induziria ao aumento das assimetrias entre os países-parte.

Ademais, o panorama da integração latino-americana nos anos 1990 não se mostrou promissor até mesmo quanto à intensificação dos fluxos de comércio entre os países-parte. Veiga e Ríos (2007) destacam que MERCOSUL e a Comunidade Andina das Nações (CAN) seriam aqueles esquemas de integração regional que mais avançaram em termos de liberalização comercial, sendo que no MERCOSUL, as exceções aos produtos automotivos

9 A ALALC, criada nos anos 1960, visava a criação de um mercado comum latino-americano e foi substituída nos anos 1980 pela ALADI.

e ao açúcar, em 2006, teriam sido de 93% em termos de linhas tarifárias, 80%, em valor de comércio, enquanto que na CAN, a liberalização teria sido integral. Todavia, “os dois acordos sub-regionais que explicitamente optaram pelo modelo de união aduaneira e por projetos de integração mais profundos foram capazes de estabelecer, nos últimos quinze anos, áreas de livre comércio com cobertura expressiva – objetivo que, sob a ótica dos modelos acima referidos, é apenas uma meta intermediária”. (Veiga e Ríos: 2007:10).

No início dos anos 2000, o movimento de ‘virada à esquerda’ (Fiori, 2011) em boa parte da América do Sul deflagrou o resgate de ideias desenvolvimentistas. Veiga e Ríos (2007) denominam de regionalismo pós-liberal esse novo contexto de maior coordenação e cooperação entre as economias da região quanto a aspectos que não somente comerciais.

Em 2009, os países membros da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) criaram o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) com vistas a conferir maior complexidade política e estratégica para as atividades de integração de infraestrutura física regional. Dessa forma, pretende-se fazer com que a gestão dos recursos para o financiamento do investimento em infraestrutura não se esvazie da promoção da integração econômica e do desenvolvimento (Calixtre e Barros, 2010).

Na década de 1980, quando Brasil e Argentina iniciaram suas conversas para uma cooperação regional, o fizeram nas bases da infraestrutura como, por exemplo, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) em 1986. Mas em uma perspectiva diametralmente oposta. A infraestrutura regional de hoje é para responder a exportações, é voltada para fora, para facilitar o escoamento de empresas multinacionais (e.g. como as chinesas). Como pano de fundo, lembra-se frequentemente que melhorar a posição nas cadeias globais de valor dependerá de melhorias nas conexões logísticas entre países (a exemplo da Ásia).

Na década de 2000, o andamento das ações no âmbito do MERCOSUL andou simultaneamente ao aprofundamento da integração por infraestrutura física sul-americana. O ensejo para a construção da infraestrutura física regional entre todos os países da América do Sul ocorreu em 2000 sob a chancela da presidência de FHC, que propôs a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Foi institucionalmente apoiada e estruturada, na forma do Comitê e Coordenação Técnica (CCT), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) – que a partir de 2007 passa a ser denominada de Banco de Desenvolvimento da América Latina – e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). A principal justificativa para a criação da IIRSA se assentava nas premissas do regionalismo aber-

to, isto é, na promoção do investimento privado, bem como na sustentação de maiores níveis de competitividade nos mercados internacionais (Corazza, 2005). O planejamento da carteira de investimentos em infraestrutura e da correspondente divisão territorial da América do Sul foi realizado pelo Comitê de Coordenação Técnica (CCT), seguindo critérios de proximidade geográfica e complementaridade produtiva e de base econômica.

O tratamento da integração física sul-americana pela planificação territorial indicativa em eixos de integração e desenvolvimento (EID) seguiu uma lógica multinacional de identificação de semelhanças quanto a recursos naturais e fluxos comerciais e bases produtivas, o que indicaria um tratamento meramente geoeconômico do processo de integração da sub-região. O padrão dependente da inserção internacional das economias sul-americanas contribuiu com a parca conexão existente entre os países. Não bastasse a dificuldade imposta por fatores naturais e geográficos, como a região Amazônica e a Cordilheira dos Andes, a necessidade de escoar mercadorias – *commodities*, essencialmente – para as economias desenvolvidas tornou o desenho da infraestrutura ‘voltado para fora’. Historicamente os núcleos urbanos das economias da região foram sendo constituídos na faixa litorânea e sua aderência aos encadeamentos produtivos e logísticos *locais* se tornou uma preocupação apenas no século XX. E foi somente na década de 1990, quando os auspícios dos blocos regionais de comércio como *second best* ao livre comércio apontaram a correlação direta entre competitividade do comércio e logística, que se articulou uma construção regional da conexão física.

Ainda assim, o fluxo comercial é determinante do nível ou da fase da integração econômica, ainda que acordos de cooperação, em geral, constituam o preâmbulo da integração econômica. Poucos produtos explicam a pauta exportadora dos países da região com a China. Basicamente, produtos primários, como soja *in natura*, minério de ferro e combustíveis fósseis. As principais economias da região, como o Brasil, têm a China como o seu principal parceiro comercial, desbancando os Estados Unidos. Em 2015, de acordo com BID (2016), as exportações do bloco caíram 22,4% e ficaram em torno de US\$ 300 milhões – 33% abaixo do nível de exportações registrado em 2011. O destino preferencial das exportações do bloco tem sido Ásia (sem Oriente Médio): 31,2% as exportações e 29,8%, as importações. Dentro do bloco, o Brasil é a economia que ao longo dos anos tem mantido superávits comerciais com todos os países do bloco, ainda que em franca redução desde 2009.

Entre 2013 e 2016, é válido destacar, reduziram-se os valores da pauta exportadora dos países do MERCOSUL dada a redução dos preços internacionais das principais *commodities*, bem como da retração da economia. As instabilidades políticas, experimentadas sobretudo por Brasil e Venezuela,

contribuíram para um quadro de instabilidades nos índices de intercâmbio comercial. Pode-se considerar que a própria institucionalidade do bloco tem se mostrado instável. Com o cenário de instabilidades macroeconômicas, política e comercial, a agenda institucional de integração não logrou avanços. Nos últimos anos, sob as presidências uruguaia e paraguaia, na avaliação do BID (2016), as tensões comerciais predominaram em função do posicionamento, principalmente da Argentina de dificultar as importações. Em seguida, principalmente em razão do posicionamento do Brasil, as reuniões do bloco foram dominadas por uma falta de consenso quanto à exclusão da Venezuela e sua possibilidade de exercer a presidência *pro-tempore*.

Uma agenda internacionalizada do MERCOSUL tem dado lugar a uma agenda interna voltada, ainda que debilmente, para fortalecer os encaamentos produtivos entre os países. Na perspectiva da ‘virada à esquerda’, conforme discutiremos na próxima seção, buscou-se aprofundar a integração entre os países – embora essas ações olhassem mais para América do Sul – entendendo-se que arranjos superficiais ancorados no mero aumento de fluxos comerciais poderiam apenas aprofundar as desigualdades entre as economias do bloco. As economias do bloco estariam convergindo para assinatura de acordos bilaterais com União Europeia, China e Aliança do Pacífico – esta ao que tudo indica está naufragada. Além das próprias mudanças políticas no interior do bloco, está a instabilidade mundial presenciada pela integração econômica convencional.

Mercosul e o processo de integração econômica a partir de 2000

O Mercosul e a ‘virada à esquerda’ na América do Sul

Inseridos em distintos contextos econômicos, ideológicos e políticos, os objetivos dos projetos de integração regional modificam-se ao longo do tempo. Na América Latina, nos anos 1960 e 1970, entendia-se que a integração deveria apoiar um projeto com vistas à superação dos obstáculos estruturais ao processo de industrialização, principalmente aqueles relacionados com a dimensão dos mercados e com a necessidade de transpor os limites criados à produção de bens de capital, bem como de minimizar a vulnerabilidade externa dos países da região (Furtado, 2007). Nos anos 1990, contudo, a tônica do discurso integracionista passou a ser a liberalização dos mercados e, nesse contexto, os esquemas de integração deveriam fomentar o comércio internacional. Nessa concepção, supunha-se que a liberalização comercial en-

tre as economias ampliaria o mercado regional de maneira a promover certa especialização entre os setores das economias, bem como redução de custos e ganhos de escala. Esse “regionalismo aberto”, foi a forma como MERCOSUL foi concebido em 26 de março de 1991 (Gonçalves et al, 1998, p.89).

No começo da década de 2000 com a chegada ao poder de governos de esquerda e centro-esquerda, o MERCOSUL passou a buscar novos rumos que pretendiam ir além dos objetivos meramente econômicos de integração (Vadell et al, 2009; Coutinho et al, 2007). De acordo com Hist et al (2010, p.23), ao contrário do período anterior em que a política externa era um acessório à estabilidade macroeconômica a fim de garantir a credibilidade internacional, a política externa passou a ser proativa e pragmática sustentada em três pilares: i) manutenção da estabilidade econômica; ii) recuperação do papel do Estado como organizador de uma agenda neo-desenvolvimentista; iii) e inclusão social e a constituição de um importante mercado de massas¹⁰.

O primeiro ato simbólico das novas diretrizes da política externa está no documento “Consenso de Buenos Aires”¹¹ assinado pelos presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da Argentina, Néstor Kirchner, em outubro 2003. O documento visava destacar as ações econômicas e, principalmente, políticas de ambos os governos, como o fortalecimento da democracia e das instituições do MERCOSUL e a luta contra a pobreza. Em março de 2004 os dois governos anunciaram novas medidas para intensificar a cooperação entre a América do Sul com a “Ata de Copacabana”. Mais um importante passo foi dado na Cúpula de Ouro Preto do MERCOSUL em 2004, quando Equador, Colômbia e Venezuela passaram a fazer parte do MERCOSUL como Estados associados (Amorim, 2005, p.2).

Os novos compromissos assumidos favoráveis à integração ficaram visíveis em um conjunto de iniciativas que ampliaram a estrutura institucional do MERCOSUL direcionados à redução das desigualdades econômicas, à agenda social e aos direitos humanos (Klemi; Menezes, 2016, p.142). A redução das assimetrias se tornou um tema central no MERCOSUL. Nesse sentido, foi criado o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) em dezembro de 2004, e estabelecido em junho de 2005, com o obje-

¹⁰ Sobre o desenvolvimentismo do governo Lula, Fiori (2007, p.259) considera que: “seu objetivo estratégico não é construir o socialismo, é ‘destravar o capitalismo’ brasileiro, para que ele alcance altas taxas de crescimento capazes de criar empregos e aumentar os salários de forma sustentada, fortalecendo a capacidade fiscal do investimento e proteção social do Estado brasileiro”.

¹¹ O contraponto ao chamado Consenso de Washington lançado em 1989 e que deu suporte as políticas neoliberais na década de 1990 é óbvio.

tivo de reduzir as assimetrias dentro do bloco, o que, por sua vez, fortaleceu o processo de integração. O FOCEM financia programas que incentivam a convergência estrutural, aumenta a competitividade e contribua com a coesão social, principalmente das regiões menos desenvolvidas¹². O FOCEM recebe contribuições não reembolsáveis que totalizam US\$ 100 milhões por ano. O Brasil é o maior contribuinte do Fundo, destinando 70% dos recursos, e o Paraguai e Uruguai seus maiores beneficiários.

Também foi criado o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) em janeiro de 2007, e entrando em funcionamento em 2009. Com sede permanente em Assunção, tem o propósito de intensificar a questão social no processo de integração. É o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH) em 2009 com função de apoiar o fortalecimento das capacidades, instituições e políticas públicas nacionais em Direitos Humanos. Ainda entre as ações para avançar na integração podemos citar a formação do Parlamento do MERCOSUL (Parlasul), órgão legislativo e consultivo dos povos do MERCOSUL, que entrou em funcionamento em 2005.

Outra iniciativa importante ocorreu com criação das Comunidades Sul-Americana, e renomeada como União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, a fim de integrar o MERCOSUL e a Comunidade Andina, além de inaugurar uma agenda comum para os países sul-americanos, visando desenvolvimento da região¹³ (Oliveira; Silveira, 2015). Da Unasul surgiu o Conselho de Defesa Sul-Americano (Hist et al, 2010). O Conselho de Defesa é uma decisão principalmente do Brasil, segundo expresso no documento “Estratégia de Defesa Nacional” lançado no mesmo ano pelo governo brasileiro. Com isso, além de avançar a cooperação sul-americana em questões de defesa, segurança e indústria militar, o Conselho promoveu uma correta resistência à presença militar dos Estados Unidos na América do Sul e a posição norte-americana de considerar o continente americano como espaço estratégico

12 Diversos projetos são voltados às áreas sociais, como assentamento rural, saneamento básico e construção de moradia popular. Enquanto outros têm o objetivo de melhorar a integração da infraestrutura física, como a construção e recuperação de estradas e a transmissão de energia elétrica (Dulci, 2010, p.8).

13 Na avaliação de alguns autores, como Calixtre e Barros (2010) e Bandeira (2006) a América do Sul, ainda que de modo difuso, sempre esteve presente na política externa brasileira, como por exemplo, no início do século XX, quando o subcontinente era variável estratégica, dadas as definições das fronteiras nacionais. Mais tarde, nos anos 1930, a região se tornou lócus do nacional-desenvolvimentismo e também da sua frustração. É a partir da década de 1980 que as relações do Brasil com os seus vizinhos sul-americanos se consubstanciaram em acordos relevantes, como o PICE, entre Brasil e Argentina, Tratado da Cooperação Amazônica (TCA), em 1978, entre Venezuela e Brasil, Tratado do Rio da Prata (TRP), em 1969, entre os países da bacia do rio da Prata. Calixtre e Barros (2010) destacam que a Cúpula de Brasília, ocorrida em 2000, representou o marco para consolidar o conceito de América do Sul na política.

único para seus interesses (Saint-Pierre, 2009). Da Unasul surgiu também o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) com vistas a conferir maior complexidade política e estratégica para as atividades de integração de infraestrutura física regional. Dessa forma, pretende-se fazer com que a gestão dos recursos para o financiamento do investimento em infraestrutura não se esvazie da promoção da integração econômica e do desenvolvimento. A COSIPLAN que passou a gerir a carteira de investimentos em projetos de infraestrutura entre os países sul-americanos, substituindo as instituições financeiras BID, CAF e Fonplata – que formavam a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Ainda podemos citar a instalação da Universidade de Integração Latino-Americana (UNILA) em 2010 em Foz do Iguaçu na tríplice fronteira. E que desde o começo das suas atividades já contava com alunos oriundos do Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai.

Em relação às questões econômicas devemos destacar a rejeição ao projeto da ALCA, projeto concorrente ao MERCOSUL (Batista Jr, 2008), que na prática foi sepultado durante a Cúpula das Américas de Mar Del Plata (2005). Na ocasião, o MERCOSUL, numa posição unitária e com o apoio da Venezuela, impediu que o projeto de livre comércio proposto em 1994 pelo governo norte-americano progredisse (Garcia, 2013, p.56). Do mesmo modo, podemos observar algumas iniciativas que apontam no sentido de aprofundar a cooperação financeira, ancoradas quer na institucionalidade do MERCOSUL, quer em projetos de integração econômica entre países da América do Sul. Na perspectiva da cooperação financeira, podemos mencionar o acordo para compensação de transações comerciais entre moedas locais entre Brasil e Argentina assinado em 2008. E a intensificação da presença da Embrapa na América do Sul buscando fomentar o crescimento econômico por meio de transferência de tecnologia e da troca de conhecimentos e de experiências no campo da pesquisa agropecuária (Hist et al, 2010).

A agenda integracionista manteve-se em linhas gerais durante o governo Dilma Rouseff (2011-2014), principalmente em relação à América do Sul (Klemi; Menezes, 2016; Oliveira; Silveira, 2015). Porém, isso ocorreu em condições econômicas e políticas adversas, o que criou dificuldades ao avanço da diplomacia brasileira para o MERCOSUL e do processo de integração sul-americano como um todo.

Crise e mudança radical

No dia 12 de maio Dilma Rouseff foi afastada pelo Senado Federal da

presidência do Brasil. Ainda que não em caráter definitivo, já que contava com um prazo de até 180 dias para se defender¹⁴, o vice-presidente Michel Temer assumiu como interino e iniciou uma mudança em todos os Ministérios. E foi exatamente no Ministério das Relações Exteriores que a alteração de rumo se apresentou provavelmente como a mais radical. A escolha de José Serra expressou efetivamente uma mudança profunda na política externa brasileira.

Desde a sua posse em maio de 2016 até a sua saída em fevereiro de 2017, o então ministro José Serra aplicou uma agenda diametralmente oposta daquela que prevalecia desde 2003, e podemos afirmar, num retrocesso inclusive quando comparado à aproximação com a América do Sul promovida pelo governo FHC. Com um discurso belicoso e com evidente desprezo pela cooperação Sul-Sul, o chanceler sinalizou uma política externa voltada estritamente ao comércio e de maior aproximação com os Estados Unidos que sempre observaram com desconfianças o processo de integração sul-americano (Batista Jr, 2008, p.237). Por isso, num tom de ameaça, uma das primeiras medidas do novo ministro foi requisitar um estudo de custo de postos diplomáticos abertos durante os governos Lula e Dilma na África e no Caribe. José Serra também considerava o MERCOSUL – nas suas próprias palavras proferidas em um discurso no senado em março de 2015 – um “delírio megalomaniaco” – e que sua manutenção significava um retrocesso comercial para o país (Serra, 2015). É sintomático, por exemplo, a retirada da bandeira do MERCOSUL da frente do Itamaraty.

Na sua conferência de posse Serra garantiu que:

“Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia. Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o MERCOSUL, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México”. (Serra, 2016a).

No entanto, conforme veremos, ao contrário do discurso de posse, as

¹⁴ Durante esse período o Senado teria que colher provas e ouvir testemunhas de acusação e defesa para embasar a decisão final. Mas isso foi somente uma formalidade, uma vez que, todo o processo foi político e a decisão dos senadores já estavam tomadas. O afastamento definitivo da presidente Dilma ocorreu em 31 de agosto.

suas declarações e atos posteriores foram no sentido de enfraquecer o MERCOSUL e o projeto de integração sul-americana. Sua primeira decisão como chanceler foi “rejeitar enfaticamente” a críticas internacionais recebidas ao processo de impeachment. Serra citou diretamente, Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua, e a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA). Em nota o Itamaraty afirmou que:

“O Ministério das Relações Exteriores rejeita enfaticamente as manifestações dos governos da Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua, assim como da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América/Tratado de Cooperação dos Povos (ALBA/TCP), que se permitem opinar e propagar falsidades sobre o processo político interno no Brasil. Esse processo se desenvolve em quadro de absoluto respeito às instituições democráticas e à Constituição federal”. (Serra, 2016b).

De fato, os primeiros sinais dados por Serra demonstravam que a nova política externa teria um caráter principalmente comercial, direcionado aos parceiros tradicionais, a Europa, os Estados Unidos e o Japão. Uma volta radical ao “regionalismo aberto” para o MERCOSUL. A começar pela incorporação ao Ministério das Relações Exteriores da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que antes funcionava no Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Com essa decisão, Serra aproveitava para atacar o MERCOSUL. Segundo ele, o Brasil precisaria celebrar acordos comerciais com diferentes países e não deveria ficar preso ao bloco que supostamente dificultava o comércio do Brasil.

Em consonância com seu discurso de posse, o novo chanceler fez sua primeira visita oficial à Argentina. Em Buenos Aires encontrou com a chanceler argentina, Suzana Malcorra, o então ministro da Fazenda Alfonso Prat-Gay e o presidente Mauricio Macri. Na conversa Serra apresentou a proposta de flexibilizar os acordos comerciais do MERCOSUL (Dênis; Andreatta, 2016), citando uma resolução do bloco, a Decisão 32, de 2000, que define que os acordos comerciais não podem ser feitos sem aprovação do bloco. Na realidade a proposta era mais uma peça de retórica.

Conforme seu artigo. *iffi*. “Reafirmar o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extra-zona nos quais se outorguem preferências tarifárias”. Isso significa que não se podem realizar acordos comerciais com tarifas menores que a Tarifa Externa Comum (TEC)¹⁵,

15 A TEC entrou em vigor com o Tratado de Assunção em 1995. Ao uniformizar as alíquotas incidentes sobre bens, serviços e direitos comercializados no Mercosul, a TEC busca proteger o

mas o artigo não impede acordos comerciais com outros países. Ademais, existe uma lista de exceções que não são importados com a mesma tarifa, o que significa um tratamento diferenciado a um determinado número de mercadorias. Isso confere um grau de autonomia considerável aos países membros. De acordo com Guimarães e Oliveira (2011, p. 406): “Esse tratamento tem sido prorrogado constantemente, fazendo com que a União Aduaneira (estágio atual da integração no MERCOSUL) funcione como Zona de Livre Comércio”.

Outro ponto que deve ser destacado: a vacância na presidência *pro-tempore* do MERCOSUL, depois de encerrado o período que coube ao Uruguai a partir de dezembro de 2015, e que deveria ser entregue a Caracas, jogou o bloco na sua maior crise desde a sua criação em 1991 (Amorim, 2016). O Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, no seu artigo 5º diz que: “La Presidencia del Consejo del Mercado Común será ejercida em rotación de los Estados Partes, en orden alfabético, por un período de seis meses”.

De tal modo, pela ordem alfabética a Venezuela deveria assumir a presidência pelos próximos seis meses. Contra isso as maiores resistências vieram do Paraguai e do Brasil, que desde o primeiro momento rejeitaram a legitimidade de Caracas em assumir a presidência. O argumento levantado era que a Venezuela não assinou o Protocolo de Ushuaia de 1998 – e reafirmado em 2011 – no qual diz respeito à democracia e aos direitos humanos. Além disso, o governo brasileiro também afirmou que a Venezuela está inadimplente com alguns compromissos acertados para sua entrada no MERCOSUL (Amorim, 2016). Entretanto, cabe observar que o Protocolo de Ouro Preto não faz referência à penalização de um membro por estar inadimplente com algum compromisso; portanto, a alegação não encontrava amparo jurídico.

Com esse entendimento, o Uruguai entregou a presidência do bloco esperando que Caracas assumisse. E, uma vez que o MERCOSUL não possui instituições supranacionais que solucione problemas desse tipo, como é o caso da União Europeia, a solução somente poderia sair de um consenso entre os Estados partes. É aí que a retórica do Serra se tornou um forte empecilho, encorajando posições conflituosas como a do Paraguai, neste caso. Sobre o governo paraguaio pesava um ressentimento, uma vez que a entrada da Venezuela no bloco ocorreu quando, em razão do golpe parlamentar em 22 de junho de 2012 que destituiu o então presidente Fernando Lugo, o país estava com a sua participação do MERCOSUL suspensa. Na ocasião o presidente Hugo Chávez ordenou a retirada do embaixador em Assunção e cortou

comércio dos países membros frente às importações de terceiros países (Guimarães; Oliveira, 2011).

o fornecimento de petróleo para o Paraguai.

Assim sendo, Serra utilizou esse fato para afirmar que a entrada da Venezuela no MERCOSUL aconteceu por meio de um golpe liderado por Brasil e a Argentina que conjuntamente suspenderam o Paraguai¹⁶ (Cristaldo, 2016). Quanto a isso é importante lembrar que a decisão que suspendeu o Paraguai foi tomada por todos os Estados partes do bloco. Some-se a isso, o parlamento do Paraguai aprovou, em dezembro de 2013, o protocolo de adesão da Venezuela, e suas relações com Caracas estavam plenamente normalizadas (Parlamento do MERCOSUL, 2013).

A investida de Serra contra Caracas ainda gerou um considerável mal-estar com o Uruguai. De acordo com o chanceler uruguaio, Rodolfo Nin Novoa, Serra tentou comprar o voto do Uruguai no MERCOSUL contra a entrada da Venezuela. Novoa afirmou que:

“No nos gustó mucho que el canciller (José) Serra viniera a Uruguay a decirnos —lo hizo público, por eso lo digo— que venían con la pretensión de que se suspendiera el traspaso y que, además, si se suspendía, nos iban a llevar en sus negociaciones con otros países, como queriendo comprar el voto de Uruguay” (Gil, 2016).

A despeito das queixas públicas de Montevideu contra o chanceler brasileiro, a pressão surtiu efeito: em 13 de setembro os chanceleres do Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina anunciaram que a Venezuela não assumiria a presidência rotativa do MERCOSUL. Em nota o ministro Serra justificou a mudança nas regras do jogo:

“A Declaração foi adotada em razão do descumprimento, pela Venezuela, dos compromissos assumidos no Protocolo de Adesão ao MERCOSUL, assinado em Caracas em 2006, especificamente no que se refere à incorporação ao ordenamento jurídico venezuelano de normas e acordos vigentes no MERCOSUL. O prazo para que a Venezuela cumprisse com essa obrigação encerrou-se em 12 de agosto de 2016 e entre os importantes acordos e normas que não foram incorporados ao ordenamento jurídico venezuelano estão o Acordo de Complementação Econômica nº 18 (1991), o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção

16 Como demonstrou Sloboda (2015) à luz do direito internacional o argumento do golpe não se sustenta. O Paraguai estava suspenso do direito de deliberar a respeito da entrada de novos membros nos termos do artigo 5 do Protocolo de Ushuaia, uma vez que tinha violado a ordem democrática do país. Curiosamente, o Protocolo de Ushuaia aprovado em julho de 1998 pelos quatro Estados membros do Mercosul mais o Chile e a Bolívia e que reafirmou o compromisso democrático do Mercosul, é o resultado da tentativa de golpe no Paraguai em 1996.

dos Direitos Humanos do MERCOSUL (2005) e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL (2002).” (Serra, 2016c).

De tal modo, durante seis meses a presidência do MERCOSUL foi exercida em conjunto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Ainda em tom de intimidação, a nota estabeleceu que a Venezuela fosse suspensa do bloco no dia 11 de dezembro, caso não cumprisse seus compromissos, o que, de fato, ocorreu. Do mesmo modo, as negociações para incorporação da Bolívia ao MERCOSUL como membro pleno não avançaram. A postura de Serra, ideológica e partidarizada, visava claramente enfraquecer ainda mais o governo de Nicolas Maduro que ainda está envolto numa grave crise econômica e política. Vale lembrar que antes do imbróglcio com a Venezuela, em 14 de junho, Serra se encontrou em Brasília com o governador de Miranda, Henrique Capriles, um dos principais opositores ao governo venezuelano.

Considerações finais

Conforme observamos, a partir de 2003, com o início do governo Lula houve um aprofundamento do processo de integração econômica e política com a promoção de várias ações com essa lógica. Em especial, daqueles voltadas à questão social como a criação do ISM e do IPPDH. Contudo, desde o afastamento da presidente Dilma Rouseff assistiu-se a um retorno da visão da política externa com um viés meramente econômico, talvez ainda mais radical daquele que prevaleceu durante os governos FHC.

No entanto, não se trata somente uma mudança de agenda de maior aproximação com os Estados Unidos e Europa com o subsequente afastamento do MERCOSUL e a volta do regionalismo aberto. A nomeação do José Serra como chanceler marcou uma forte ruptura com a possibilidade de integração, o que coloca em risco iniciativas como o MERCOSUL Social e o Instituto de Direitos Humanos. No pouco tempo em que permaneceu no cargo Serra criou várias animosidades entre seus membros. O atual ministro Aloysio Nunes nomeado após a saída de Serra vem mantendo esse quadro.

REFERÊNCIAS

Amorim, Celso. 2016. “A terra treme no MERCOSUL”. Opinião. *Carta Capital*. 11 de agosto. Available from: <<http://www.cartacapital.com.br/>

- politica/a-terra-treme-no-MERCOSUL>. Accessed on September 04, 2016.
- _____. 2005. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de conjuntura OPSA*, 4.
- Batista Jr., Paulo Nogueira. 2008. A América do Sul em movimento. *Revista de Economia Política* 28, 2, 226-238.
- BID. 2016. *Informe MERCOSUR* n. 21. Nota Técnica IDB-TN-1145. 177p.
- Calixtre, André Bojikian, and Pedro Barros. 2010. *A integração sul-americana, além da circunstância: do Mercosul à Unasul*. Brasília: IPEA - Série Brasil: o estado de uma nação (Brasil em Desenvolvimento 2010), (Colaboração em capítulo de livro institucional - IPEA).
- Carneiro, Ricardo. 2008. “Globalização e integração regional”. *Cadernos do Desenvolvimento* 5, 43-80.
- Corazza, Gentil. 2006. “O ‘regionalismo aberto’ da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização”. *Ensaio FEE* 27, 1, 135-152
- Cornejo, R., and A.N. García. 2010. “China y América Latina: recursos, mercados y poder global”. *Nueva Sociedad* 228, 79-99.
- Coutinho, Marcelo et al. 2007. Raio-X da Integração Regional. *Estudos e Cenários, Observatório Político Sul-Americano*.
- Cristaldo, Heloisa. 2016. “Serra: Venezuela entrou no MERCOSUL por golpe e não pode assumir a presidência”. *EBC – Agência Brasil*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/serra-venezuela-entrou-no-MERCOSUL-por-golpe-e-nao-pode-assumir-presidencia>>. Acesso em 30 de setembro de 2016.
- Dênis, Chico; Andreatta, Alexandre. 2016. “José Serra afasta o Brasil da América Latina”. *Rede Latin America*. Disponível em: <<http://redelatinamerica.cartacapital.com.br/jose-serra-afasta-o-brasil-da-america-latina/>>. Acesso em: 30 de agosto de 2016.
- Dulci, Luiz Soares. 2010. *MERCOSUL Social e Participativo – Construindo o MERCOSUL dos Povos com Democracia e Cidadania*. Secretaria-Geral da Presidência da República.
- Fiori, José Luís. 2007. *O Poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo.
- Furtado, Celso. 2007. *A economia Latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Garcia, Marco Aurélio. 2013. “Dez anos de política externa”. In: SADER, Emir (org). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.

- Gil, Valeria. 2016. El gobierno dice que Brasil lo molestó al intentar “comprar” su voto para aislar a Maduro. Disponível em: < <http://www.el-pais.com.uy/informacion/gobierno-dice-que-brasil-molesto.html> >. Acesso em 08 de outubro de 2016.
- Gonçalves, Reinaldo et al. 1998. *A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- Guimarães, Ariane Costa, and Rafael Battella Oliveira. 2011. *Tarifa externa comum (TEC): estrutura, definição e histórico de mudanças*.
- Hirst, Mônica. 2016. La crisis política de Brasil afecta a toda la región. *La Nación*. Opinión. Disponível em: < <http://www.lanacion.com.ar/1886120-la-tesis-politica-de-brasil-afecta-a-toda-la-region>>. Acesso em: 25 de setembro de 2016.
- Hirst, Mônica et al. 2010. “Luzes e sombras do Brasil atual”, *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, número especial em português, dezembro de 2010, 22-41.
- Klemi, Albene Miriam Menezes, and Roberto Goulart Menezes. 2016. Brasil e MERCOSUL: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). *Cad. CRH*, Salvador, 29, 3, 135-150.
- Macedo e Silva, Antônio Carlos. 2009. Estrutura produtiva e especialização comercial: observações sobre a Ásia em desenvolvimento e América Latina. *Cadernos do Desenvolvimento* 5, 81-125.
- Medeiros, Carlos Aguiar. 2010. “Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul”. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (Org.). *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: ABDI (Série Cadernos da Indústria ABDI, v. XVI).
- Mercosur. 1994. *Protocolo de Ouro Preto*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf> Acesso em: 4 de setembro de 2016.
- Milani, Carlos R. S. 2016. *The 2016 coup d'état in Brazil: why going international is a key strategy for domestic actors*. Observatório Político Sul-Americano. Instituto de Estudos Sociais e Políticos Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ
- Oliveira, Guilherme Ziebell de, and Isadora Loreto da Silveira. 2015. “De Lula a Dilma: mudança ou continuidade na política externa brasileira para a América do Sul?”. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, 6 (2).
- Parlamento do Mercosul. 2013. Senado Paraguai aprova ingresso da Venezuela no MERCOSUL. Disponível em: < <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/8094/2/parlasur/senado-paraguai-pro>>

- va-ingresso-da-venezuela-no-MERCOSUL-+audio.html>. Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- Saint-Pierre, Héctor Luis. 2009. “La Defensa en la Política Exterior del Brasil: El Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa”. *Documento de Trabajo* 50. Madri, Real instituto Elcano.
- Schiff, Lmaurice, and Alan Winters. 2003. Regional integration and development. *The World Bank*.
- Senra, Ricardo. 2016. Respostas ‘duras’ de Serra a críticas de países vizinhos dividem Itamaraty. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160516_serra_itamaraty_fs. Acesso em: 02 de setembro de 2016.
- Serra, José. 2015. “Pronunciamento”. *Tribuna do Senado* (04/03/2015). Disponível em: <http://www.joseserra.com.br/pronunciamento-do-senador-jose-serra-na-tribuna-do-senado/>. Acesso em: 10 de abril de 2016.
- _____. 2016a. “Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio”. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- _____. 2016b. “Manifestações sobre a situação interna no Brasil”. Nota 176. *Ministério das Relações Exteriores*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14023-manifestacoes-sobre-a-situacao-interna-no-brasil>>. Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- _____. 2016c. “Aprovação da “Declaração Relativa ao Funcionamento do MERCOSUL e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela”. *Ministério das Relações Exteriores*. Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14727-aproacao-da-declaracao-relativa-ao-funcionamento-do-MERCO-SUL-e-ao-protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela>> Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- Silva, Luiz Inácio Lula da. 2008[2003]. Discurso de Posse. *Discursos seccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Sloboda, Pedro Muniz Pinto. 2015. “A legalidade da entrada da Venezuela no MERCOSUL”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 15, 1,

701-716.

- Teixeira, Rodrigo Alves, and Walter Desiderá. 2012. A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), 1790, 1-37.
- Vadell, Javier, et al. 2009. “Integração e desenvolvimento no MERCOSUL: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner”. *Revista de Sociologia e Política* 17, 33.
- Veiga, Pedro da Motta.; RÍOS, Sandra. 2007. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago: CEPAL (Serie Comercio Internacional 82).
- Vadell, Javier. 2011. “A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do Pacífico”. *Revista de Sociologia Política* 19, n. suplementar, 57-79.

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a mudança na orientação da política externa do Brasil após o início do governo Temer, destacando as principais medidas relacionadas ao MERCOSUL. Com a nomeação de José Serra como ministro das Relações Exteriores teve lugar uma profunda mudança de posição em relação à forma como o Brasil orientou sua política externa desde 2003, especialmente em relação ao MERCOSUL. A evidência mostra que o foco da integração Sul-Sul provavelmente dará origem a um projeto de aproximação com as potências ocidentais, notadamente com os Estados Unidos.

PALAVRAS-CHAVE

MERCOSUL; integração; Política Externa.

Recebido em 18 de março de 2018.

Aprovado em 21 de julho de 2018.

O INSTITUTO DA LEGÍTIMA DEFESA INTERNACIONAL NA ERA DO TERRORISMO GLOBAL

Rodrigo Szuecs Oliveira¹

Carlos Canedo Augusto da Silva²

Introdução

Este trabalho analisa a argumentação jurídica do governo americano sobre legítima defesa em relação ao terrorismo internacional, tanto em “áreas de hostilidade ativa” (*areas of active hostility*) quanto em áreas que não se enquadram dentro dessa categoria. Para tanto, o estudo foi dividido em tópicos e subtópicos que abordam a noção tradicional das Nações Unidas sobre legítima defesa no âmbito internacional, as interpretações sobre a legítima defesa preemptiva e legítima defesa preventiva, a legítima defesa nos conflitos armados não-internacionais, bem como a agressão armada indireta. Todos esses temas são necessários para se entender a atuação do governo americano com relação a ameaça terrorista em uma “sociedade mundial de risco” (*world risk society*).

No caso, central para o artigo é a noção de legítima defesa desenvolvida por Daniel Bethlehem, que ampliou o escopo do uso de força letal contra atividades terroristas, e o PPG (*Presidential Policy Guidance*) que regula o uso dessa força contra ameaças terroristas mesmo fora de áreas de conflito ativo, tentando compatibilizar a atuação do exército americano com o direito de

1 Professor de Direito Penal do curso de Graduação da Universidade FUMEC. Professor de Direito Penal do curso de Pós-Graduação lato sensu da PUC Minas. Mestre em “Direitos Humanos, Processo de Integração e Constitucionalização do Direito Internacional” pelo Programa de Pós-Graduação stricto sensu da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGD - PUC Minas).

E-mail: rodrigoszuecs@gmail.com.

2 Professor associado da Universidade Federal de Minas Gerais. Professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Doutor em Direito Penal pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-doutor pela Universidade de Barcelona. E-mail: canedo@pucminas.br.

guerra e o direito internacional dos direitos humanos. Essa tentativa de conciliar o direito internacional com a atuação do governo americano diante desse novo cenário de incertezas em um mundo globalizado, em que fronteiras são cada vez menos relevantes e lealdades nacionais são trocadas por lealdades ideológicas, é analisada sob um prisma construtivista, que foca na interseção entre política e direito. Ao atuar no combate contra o terrorismo mediante um novo enfoque militar, a Casa Branca quer ao mesmo tempo defender que atua dentro das regras de direito humanitário, buscando, assim, ampliar o campo conceitual que permitiria a legitimação de suas políticas, explicitando a relação co-constitutiva entre agente e a estrutura internacional.

Por fim, essa alteração das regras da política internacional relativas ao uso de força letal contra suspeitos de terrorismo fora de áreas de conflito ativas, mediante o uso de drones armados com mísseis, acaba por abrir precedentes no âmbito internacional, e outros países já se valem da mesma argumentação sobre a ampliação da legítima defesa, como o Reino Unido. Contudo, o artigo deixa claro que essa abertura conceitual acaba por ampliar o escopo do poder Executivo e termina concedendo legitimidade a outros países, além das democracias ocidentais.

A Legítima Defesa no Âmbito Internacional

A legítima defesa enquanto instituto de direito internacional está prevista no artigo 51 da Carta das Nações Unidas:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva *no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas*, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais (Brasil 2017b, grifos nossos).

Da leitura do artigo, é possível entender que a legítima defesa internacional só é possível de ser exercida após um ataque armado contra um membro da ONU, ou seja, de acordo com o direito internacional, a causa justificante da conduta armada somente pode ser invocada quando um Estado for efetivamente atacado. Neste caso, o critério temporal entre o instituto

no âmbito externo se diferencia bastante do instituto no âmbito interno, limitando a atuação do ente estatal que é vítima de uma agressão. Contudo, a legítima defesa internacional se relaciona de maneira geral com a legítima defesa nacional³, pois a intenção do instituto é sempre impedir que o injusto prevaleça sobre aqueles que seguem as normas que estabilizam as expectativas de comportamento:

O ato de legítima defesa obedecerá a determinadas condições para que não constitua uma nova agressão unilateral. Tal ato encontra, assim, no contexto internacional, os mesmos fundamentos do instituto da legítima defesa que costuma regular as relações entre indivíduos nas ordens jurídicas internas (Veloso 2008, 778).

O Manual de Guerra editado pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos destaca que os princípios gerais das diversas ordens jurídicas estatais também compõem o direito internacional⁴ e, assim, os fundamentos da legítima defesa são universais e estão previstos tanto na esfera jurídica interna quanto na externa.

Na abordagem teórica das Relações Internacionais, é possível encontrar a legitimação da autotutela sob o enfoque realista, que compara a ordem internacional ao estado de natureza hobbesiano, ou seja, uma situação anárquica em que prevalece aquele que se vale da violência para obter recursos e sobreviver. No âmbito interno essa situação já teria sido superada em face da presença de uma autoridade dotada com o monopólio do uso da força; contudo, no âmbito externo, devido a falta da concentração de poder em um órgão com jurisdição universal sobre todos os Estados, a anarquia está presente e se manifesta através das guerras⁵. Apesar da abordagem realista sobre a esfera internacional anárquica, outras abordagens das relações internacionais

³ The United States has long held that, consistent with Article 51 and customary international law, a state may use force in self-defense: 1. if it has been attacked, or 2. if an armed attack is legitimately deemed to be imminent. This interpretation is also consistent with our domestic notion of self-defense as applied in the criminal and tort law contexts (Taft 2002).

⁴ Legal Principles as Part of International Law: General principles of law common to the major legal systems of the world are a recognized part of international law. Law of war principles have been understood to be included in this category of international law (Department of Defense 2015, 50).

⁵ A anarquia é o conceito definidor do realismo nas relações internacionais. O que se entende por anarquia não é propriamente o caos, mas sim, a ausência de uma autoridade suprema, legítima e indiscutível que possa ditar as regras, interpretá-las, implementá-las e castigar quem não as obedece. [...] Reproduz-se assim, nas relações internacionais o que Hobbes descreveu como estado de natureza: a existência simultânea de vários atores exclusivamente responsáveis por sua própria sobrevivência (Nogueira e Messari 2005, 25-26).

- como o construtivismo - contestam essa noção, afirmando que os indivíduos e as “pessoas de autoridade soberana” são bem diferentes, e a analogia feita entre o âmbito interno e externo seria equivocada⁶. Independentemente do enfoque teórico adotado, existem semelhanças procedimentais entre a legítima nacional e internacional, que buscam garantir o controle da situação e impedir a perpetuação da violência⁷.

Além disso, é possível contestar o entendimento literal do artigo 51 da Carta das Nações Unidas que prevê a possibilidade de reação apenas após a ocorrência de um ataque armado. Especificamente, a alusão é feita aqui ao direito internacional costumeiro⁸, elaborado a partir do caso *Caroline*:

Em 1841 o Secretário de Estado americano Webster e Lord Ashburton concordaram que a legítima defesa poderia ser iniciada quando a ‘*necessity of that self-defense is instant, overwhelming, and leaving no choice of means, and no moment for deliberation*’. Alguns consideram que a redação do artigo 51 da Carta teria sido inspirada nessa doutrina. A justificativa seria a de que, quando a Carta foi elaborada, seus autores procuraram incorporar o significado de legítima defesa encontrado nos costumes internacionais. [...] Diferentemente do direito à legítima defesa com base no artigo 51 da Carta, o direito costumeiro derivado do incidente conhecido como caso *Caroline* não exige que um ‘ataque armado’ inicial tenha efetivamente ocorrido

6 I suspect that it is our reliance on the unquestioned dichotomy between a “domestic order” and the international “anarchy” which is to blame for the continuing theoretical embarrassments. By making social order dependent upon law and law, in turn, upon the existence of certain institutions – be they the existence of a sovereign or central sanctioning mechanisms – we understand the international arena largely negatively, i.e., in terms of the “lack” of binding legal norms, of central institutions, of sovereign will, etc. [...] While even the strongest man has to sleep sometime, and, therefore, can be overpowered, communities can institute shifts in guarding the safety of their members. Consequently, the reality of international life is quite different from the state of “war of all against all” (Kratochwil 2008, 2-3).

7 Perante as ordens jurídicas internas, a legítima defesa é prevista para suprir uma carência temporária da autoridade pública, tendo assim natureza subsidiária à competência daquele poder. Uma exceção, às regras da sociedade policiada, o ato de legítima defesa é necessariamente efêmero e deverá ser submetido, *a posteriori*, ao controle público, uma vez cessada a insuficiência e a agressão que o autorizam. Se as ordens jurídicas internas exigem que o indivíduo que repele uma agressão, atual ou iminente, comunique de imediato o ocorrido à uma autoridade nacional competente, no plano internacional o ato pelo qual o Estado vítima se defende de um ataque armado há de ser comunicado ao Conselho de Segurança, órgão das Nações Unidas responsável pela segurança coletiva (Veloso 2008, 779).

8 The customary law concerned was formed in the nineteenth century and, in particular, as a result of the correspondence exchanged by the United States and Britain in the period from 1838 to 1842. The cause of the exchange was the seizure and destruction (in 1837) in American territory by British armed forces of a vessel (the *Caroline*) used by persons assisting an armed rebellion in Canada (Brownlie 2008, 733).

(Neto 2008, 459-460).

Assim, percebe-se que existem duas modalidades de legítima defesa internacional: uma oriunda do direito costumeiro que permite que o agente atue na iminência do ataque segundo os critérios do caso *Caroline*, autorizando uma ação contra uma ameaça iminente, e a outra “positivada” no artigo 51 da Carta das Nações Unidas que autoriza a reação somente após o ataque. Essa distinção gerou o entendimento entre aquilo que convencionou-se chamar de “ataque preventivo” e “ataque preemptivo” como formas de legítima defesa⁹. Na verdade, a legítima defesa é limitada internacionalmente devido ao risco de que a invocação da autotutela se espalhe e cada ator passe a buscar sua segurança atacando preventivamente aquele que lhe parece ser uma ameaça. Se isto ocorresse, a visão realista do *bellum omnium contra omnes* se concretizaria.

Legítima Defesa Preemptiva e Legítima Defesa Preventiva

O ataque preemptivo “é baseado na noção de que o outro lado está à beira de iniciar uma guerra, portanto, presume-se que a parte que será atacada tem evidências suficientes para antecipar um contra-ataque que, por definição, cairá na categoria de legítima defesa”; já o ataque preventivo “é baseado na suposição de que a guerra se iniciará em um futuro próximo; ao contrário do ataque preemptivo, a noção da ameaça é diluída no tempo e, portanto, o ataque preventivo não pode ser classificado como legítima defesa” (Sarfati 2005, 365).

Interpretações extensivas da Carta¹⁰ buscam preencher aquilo que pa-

9 Há dissensões quanto ao momento em que o uso da força é autorizado pelo Direito Internacional. A divergência opõe partidários do princípio segundo o qual a agressão justificadora da legítima defesa só ocorre com o uso efetivo da força armada, e os adeptos da possibilidade de defesa preventiva contra uma intenção hostil. Alguns autores contrário à interpretação extensiva do artigo 51, acolhedora da legítima defesa preventiva, afirmam [que] o artigo 51 da Carta das Nações Unidas teria suprimido toda regulamentação anterior, não deixando nenhum espaço à legítima defesa contemplada pelo direito costumeiro, a não ser nos limites autorizados pela Carta das Nações Unidas. [...] A tese preventiva, particularmente invocada com o advento dos avanços nucleares, tem como alicerce jurídico o argumento de que o artigo 51 não teria suprimido a regulamentação precedente, que autorizava a legítima defesa preventiva. Seus partidários ponderam que a Carta das Nações Unidas não criou o instituto da legítima defesa, mas apenas confirmou o direito costumeiro antes existente (Veloso 2006, 782-783).

10 Sobre o que constituiria a defesa legítima, particularmente em um mundo no qual não apenas Estados podem infligir danos devastadores, discutem os autores, especialmente pelos qualificativos que costumam acompanhar a expressão ‘legítima defesa’ (self-defense): a legítima defesa ‘interceptativa’, ‘preemptiva’, ‘preventiva’, ‘antecipatória’ e outros adjetivos tem sendo

rece ser uma lacuna do direito dos Estados em relação à sua proteção em um mundo cujas ameaças são cada vez mais difusas e letais, buscando legitimar a atuação que precede a consumação de um ataque armado. A ONU, através de um grupo designado especificamente para debater essas questões, admitiu a possibilidade da legítima defesa preemptiva devido a iminência do ataque, mas afastou a possibilidade de se invocar a Carta para apoiar a legítima defesa preventiva; nesta hipótese, seria necessário a autorização do Conselho de Segurança¹¹. É exemplo de legítima defesa preemptiva, a reação de Israel em 1967 na “Guerra dos Seis Dias” diante da mobilização das tropas dos países árabes; é exemplo de ataque preventivo, a ação de Israel em 1981 para impedir que o Iraque desenvolvesse capacidade nuclear¹².

Legítima Defesa e Conflitos Armados Não-internacionais

Para o pensamento militar tradicional, “só as relações políticas entre governos e nações engendram a guerra” (Clausewitz 2014, 870), ou seja, “a guerra do *jus publicum Europaeum* era uma guerra interestatal, travada por um exército estatal regular contra um outro exército estatal regular” (Schmitt 2008, 159). Sob esta perspectiva, é possível compreender a afirmação de que a guerra é a continuação da política por outros meios¹³, pois o conflito

empregados não apenas para interpretar as ambiguidades e omissões da Carta, mas para justificar toda espécie de ações armadas, legais ou ilegais (Neto 2008, 457).

11 Ao discutir necessárias inovações no artigo 51 o *Grupo de personalidades de alto nível sobre ameaças, desafios e mudanças*, nomeado pelo Secretário Geral das Nações Unidas, produziu, em 11 de dezembro de 2004, um relatório no qual distinguiu duas categorias de ação militar com objetivos preventivos: o princípio da precaução, em caso de ameaça iminente ou próxima (*preemptive self-defence*) e a intervenção militar preventiva *stricto sensu* (*preventive self-defence*) em caso de ameaça não-iminente ou não-próxima, como aquela que ocorre quando da aquisição por parte de um Estado, dos meios de fabricar armas nucleares. Entendeu-se, então, que essa última hipótese, a intervenção militar preventiva *stricto sensu*, não seria autorizada pela Carta, e uma eventual ação visando neutralizar riscos potenciais, mas não iminentes ou próximos, precisaria ser aprovada pelo Conselho de Segurança (Velo 2006, 787).

12 The better interpretation of Article 51 seems to be that self-defence is lawful when an armed attack by another state is imminent (pre-emptive self-defence, as in the case of Israel in 1967, when the international community did not object to Israel’s attack to forestall the impending invasion by some Arab countries); instead, anticipatory self-defence is unlawful when the attack is launched to prevent a possible future aggression (preventive self-defence, as in the case of the Israeli 1981 attack on Iraq to destroy the Osirak nuclear reactor, an attack the Security Council condemned by res. 487/1981). The fact, however, remains that this interpretation is not upheld by all members of the international community (Cassese 2008, 154-155).

13 A guerra nada mais é senão a continuação das relações políticas, com o complemento de outros meios. Dizemos que se lhe juntam novos meios, para afirmar ao mesmo tempo que a guerra em si não faz cessar essas relações políticas, que ela não as transforma em algo inteira-

militar estaria regulado por regras que visam controlar a atividade dos atores envolvidos, bem como, realizar um acordo para estabelecer a paz ao final das hostilidades. Mas o terrorismo na era da globalização envolve atores não-estatais como o ISIS, al-Qaeda, al-Nusra, al-Shabab, Talibã, Boko Haram, etc, que buscam a destruição total do oponente. Nessas hipóteses, a denominação correta é “conflito armado não-internacional¹⁴” (*non-international armed conflict* - NIAC) e o regime jurídico internacional cabível é o art. 3º comum às quatro Convenções de Genebra de 1949, cuja aplicação depende sempre da análise do caso concreto¹⁵. Essa é uma regra de *jus in bello*, que regula o uso da força entre as partes envolvidas no conflito armado não-internacional. Mas no caso da Guerra ao Terror, os atores não-estatais romperam com a regra de direito humanitário internacional¹⁶, sendo que apenas os Estados estão limitados por ela.

Por sua vez, o *jus ad bellum* permite que a legítima defesa seja invocada no contexto dos conflitos armados não-internacionais. O artigo 2º, § 4º da Carta das Nações Unidas afirma que “todos os Membros deverão evitar em

mente diferente, mas que estas continuam a existir na sua essência, quaisquer que sejam os meios de que se servem (Clausewitz 2014, 870).

14 International humanitarian law (IHL), also known as the laws of war and the law of armed conflict, is the legal framework applicable to situations of armed conflict and occupation. As a set of rules and principles it aims, for humanitarian reasons, to limit the effects of armed conflict. [...] IHL classifies armed conflicts as international armed conflict (IAC) or non-international armed conflict (NIAC). Qualifying an armed conflict is an important threshold question necessary to determine which set of rules apply to the conflict: those for IAC (found mainly in the four Geneva Conventions and Additional Protocol I) or those for NIAC (found mainly in Article Three common to the four Geneva Conventions and Additional Protocol II) (International Humanitarian Law 2017).

15 In Article Three common to the four Geneva Conventions a NIAC is defined in the negative, as “an armed conflict not of an international character.” Thus, if a non-state armed group is a party to the armed conflict, it will be categorized as a NIAC. This could be if a state is fighting an armed group, or if two armed groups are fighting each other. [...] The use of the phrase “global war on terror” resulted in some misunderstanding regarding the application of IHL to certain situations. The “global war on terror” is a political phrase, not a legal term of art. Thus, the “global war on terror” is not an armed conflict. The appropriate analysis is to look at the conflict locations – Iraq, Afghanistan, Somalia, Yemen, etc. – and assess each one in terms of whether or not it is an IAC or NIAC, regulated by the relevant framework (International Humanitarian Law 2017).

16 There are the rules related to war. Here, ISIS claims to follow Islamic laws of armed conflict...ISIS has published guidelines, either as official fatwas or legal opinions authored by ISIS-affiliated clerics, specifying the conditions under which enemy combatants may be targeted, tortured, mutilated, or killed as well as rules governing the ransom of non-Muslim hostages. So ISIS can claim that its combatants are acting lawfully according to the group’s own rules, even though the United Nations has reported that “ISIS is violating binding international humanitarian law” (March e Revkin 2015)

suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”. Esta restrição do uso da força nas relações internacionais não limita o inerente direito de legítima defesa, como assegurado no art. 51 do mesmo documento, mas prevê que esse direito somente pode ser exercido após o ataque. No entanto, é preciso enfatizar que a legítima-defesa internacional não se restringe apenas à agressões provocadas por Estados, como previsto no Art. 3º, g, da Resolução 3314, XXXIX, AGNU¹⁷, que define o conceito de “agressão”. O direito costumeiro elaborou também a possibilidade de um Estado reagir contra ataques iminentes de atores não-estatais que atuam a partir do território de outro Estado, como foi demonstrado acima pelo *Caroline Incident*¹⁸. Além disso, os membros das Nações Unidas concordam que o terrorismo ameaça a paz internacional e que a legítima defesa contra ataques armados realizados por atores não-estatais é permitido, de acordo com as Resoluções 1368 e 1373 do Conselho de Segurança da ONU. Uma estratégia desses grupos é aquilo que se chama de agressão armada indireta¹⁹, em que os atores não-estatais se valem do território de um Estado soberano para atacar outro. São exemplos desse tipo de agressão os conflitos entre o governo colombiano e as FARC, que eram acusadas de usar o território equatoriano²⁰ para lançar seus ataques

17 Article. 3ffl, g : “L’envoi par un Etat ou en son nom de bandes ou de groupes armés, des forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des acts de force armée contre un autre Etat d’une gravité telle qu’ils équivalent aux actes énumérés ci-dessus, ou le fait de s’engager d’une manière substantielle dans une telle action” (ONU 2017).

18 The inherent right of self-defense is not restricted to threats posed by States. Even before the September 11th attacks, it was clear that the right of self-defense applies to the use of force against non-State actors on the territory of another State. For centuries, States have invoked the right of self-defense to justify taking action on the territory of another State against non-State actors. As one example, the oft-cited Caroline incident involved the use of force by the United Kingdom in self-defense against a non-State actor located in the United States. Nearly two hundred years later, this right remains widely accepted” (White House 2016, 9).

19 A agressão armada indireta foi sustentada várias vezes como justificativa da resposta em legítima defesa. [Os Estados vítimas desse tipo de agressão] alegavam que o Estado atacado tolerava ou apoiava atividades terroristas contra o território dos autores dos ataques. Foi ainda, a tese americana justificadora da Guerra do Vietnã: a infiltração progressiva de tropas do Vietnã do Norte e dos Vietcongues no Vietnã do Sul seriam os fundamentos para a legítima defesa, individual por parte do Vietnã do Sul, coletiva por parte dos EUA (Veloso 2006, 789).

20 As discordâncias e tensões entre os dois países aumentaram após o 1 de março de 2008, quando o governo colombiano bombardeou um acampamento das FARC dentro do território equatoriano (Angostura), sem o conhecimento e o aval do governo equatoriano. Essa operação militar matou Raúl Reyes, alto comandante das FARC e mais 22 pessoas. O governo colombiano alegou que agiu de acordo com as teses da segurança preventiva, da legítima defesa e da co-responsabilidade internacional contra atores terroristas que utilizavam o território equatoriano para atacar a Colômbia (Santos 2010).

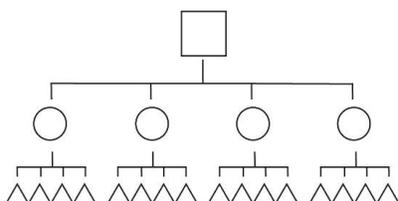
contra a Colômbia.

O problema, neste tipo de conflito, é como determinar a iminência do ataque para se recorrer ao uso da força de acordo com o *jus ad bellum*. Os EUA, por exemplo, analisam uma variedade de fatores definidos por Daniel Bethlehem²¹, a fim de justificar o uso da força de maneira antecipada, ou seja, antes que o ator não-estatal venha a consumir o ataque terrorista²². A dificuldade da questão reside justamente em determinar a iminência do ataque que seria realizado por um grupo que não segue as regras internacionais, inserindo um elemento de indeterminação e surpresa no conflito armado. Esses atores não-estatais se valem das novas tecnologias para organizarem os ataques de maneira rápida e eficiente, dificultando a atuação do Estado que busca impedir a ocorrência de atentados contra a população civil²³. Por exemplo, a disciplina militar acostuada com esquemas táticos típicos da era moderna, baseados em conflitos entre exércitos oficiais de Estados soberanos, acaba encontrando dificuldade de se adaptar a fragmentação armada irregular, cuja dispersão está presente nos conflitos com grupos terroristas que atuam como células móveis que atacam sem ordem direta de um comando central. Isso fica claro no depoimento do General Stanley McChrystal sobre a dificuldade do exército mais poderoso do mundo enfrentar a al-Qaeda no Iraque, uma rede descentralizada de militantes sem uniformes que se valiam de ataques terroristas contra alvos militares e civis. A figura da esquerda mostra a tradicional formação de combate do exército tipicamente moderno enquanto a figura da direita mostra como a tática terrorista acabou por confundir a formação militar tradicional:

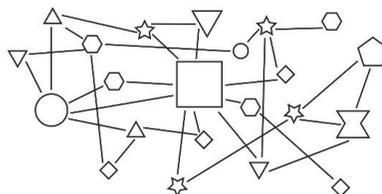
21 Under the *jus ad bellum*, a State may use force in the exercise of its inherent right of self-defense not only in response to armed attacks that have already occurred, but also in response to *imminent* attacks before they occur. When considering whether an armed attack is imminent under the *jus ad bellum* for purposes of the initial use of force against another State or on its territory, the United States analyzes a variety of factors [...]. These factors include those identified in Daniel Bethlehem, *Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack by Nonstate Actors*, 106 AM. J. INT'L L. 769 (2012). (White House 2016, 10).

22 The challenge is to formulate principles, capable of attracting a broad measure of agreement, that apply, or ought to apply, to the use of force in self-defense against an imminent or actual armed attack by non-state actors (Bethlehem 2012, 4).

23 While “imminence” continues to be a key element of the law relevant to anticipatory self-defense in response to a threat of attack, the concept needs to be further refined and developed to take into account the new circumstances and threats from non-state actors that states face today (Bethlehem 2012, 5).



What we were designed for



What we were facing

O esquema gráfico do general americano expressa bem como o terrorismo, se valendo das novas tecnologias da informação que permitem uma comunicação dinâmica entre pequenos grupos autônomos²⁴, gerou um nível de complexidade para o qual o modelo militar tradicional não estava preparado. A atual característica do terrorismo está justamente na união entre a sua tática insidiosa e os meios tecnológicos que permitem uma rápida coordenação entre os militantes, que interagem diretamente entre si, potencializando o sucesso dos ataques.

Assim, o governo americano na Guerra ao Terror amplia os critérios para determinar quando o ataque pode ser considerado iminente, buscando conciliar o recurso ao uso da força contra atores não-estatais, com o *jus ad bellum* reconhecido pela comunidade internacional, sem descurar do *jus in bello* durante a operação militar²⁵. Os princípios relevantes para o escopo do direito de legítima defesa de um Estado contra um ataque iminente ou atual por um agente não-estatal definidos por Daniel Bethlehem, são:

1. Os Estados tem o direito de legítima defesa contra um ataque armado, iminente ou atual, executado por atores não-estatais;
2. A ação armada em legítima defesa deve ser usada somente como úl-

24 AQUI's adroit use of information technology had multiplied the effectiveness of tactics employed by guerrilla and terrorist groups for decades. That much was obvious, but there was a bigger change at play. The exponential growth of global interconnectedness meant we weren't just looking at the same roads with faster traffic; we were looking at an entirely different and constantly shifting landscape (McChrystal 2015).

25 The principles [...] address only the *jus ad bellum* (the law relevant to the resort to armed force) rather than the *jus in bello* (the law relevant to the conduct of military operations). As such, the principles address the threshold for the use of armed force in self-defense rather than the use of force in ongoing military operations. Any use of force in self-defense would be subject to applicable *jus in bello* principles governing the conduct of military operations (Bethlehem 2012, 5).

timo recurso em circunstâncias nas quais não existem outros meios efetivos disponíveis para confrontar um ataque iminente ou atual;

3. A ação armada em legítima defesa deve ser limitada ao que é necessário para se opor a um ataque iminente ou atual e deve ser proporcional a ameaça confrontada;

4. O termo “ataque armado” inclui tanto ataques isolados quanto uma série de ataques que indicam um padrão organizado contínuo de atividade armada. A distinção entre ataques isolados e uma série de ataques é relevante para considerações sobre a necessidade de agir em legítima defesa e a proporcionalidade de tal ação;

5. A avaliação sobre uma série de ataques, sejam iminentes ou atuais, constituindo um padrão organizado de atividade armada contínua, é validada em circunstâncias nas quais há uma base razoável e objetiva para concluir que aqueles que ameaçam ou realizam tais atos estão agindo em concerto;

6. Atuam em concerto aqueles que planejam, ameaçam e executam ataques armados, bem como aqueles que providenciam apoio material essencial para os ataques, sendo possível falar que eles tomam parte direta nos ataques;

7. A ação armada em legítima defesa pode ser direcionada contra aqueles que ativamente planejam, ameaçam ou realizam ataques armados. Pode também ser direcionada contra aqueles sobre os quais recaem uma forte, razoável e objetiva suspeita que permite concluir que eles estão tomando parte nos ataques através de apoio material essencial para a operação;

8. Um ataque armado pode ser considerado “iminente” se as avaliações sobre ele fizerem referência a todas as circunstâncias relevantes, tais como: (a) a natureza e a imediatidade da ameaça, (b) a probabilidade do ataque, (c) se o ataque previsto faz parte de um padrão organizado de atividade armada contínua, (d) o alcance provável do ataque e a lesão, perdas ou danos possíveis de ocorrerem na ausência de uma ação capaz de mitigá-los, (e) a probabilidade de que vai haver outras oportunidades para agir em legítima defesa causando menos danos colaterais. A ausência de provas específicas sobre o local do ataque ou a sua natureza não impede a conclusão de que um ataque armado é iminente para os propósitos do exercício do direito de legítima defesa, desde que haja uma base razoável e objetiva para se concluir que um ataque armado é iminente;

9. É exigido dos Estados que tomem todas providências necessárias para assegurar que seus territórios não sejam usados por atores não-estatais com propósitos de atividades armadas – incluindo planejamento, ameaça, execução ou fornecimento de meios materiais para os ataques armados – con-

tra outros Estados e seus interesses;

10. Em relação aos parágrafos seguintes, um Estado não pode se valer de uma ação armada em legítima defesa contra um ator não-estatal no território ou dentro da jurisdição de um outro Estado (“o terceiro” Estado) sem o consentimento deste. A requisição para se obter o consentimento não se aplica em circunstâncias nas quais houver uma resolução aplicável do Conselho de Segurança autorizando o uso da força armada sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas ou outra previsão legal relevante e aplicável com efeito semelhante. Quando o consentimento for necessário, todos os esforços despendidos com boa-fé devem ser considerados para se obter a autorização;

11. A exigência de consentimento não se aplica em circunstâncias nas quais houver uma base razoável e objetiva que permita concluir que um Estado está agindo em conluio com o ator não-estatal ou não está disposto a impedir as atividades armadas do ator não-estatal, sem deixar ao Estado que é vulnerável aos ataques iminentes ou atuais, nenhuma outra possibilidade a não ser usar a força em legítima defesa. No caso de conluio ou abrigo por parte de um Estado ao ente não-estatal, a extensão da sua responsabilidade pela ajuda ou apoio ao agente agressor é relevante para considerações da necessidade de se atuar em legítima defesa e a proporcionalidade da força, incluindo ações contra o Estado partícipe ou hóspede;

12. A requisição para consentimento não se aplica em circunstâncias nas quais há uma base razoável e objetiva que permite concluir que o “terceiro” Estado é incapaz de efetivamente impedir as atividades armadas do ator não-estatal, sem deixar ao Estado visado nenhuma outra alternativa a não ser usar a força em legítima defesa contra um ataque armado iminente ou atual. Em tais circunstâncias, além dos requerimentos anteriores, deve haver também uma base sólida, razoável e objetiva para se concluir que o pedido de consentimento iria muito possivelmente minar a efetividade da atuação em legítima defesa, seja por razões de transparência, atraso, incapacidade para agir, o que aumentaria o risco do ataque armado, da vulnerabilidade para futuros ataques ou qualquer outro processo que daria a possibilidade de uma ação independente em legítima-defesa. A busca de consentimento deve providenciar uma oportunidade para que o Estado-hóspede relutante concorde com um plano de ação efetivo e realize tal plano para confrontar as atividades armadas do ator não-estatal que atua em seu território ou dentro de sua jurisdição. O fracasso ou a recusa de concordar com o plano de ação, dará apoio a conclusão de que o Estado em questão deve ser considerado como partícipe ou hóspede;

13. O consentimento pode ser estratégico ou operacional, genérico ou ad hoc, expresso ou implícito. O relevante é que essas ações devem ser razoáveis para considerar o consentimento legítimo por parte do Estado em

cujo território ou jurisdição a legítima defesa armada irá ocorrer. Há uma presunção contestável contra as implicações do consentimento baseado simplesmente na aquiescência histórica. Em qualquer caso, a aquiescência histórica é suficiente para transmitir o consentimento, que deve ser avaliado pela referência de todas as circunstâncias relevantes, incluindo se o consentimento anterior foi dado em um contexto que seria razoável esperar uma objeção expressa, e se foi este o caso, que tenha sido resolvido apropriadamente, bem como uma atuação que exclua qualquer outra objeção;

14. Esses princípios não impedem a aplicação da Carta das Nações Unidas, nem das resoluções do Conselho de Segurança da ONU relativas ao uso da força, nem do direito internacional consuetudinário que trata do uso da força e do direito de legítima defesa dos Estados, incluindo o direito coletivo de legítima defesa;

15. Esses princípios não prejudicam qualquer direito de autodefesa que pode ser aplicado em outras circunstâncias nas quais um Estado ou seus interesses imperativos possam vir a ser alvos de um ataque iminente ou atual;

16. Estes princípios não prejudicam a aplicação de qualquer circunstância que exclua a ilicitude ou qualquer atenuante que possa ser relevante.

Bethlehem define o termo “base razoável e objetiva” previsto nos parágrafos 5, 7, 8, 11 e 12, afirmando que essa base “exige uma conclusão capaz de ser sustentada de maneira confiável com um alto nível de segurança a partir de toda informação crível disponível” (Bethlehem 2012, 6, tradução nossa). Ele também define a expressão “ameaça” prevista nos parágrafos 5, 6, 7 e 9, afirmando que “a ameaça se refere à conduta que – sem uma ação mitigadora – constitui uma base objetiva razoável para se concluir que é possível a sua execução e que há uma intenção por parte dos supostos executores em consumá-la. Se a ameaça de um ataque dá ensejo a legítima defesa, isso deve ser analisado pelos fatores expostos no parágrafo 8” (Bethlehem 2012, 6, tradução nossa). Uma vez que um Estado tenha recorrido legalmente ao uso da força em legítima defesa, contra um grupo armado devido ao ataque (iminente ou já consumado), não é preciso reavaliar se todo ato subsequente ao primeiro ataque é ou não “iminente” se as hostilidades ainda não tiverem cessado.

Toda a argumentação exposta acima busca fundamentar o conceito de “iminência” na sociedade mundial de risco (*world risk society*²⁶) ou seja, um mundo em que os riscos não são passíveis de serem calculados ou previstos

26 Modern collectivities are increasingly occupied with debating, preventing and managing risks. Unlike earlier manifestations of risk characterized by daring actions or predictability models, global risks cannot be calculated or predicted anymore (Beck e Levy 2013, 6).

seguramente²⁷. Essa definição passou a preencher os critérios do Guia de Política Presidencial (*Presidential Policy Guidance* - PPG) do governo americano que estabelece o padrão para operações de contra-terrorismo preemptivas, como captura ou emprego de força letal contra alvos suspeitos de terrorismo, que estão fora das “áreas de hostilidade ativa” (*areas of active hostility*). Essas operações de contra-terrorismo não excluem nem substituem a lei dos conflitos armados e seus princípios, tais como necessidade, proporcionalidade e humanidade. O termo “áreas de hostilidade ativa” não é um termo jurídico internacionalmente reconhecido, mas se refere a países como Afeganistão, Iraque e Síria, devido ao escopo e intensidade do conflito nesses locais. Dessa forma, o PPG é aplicado apenas em operações letais fora dessas áreas, como Iêmen e Somália, que possuem grupos terroristas em atividade. O governo Obama fez questão de afirmar que os EUA seguem a lei dos conflitos armados²⁸ dentro e fora das áreas de hostilidades, mas nas áreas que não são classificadas como “hot-battlefield” aplica-se o PPG, que possui critérios mais rigorosos para o uso de força letal do que o próprio direito da guerra (*law of war*). Por exemplo, o PPG exige a “quase certeza” de que civis não serão atingidos, bem como, a possibilidade de captura do indivíduo antes do uso da força, enquanto o direito da guerra prevê que civis serão inevitavelmente mortos em conflito e que os combatentes só não podem ser mortos se estiverem fora de combate devido a prisão, rendição, doença ou ferimento.

As ações contra-terroristas executadas fora das áreas de hostilidade ativa geralmente são realizadas com o consentimento do Estado sobre o qual a força militar é aplicada, a fim de não violar a sua soberania, funcionando como uma legítima defesa coletiva. Para dar início a essas operações, dois critérios do *jus ad bellum* devem ser preenchidos: i) o Estado deve avaliar se ele tem o direito de atuar contra o ator não-estatal (*the against whom question*); ii) o Estado deve também analisar onde ele pode utilizar a força militar (*the where question*). O *jus ad bellum* exige que o Estado, para atuar em legítima defesa fora de uma área de hostilidade ativa, tenha o consentimento do outro

27 Short of an actual armed attack, how long does a State have to wait before preemptive measures can be taken to prevent serious harm? In the era of weapons of mass destruction, definitions within the traditional framework of the use of force in self-defense and the concept of preemption must adapt to the nature and capabilities of today’s threats (Taft 2002).

28 America’s actions are legal. We were attacked on 9/11. Within a week, Congress overwhelmingly authorized the use of force. Under domestic law, and international law, the United States is at war with al Qaeda, the Taliban, and their associated forces. We are at war with an organization that right now would kill as many Americans as they could if we did not stop them first. So this is a just war -- a war waged proportionally, in last resort, and in self-defense. And yet, as our fight enters a new phase, America’s legitimate claim of self-defense cannot be the end of the discussion (Obama 2013a).

Estado para atuar em seu território, ou então, agir em legítima defesa sem o consentimento do outro ente soberano somente se este for incapaz ou não estiver disposto a agir contra o ator não-estatal localizado no seu território. Nesta última hipótese, o Direito Internacional não exige o consentimento do Estado no qual a força militar será usada contra o ator não-estatal que gera a ameaça. No caso de incapacidade (falta de recursos militares, humanos, econômicos) ou não querer antagonizar o ator não-estatal (pois o utiliza como *proxy*), o Estado que abriga o grupo armado terá a sua soberania “violada” pelo Estado ameaçado que age em legítima defesa. A exigência de se analisar a incapacidade (*unable*) ou relutância (*unwilling*) é uma maneira de se respeitar a soberania, garantindo que a força militar só será empregada se o Estado não puder ou não quiser agir contra o grupo armado que desde o seu território, ameaça outro Estado²⁹. É exemplo da incapacidade de agir contra o ator não-estatal, a perda do território, como no caso da Síria que perdeu parte do seu território para o Estado Islâmico. É exemplo da relutância de agir contra o ator não-estatal a recusa do Talibã em prender e entregar bin Laden após os atentados de onze de setembro.

O Guia de Política Presidencial tentou definir parâmetros para um novo paradigma de conflito armado, no caso, entre um Estado soberano (EUA) e vários grupos armados cujos combatentes não se identificam publicamente, almejam alvos civis e militares, estão dispostos a usar armas de destruição em massa³⁰, possuem financiamentos clandestinos e são motivados por uma ideologia suicida. Tudo isso combinado com novas tecnologias de comunicação em um mundo globalizado, onde o trânsito de pessoas de um lugar para outro não está submetido a um controle rígido das fronteiras, permitindo que os grupos terroristas se espalhem por diversos territórios, forma uma ameaça sem precedentes. Devido a característica difusa do terrorismo internacional, os ataques fora de áreas de hostilidade ativa em legítima defesa³¹ tornaram-se

29 With respect to the “unable” prong of the standard, inability perhaps can be demonstrated most plainly where, for example, a State has lost or abandoned effective control over the portion of its territory where the armed group is operating. With respect to the “unwilling” prong of the standard, unwillingness might be demonstrated where, for example, a State is colluding with or harboring a terrorist organization operating from within its territory and refuses to address the threat posed by the group (White House 2016, 10).

30 John Cantlie, the kidnapped British war correspondent, telegraphed a warning that [...] ISIS could request that its operatives in Pakistan purchase a nuclear weapon, take it to Nigeria, and then smuggle it into the United States through Mexico by using existing drug-and human-trafficking networks. That might sound implausible, but the article at least indicated that ISIS is thinking along these lines. And it wouldn't be the first group. Terrorists, and in particular jihadists, have long been interested in the acquisition and use of chemical, biological, radiological, and nuclear weapons (Acharya 2016).

31 On September 28, in coordination with the Federal Government of Somalia, U.S. forces

rotina, o que acarretou críticas as essas ações. Como forma de responder a essas críticas, o governo Obama publicou um sumário em 2016 sobre as atividades em legítima defesa fora das áreas de hostilidade ativa³², explicitando o número de mortos, tanto de combatentes como não-combatentes. As estimativas oficiais, que compreendem o período de 20 de janeiro de 2009 até 31 de dezembro de 2015, são:

- Número total de ataques contra alvos terroristas fora de áreas de hostilidade ativa: 473.
- Combatentes mortos: 2.372-2.581.
- Não-Combatentes mortos: 64-116.

Se estes números estão certos, de 2,5 a 5% das vítimas dos ataques fora de zonas de guerra são civis (efeito colateral). Contudo, a própria Casa Branca reconhece a discrepância entre os seus dados oficiais e os dados de organizações não-governamentais que possuem uma estimativa maior; por exemplo, no mesmo período indicado pelo sumário, essas organizações contam entre 200 a 900 civis mortos por essas operações³³. As críticas aos números fornecidos pelo governo americano ganham força porque até mesmo os dados oficiais de ataques realizados em zonas de guerra como Iraque e Afeganistão parecem estar errados, possivelmente, desde o início da Guerra ao Terror em 2001³⁴. Mesmo assim, o próprio Obama defendeu suas ações, afirmando que

conducted a self-defense strike against al-Shabaab, an al-Qaeda-associated terrorist group, in Galcayo, Somalia. During a Somali-led counterterrorism operation to disrupt an al-Shabaab Improvised Explosive Device (IED) making network, a group of armed al-Shabaab fighters attacked, threatening the safety and security of the Somali force. Somali forces returned fire in self-defense. The U.S. conducted a self-defense strike to neutralize the threat, killing nine (9) enemy fighters. (U.S. Africa Command Public Affairs 2016).

32 OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE. *Summary of Information Regarding U.S. Counterterrorism Strikes Outside Areas of Active Hostilities*, 2016.

33 Although these organizations' reports of non-combatant deaths resulting from U.S strikes against terrorist targets outside areas of active hostilities vary widely, such reporting generally estimates significantly higher figures for non-combatant deaths than is indicated by U.S. Government information. For instance, for the period between January 20, 2009 and December 31, 2015, non-governmental organizations' estimates range from more than 200 to slightly more than 900 possible non-combatant deaths outside areas of active hostilities (Office of The Director of National Intelligence 2016, 2).

34 The American military has failed to publicly disclose potentially thousands of lethal airstrikes conducted over several years in Iraq, Syria and Afghanistan [...] The enormous data gap raises serious doubts about transparency in reported progress against the Islamic State, al-Qaida and the Taliban, and calls into question the accuracy of other Defense Department disclosures documenting everything from costs to casualty counts. In 2016 alone, U.S. combat

o número de civis mortos por drones é menor do que seria o número de vítimas do terrorismo, caso os EUA não agissem³⁵. Outra questão contestada é quem o governo americano considera como “combatente” e quem é considerado “civil”. De acordo com o sumário, a verificação de uma pessoa como alvo legítimo de um ataque deriva de vários fatores que são levados em conta pelos serviços de inteligência, como a participação do sujeito em uma organização terrorista e o papel que ele realiza dentro dessa organização; neste caso, a Casa Branca queria debelar as acusações de grupos de direitos humanos que afirmam que todos os homens em idade militar nessas áreas seriam considerados suspeitos e, conseqüentemente, alvos em potencial³⁶, ou seja, que os ataques são baseados puramente em características externas (*signature strikes*).

Os Precedentes Abertos pelos Estados Unidos no Emprego de Força Letal em Legítima Defesa Contra Ameaças Terroristas Fora das Zonas de Conflito

A atuação dos Estados Unidos na Guerra ao Terror, especificamente as operações fora das áreas de hostilidade ativas, invocando a legítima defesa contra um ataque iminente, abre precedentes importantes na esfera do Direi-

aircraft conducted at least 456 airstrikes in Afghanistan that were not recorded as part of an open-source database maintained by the U.S. Air Force [...] Most alarming is the prospect this data has been incomplete since the war on terrorism began in October 2001. If that is the case, it would fundamentally undermine confidence in much of what the Pentagon has disclosed about its prosecution of these wars, prompt critics to call into question whether the military sought to mislead the American public, and cast doubt on the competency with which other vital data collection is being performed and publicized (Grandpre e Snow 2017).

35 To do nothing in the face of terrorist networks would invite far more civilian casualties -- not just in our cities at home and our facilities abroad, but also in the very places like Sana'a and Kabul and Mogadishu where terrorists seek a foothold. Remember that the terrorists we are after target civilians, and the death toll from their acts of terrorism against Muslims dwarfs any estimate of civilian casualties from drone strikes (Obama 2013a).

36 The term “non-combatant” does not include an individual who is part of a belligerent party to an armed conflict, an individual who is taking a direct part in hostilities, or an individual who is targetable in the exercise of U.S. national self-defense. Males of military age may be non-combatants; it is not the case that all military-aged males in the vicinity of a target are deemed to be combatants. [...] Further analysis of an individual’s possible membership in an organized armed group may include, among other things: the extent to which an individual performs functions for the benefit of the group that are analogous to those traditionally performed by members of a country’s armed forces; whether that person is carrying out or giving orders to others within the group; or whether that person has undertaken certain acts that reliably connote meaningful integration into the group (Office of The Director of National Intelligence 2016, 1).

to Internacional, porque essa argumentação pode ser adotada por qualquer país e a sua prática pode se tornar um costume, e “o costume internacional teve e tem importância primordial no surgimento e desenvolvimento de novos conteúdos, que se manifestam no contexto internacional, sobretudo em razão da concomitante aceleração da evolução, combinada com o aumento significativo do número de atores internacionais” (Accioly, Silva e Casella 2013, 150). Essa afirmação parece encontrar respaldo na conduta do Reino Unido, que também já possui um programa de operações contra-terroristas que utiliza a mesma linha de argumentação da legítima defesa dos Estados Unidos³⁷. A idéia de que essa prática pode se tornar um costume através do decurso do tempo pode ser defendida em face da duração da Guerra ao Terror, que começou em 2001 com a implementação de medidas emergenciais que duram até hoje nos Estados Unidos³⁸. A abordagem de se eliminar suspeitos de terrorismo fora das áreas de hostilidade ativa confirma a nova dinâmica dos conflitos da sociedade mundial de risco: uma guerra aérea executada por drones pilotados por oficiais que estão à milhares de quilômetros do alvo, buscando “neutralizar” indivíduos identificados pelo serviço de inteligência, evitando o confronto físico entre soldados e guerrilheiros³⁹. Essa foi a estratégia militar adotada por Obama, que admitiu a sua preferência por ataques contra suspeitos de terrorismo através de drones, sem o envolvimento direto

37 Lord Macdonald, the former director of public prosecutions, has co-signed a letter to Theresa May calling for greater transparency on the UK's use of a “kill list” for drone strikes targeting British fighters in Syria and elsewhere. The letter calls for the release of a report by parliament's intelligence and security committee (ISC) into the British drone strike that killed Cardiff-born Reyaad Khan in Syria in August 2015, as well as the names of any further targets killed in the name of self-defence. [...] Khan had featured in a prominent Isis recruiting video in 2014. David Cameron went to parliament in September 2015 to defend the strike that killed him as “entirely lawful”, even though MPs had not voted in favour of military action against Isis in Syria, and had voted against action against President Assad. Cameron and his officials argued that Khan posed an “imminent threat” to the UK that justified his killing outside a British war zone. The announcement was the first time the UK had acknowledged killing people using drones beyond the legal battlefield (Ross 2017).

38 Consistent with section 202(d) of the National Emergencies Act, 50 U.S.C. 1622(d), I am continuing for 1 year the national emergency previously declared on September 14, 2001, in Proclamation 7463, with respect to the terrorist attacks of September 11, 2001, and the continuing and immediate threat of further attacks on the United States. Because the terrorist threat continues, the national emergency declared on September 14, 2001, and the powers and authorities adopted to deal with that emergency must continue in effect beyond September 14, 2015. Therefore, I am continuing in effect for an additional year the national emergency that was declared on September 14, 2001, with respect to the terrorist threat (Obama 2015b).

39 The Administration had an obligation to set a governing framework for operations in places like Yemen and Somalia, where the United States is engaged in a new paradigm of standoff warfare against terrorist targets with minimal or no U.S. forces on the ground (Hartig 2016, 2).

de tropas americanas⁴⁰. O problema é que essa tática de uma guerra aérea, sem “*boots on the ground*” (ou pelo menos com tropas reduzidas possuindo um papel secundário de apoio ao exércitos locais despreparados), terminou por espalhar os grupos terroristas ao longo de vários territórios, estendendo o escopo da Guerra ao Terror. Daí a necessidade da atuação antecipada contra suspeitos de terrorismo fora de áreas de hostilidade ativas e a consequente ampliação do conceito de legítima defesa internacional. Mas partindo dessa análise, fica claro que a Guerra ao Terror entrou em um ciclo vicioso, no qual quanto maior o número de ataques cometidos invocando a legítima defesa fora das áreas de hostilidade ativa, mais os alvos potenciais se espalham para dificultar esses ataques, levando o terrorismo para novos territórios. Essa dinâmica também facilita o recrutamento de militantes pois a percepção de que o governo americano pode executar qualquer pessoa em qualquer lugar, desde que o governo o considere um terrorista, cria um movimento de resistência que gera mais voluntários para lutar contra o que é visto como uma agressão imperialista e não legítima defesa⁴¹. A insistência nessa estratégia gerou o oposto daquilo que Obama prometia⁴².

Portanto, ainda que o governo americano tenha elaborado um guia de atuação que é aparentemente compatível com as regras de direito humanitário internacional, não se pode ignorar que ele servirá como precedente para a atuação de outros países que estão envolvidos em conflitos e combatem grupos que eles mesmos classificam como terroristas⁴³. Neste caso, o risco seria

40 Drone strikes allow us to deny terrorists a safe haven without airstrikes, which are less precise, or invasions that are much more likely to kill innocent civilians as well as American service members (Obama 2016c).

41 Four former US air force service members, with more than 20 years of experience between them operating military drones, have written an open letter to Barack Obama warning that the program of targeted killings by unmanned aircraft has become a major driving force for Isis and other terrorist groups. The group of servicemen have issued an impassioned plea to the Obama administration, calling for a rethink of a military tactic that they say has “fueled the feelings of hatred that ignited terrorism and groups like Isis, while also serving as a fundamental recruitment tool similar to Guantánamo Bay” (Macaskill e Pilkington 2015).

42 *We have to fight terrorists in a way that does not create more terrorists.* For example, in a dangerous world, terrorists seek out places where it’s often impossible to capture them, or to count on local governments to do so. And that means the best option for us to get those terrorists becomes a targeted strike (Obama 2016c, grifos nossos).

43 For all the disagreements about drones, there are at least two factors on which both defenders and critics might agree: the accuracy of strikes is only as good as the intelligence that goes into them, and whatever precedent the United States sets with their use will be used as a template for other states that adopt the technology in the future. [...] Other countries interested in developing or acquiring armed drones will model their behavior on how the United States uses the technology. As Central Intelligence Agency Director John Brennan said in 2012, “we are establishing precedents that other nations may follow, and not all of them will be nations

a possibilidade de que o conceito de “terrorismo” seja determinado e aplicado unilateralmente por cada país contra grupos e indivíduos que são considerados como uma ameaça a sua segurança nacional, permitindo o emprego de drones onde quer que os supostos terroristas estejam. Assim, não apenas o terrorismo global difuso seria um risco imprevisível, mas também os ataques de drones contra indivíduos que são condenados em procedimentos secretos por cada governo, de acordo com suas próprias avaliações e julgamentos⁴⁴. Por exemplo, o governo turco, após reprimir a tentativa de um golpe militar, exigiu que os Estados Unidos deportassem Fethullah Gulen, que mora na Pensilvânia e que foi identificado pelo governo turco como o responsável pela orquestração armada contra a ordem política estabelecida⁴⁵. Em caso de recusa dos Estados Unidos em entregar o suspeito (o que caracterizaria o critério da relutância) pode Erdogan ordenar um ataque com um drone no território americano, alegando ser Gulen uma ameaça iminente ao Estado turco, apresentando uma base razoável e objetiva para sustentar suas acusações? Esse é só um exemplo de como os precedentes abertos pelos Estados Unidos na Guerra ao Terror podem servir de fundamento para a atuação de outros países contra seus inimigos em escala global.

Contudo, é possível tentar limitar a proliferação de drones mediante tratados, como o regime multilateral que busca prevenir a corrida armamentista nuclear⁴⁶. Atualmente, o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis

that share our interests or the premium we put on protecting human life, including innocent civilians” (Kreps 2015).

44 Dozens of countries now have fleets of unmanned aircraft, and at least nine governments have armed drones: China, France, Iran, Israel, Nigeria, Pakistan, South Africa, Britain, and the United States. The report said Washington’s reliance on secretive drone strikes could lead other countries to cite the U.S. raids as justification for their own unilateral strikes, without a clear basis in international law (Luce 2016).

45 President Recep Tayyip Erdogan called on the United States to arrest or extradite Fethullah Gulen, a political rival and Muslim cleric living in self-exile in Pennsylvania. Mr. Erdogan has accused Mr. Gulen of being behind the coup attempt, a charge Mr. Gulen denies. “I call on the United States and President Barack Obama,” Mr. Erdogan said, addressing hundreds of supporters in Istanbul late Saturday. “Dear Mr. President: I told you this before. Either arrest Fethullah Gulen or return him to Turkey. You didn’t listen. I call on you again, after there was a coup attempt. Extradite this man in Pennsylvania to Turkey. If we are strategic partners or model partners, do what is necessary” (Yeginsun e Victor 2016).

46 Such an arrangement would not necessarily require new treaties or international laws; rather, it would necessitate a more broadly accepted understanding of which existing laws apply and when and a faithful and transparent adherence to them. It would also require updating the multilateral regime that was originally designed to prevent the proliferation of nuclear weapons and their delivery systems. Taken together, these measures would help minimize the spread of the most capable and lethal drones to countries that are the most conflict-prone and increase the likelihood that emerging drone powers would adopt policies that reduce the

cobre as exportações de drones, mas especialistas propõem um regime específico que iria regular a aquisição e o uso dessas armas mais adequadamente⁴⁷.

Conclusão

A justificação legal para atuação militar dos Estados Unidos na Guerra ao Terror recai sobre o conceito de legítima defesa, cujo conteúdo foi alterado: de quatro critérios de iminência previstos pelo direito costumeiro no caso *Caroline*, o instituto passou a ter dezesseis princípios. A melhor abordagem para entender essa argumentação e atuação é a análise construtivista das relações internacionais, que afirma que os Estados querem atuar dentro dos limites das normas internacionais, mas ao mesmo tempo, buscam alterá-las para que elas se enquadrem dentro de seus interesses. O sistema internacional seria assim, co-constituído, pois os agentes são influenciados pela estrutura que eles mesmos criaram, e as regras passam a servir como critérios de atuação passíveis de mudança. Para o construtivismo, a ordem internacional não deve ser analisada sob um prisma imutável, em que Estados são agentes racionais egoístas que buscam a sua proteção ou o acúmulo de poder em um ambiente anárquico, que determina suas identidades. Ao contrário, a realidade internacional é socialmente construída pelos agentes, cujas identidades não são pré-definidas, mas estão sempre abertas as mudanças e a novas interações, criando novas regras que refletem essa sociabilidade. No caso do terrorismo, os países querem afirmar que atuam dentro das normas internacionais, ao mesmo tempo que buscam remodelar seus conceitos para legitimar seus comportamentos, o que evidencia a noção de que a realidade internacional é co-constituída entre agentes e estrutura normativa, onde um influencia o outro. Assim, “uma vez reconhecido que a natureza do jogo da política internacional não deve ser simplesmente dada como garantida, está aberto o caminho a uma análise [...] das regras do jogo, uma explicação da forma como a gramática da política mundial é constituída” (Brown e Ainley 2012, 94). A questão portanto é: como a nova concepção de legítima defesa e os critérios

prospects for violent confrontations (Kreps e Zenko 2014).

47 Some drone exports are currently covered by the Missile Technology Control Regime (MTCR), created in 1987 to regulate nuclear-capable missiles and related technologies. The voluntary arrangement does cover armed drones but mentions them only as an afterthought. [...] A new and enhanced drone regime would be drone-specific, covering all exports and uses of armed-capable drones, including those that fall outside the purview of the MTCR. Moreover, its membership would go beyond that of the MTCR, which is largely limited to industrialized countries, and include all states that have or could soon acquire armed drones (Kreps e Zenko 2014).

de atuação fora de áreas de atividade ativa serão utilizadas pelos governos na guerra ao terror?

REFERÊNCIAS

- Accioly, Hildebrando, G.E. do Nascimento e Silva and Paulo Borba Casella. 2013. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Acharya, Arabinda. 2016. ISIS' Chemical Weapons. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com>.
- Bethlehem, Daniel. 2012. *Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack by Nonstate Actors*. <http://www.un.org/law>.
- Brazil. Decreto 19.841/45. *Carta das Nações Unidas*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm
- Brown, Chris, and Kirsten Ainley. 2012. *Compreender as Relações Internacionais*. Lisboa: Editora Gradiva.
- Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*. 2008. Oxford: Oxford University Press.
- Cassese, Antonio. 2008. *International Criminal Law*. Oxford: Oxford Press.
- Clausewitz, Carl von. 2014. *Da Guerra*. Editora Martins Fontes.
- Department of Defense. *Law of War Manual*, 2015. <https://www.defense.gov>
- Grandpre, Andrew, and Shawn Snow. 2017. "The U.S. military's stats on deadly airstrikes are wrong. Thousands have gone unreported". *Military Times*. <http://www.militarytimes.com/>
- Hartig, Luke. *The Drone Playbook. An Essay on the Obama Legacy and Policy Recommendations for the Next President*, *New America*, 2016. www.newamerica.org/internationalsecurity.ONU
- Hurd, Ian. Constructivism. 2010. In: *The Oxford Handbook of International Relations*.
- Grat, Madeleine, and Damien Sharkov. 2014. "Twice as Many' British Muslims Fighting for ISIS Than in UK Armed Forces". *Newsweek*. www.newsweek.com
- International Humanitarian Law. *Qualification of Armed Conflict*, 2017. <http://www.ijrcenter.org/international-humanitarian-law/>
- Kratochwil, Friedrich. 2008. *Rules, Norms and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kreps, Sarah. 2015. "Futureproofing Drones". *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com>
- Kreps, Sarah, and Micah Zenko. 2014. "The Next Drone Wars - Preparing for Proliferation". *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com>
- Luce, Dan de. 2016. "Obama's Drone Policy Gets an 'F'". *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com>
- Macaskill, Ewen, and Ed Pilkington. 2015. "Obama's drone war a 'recruitment tool' for Isis, say US air force whistleblowers". *The Guardian*. www.theguardian.com
- March, Andrew F., and Mara Revkin. 2015. "Caliphate of Law. Isis' Ground Rules". *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2015-04-15/caliphate-law>
- McChrystal, Stanley. 2015. *Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World*. Kindle Edition.
- Neto, José Cretella. 2008. *Curso de Direito Internacional Penal*. Ijuí: Editora Unijuí.
- Nogueira, João Pontes, and Nizar Messari. 2005. *Teoria das Relações Internacionais*. Editora Campus Elsevier.
- Obama, B.H. 2013a. *Remarks by the President at the National Defense University*, May 23, 2013. Available from: <https://www.whitehouse.gov>
- Obama, B.H. 2015b. *Continuation of the National Emergency With Respect to Certain Terrorist Attacks*, September 10, 2015. Available from: <https://www.whitehouse.gov/>
- Obama, B.H. 2016c. *Remarks by the President on the Administration's Approach to Counterterrorism*, December 06, 2016. Available from: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/>
- Office of The Director of National Intelligence. *Summary of Information Regarding U.S. Counterterrorism Strikes Outside Areas of Active Hostilities*, 2016. Available from: <https://www.dni.gov>
- ONU. Resolução nffl 3314, XXXIX, Art. 3ffl, g. Available from: [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314\(XXIX\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314(XXIX)&Lang=F)
- Ross, Alice. 2017. MPs call on Theresa May to release 'kill list' for UK drone strikes. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com>
- Santos, Marcelo. 2010. "Colômbia: O conflito interno e as fronteiras com o Equador e a Venezuela". Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. *Boletim Meridiano* 47, 122. <http://www.ibri-rbpi.org/?p=2686>

- Sarfati, Gilberto. 2011. *Teoria de Relações Internacionais*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Schmitt, Carl. 2008. *Teoria do Partisan*. Editora Del Rey.
- Taft, William H. 2002. "The Legal Basis for Preemption". *Council of Foreign Relations*. <http://www.cfr.org>
- U.S. Africa Command Public Affairs. "U.S. self-defense strikes in Somalia". *U.S. Africa Command press release*, 2016. <http://www.africom.mil>
- Veloso, Ana Flávia. 2008. Comentário ao Capítulo VII, Artigo 51 da Carta das Nações Unidas. In: *Comentário à Carta das Nações Unidas*, by Leonardo Nemer (Org.). CEDIN. Belo Horizonte, 2008.
- White House. *Report on the legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations*, 2016. <https://www.justsecurity.org/>
- Yeginsun, Ceylan, and Daniel Victor. 2016. "Erdogan Calls On U.S. to Arrest or Extradite Fethullah Gulen". *The New York Times*. <https://www.nytimes.com>

RESUMO

A abordagem legal da Casa Branca na Guerra ao Terror tem sido muito discutida mas pouco compreendida, de acordo com os próprios assessores jurídicos do governo americano. Apesar de vários discursos proferidos e notas oficiais sobre o assunto, o tema permanece complexo porque envolve garantias constitucionais, direitos humanos e segurança nacional. Este trabalho analisa a Guerra ao Terror, focando especificamente no instituto da legítima defesa na sociedade mundial de risco. Isto significa que para compreender como o terrorismo vem ameaçando a própria ordem internacional, é necessário verificar as mudanças conceituais que delimitam a legítima defesa e quais os resultados dessa mutação.

PALAVRAS-CHAVE

Terrorismo; Legítima Defesa Internacional; Relações Internacionais; Direitos Humanos.

Recebido em 16 de março de 2018.

Aprovado em 21 de julho de 2018.

MEDIDAS TARIFÁRIAS E TÉCNICAS AO COMÉRCIO INTERNACIONAL: UM OLHAR SOBRE OS PAÍSES AVANÇADOS E EMERGENTES

Carolina Rodrigues Corrêa¹
Marília Fernandes Maciel Gomes²

Introdução

Um dos questionamentos mais frequentes nos debates das ciências econômicas é como os países desenvolvidos chegaram ao patamar vivenciado por eles e o que os emergentes precisariam fazer para alcançar esse alto nível de desenvolvimento econômico. A análise dessa questão pode ser feita sob várias óticas, mas muitas discussões repousam sob o campo das políticas macroeconômicas, notadamente aquelas que foram adotadas pelos atualmente avançados e as que deveriam ser empregadas pelos emergentes³.

Chang (2004) aponta um tripé importante para essa análise: as políticas industrial, comercial e tecnológica (ICT). O autor afirma que são as diferenças nessas políticas que separam os países bem-sucedidos, em termos de desenvolvimento econômico, dos demais países. Outros fatores, como estabilidade econômica e política, alta taxa de investimento, política monetária e fiscal adequadas, também tem importância e estão ligados àquelas políticas, porém esse autor indica que atenção especial deve ser dada aos quesitos associados ao tripé ICT, sendo este o foco de sua obra.

1 Professora adjunta do departamento de economia da UFJF campus GV. Doutora em economia aplicada PPGEA/UFV. E-mail: carolina.ufjf@gmail.com.

2 Professora Titular da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: mfmngomes@ufv.br.

3 Os termos avançados (desenvolvidos) e emergentes (em desenvolvimento) remetem à classificação dos países com base no desenvolvimento econômico, de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). A lista de países avançados encontra-se no apêndice A. Mais informações em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/groups.htm>.

Dentre esses aspectos, busca-se neste trabalho dar especial atenção ao papel da política comercial. Essa abrange o posicionamento do país com relação ao comércio internacional. Este é muito importante para todos os países, pois serve não só para trazer disponibilidade dos mais diferentes bens para consumidores dos mais diversos lugares, mas também serve como fonte de recursos, instrumento de acordos políticos, transferência de tecnologia entre nações, entre outros benefícios.

Notadamente, no contexto do estudo da política comercial a ênfase é dada às barreiras tarifárias e não tarifárias⁴ (por exemplo: barreiras técnicas, barreiras sanitárias, quotas de importação, salvaguardas) que o país aplica, ou não, às suas importações, e também ao estímulo que este dá às exportações (por exemplo: subsídios às exportações).

O comércio internacional é constantemente utilizado como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico. Isso pode ser feito por meio da proteção de setores infantes, monopólio de setores-chave com grandes encadeamentos a jusante e a montante, geração de renda via tarifas, promoção das exportações via subsídios, entre outros. Por exemplo, muitos países fizeram uso do modelo de substituição de importações com vistas ao desenvolvimento econômico, cita-se, como exemplo, os países da América Latina. Nesse modelo, em síntese, o país protege fortemente com altas tarifas e quotas de importação setores chave, dando condições de a indústria crescer e prosperar antes de enfrentar a competitividade externa, além de incentivar a produção interna de bens com maior conteúdo tecnológico.

Há forte indício de que o comércio internacional é um bom negócio para todos os países, fato que está explicitado nas teorias de comércio, como a teoria das vantagens comparativas de Ricardo, da dotação de fatores de Heckscher e Ohlin (e Stolper e Samuelson), entre outras, conforme demonstram Krugman e Obstfeld (2010). Os autores ainda afirmam que uma das percepções mais importantes da economia internacional é que existem ganhos do comércio, ou seja, que a troca de bens e serviços entre países poderá propiciar benefício mútuo.

Rodríguez e Rodrik (2001) afirmam que a visão que prevalece nos círculos políticos da Europa e América do Norte é que países com menores barreiras ao comércio internacional obtêm progresso econômico mais rápido. De acordo com os autores, instituições multilaterais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) pregam veementemente que a abertu-

4 O termo medidas não tarifárias se encaixa melhor que barreiras, visto que as mesmas nem sempre tem efeito negativo sobre o comércio. Porém, a nomenclatura utilizada pela Organização Mundial do Comércio (OMC) ainda contém o termo barreiras.

ra comercial gera previsíveis e positivas consequências para o desenvolvimento econômico.

O comércio internacional possibilita o consumo de todos os bens em maior abundância para todos os países, serve como fonte de renda, potencia a transferência tecnológica, permite que determinados setores alcancem economias de escala e contribui para o desenvolvimento econômico. Porém, tal afirmação não significa que, necessariamente, o comércio internacional deve ser totalmente livre de barreiras, e que isso também é bom para todos os agentes. A proteção comercial pode ainda se fazer necessária, por exemplo, para a proteção da indústria infante ou garantia de qualidade dos produtos para o consumidor. Cada país, dado seu grau de desenvolvimento atual, vive em uma diferente conjuntura econômica interna, que é afetada pela externa, o que pode demandar um comércio mais livre ou mais protegido.

Na realidade, a história econômica mostra que, apesar de (alguns) pregarem fortemente o livre comércio, nem sempre os países hoje desenvolvidos seguiram (e seguem atualmente) a referida recomendação. Esse é justamente o argumento do livro de Chang (2004). Segundo o autor, os países avançados estariam “quebrando a escada”, ou seja, sugerem uma fórmula de crescimento aos países em desenvolvimento que eles mesmos não seguiram quando estavam nessa situação. Especificamente sob a política comercial, países como Estados Unidos e Reino Unido afirmam que seu crescimento se deve, em parte, à política do *laissez-faire*, liberalismo, mão-invisível. Porém, ao longo de sua trajetória de desenvolvimento, muitas vezes utilizaram políticas comerciais e industriais protecionistas, atualmente consideradas políticas “ruins”, como altas tarifas e quotas. E o que se observa atualmente é que os países avançados continuam utilizando diversos tipos de barreiras comerciais.

Com relação às tarifas, desde a primeira rodada do *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT), estas vem diminuindo na maioria dos países. Inicialmente, de acordo com Batista (1992), as negociações se limitavam essencialmente a uma liberalização do comércio de manufaturas e eram efetuadas através de reduções tarifárias. Originou-se, desde então, uma grande onda de cortes tarifários, que vem se propagando entre as nações até hoje.

Porém, o que se observa desde então é uma proliferação das medidas não tarifárias (MNT's) principalmente pelos países desenvolvidos. Com relação às medidas sanitárias (*Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS*), no período de 1995 à 2014, Estados Unidos, Brasil e Canadá foram os que mais adotaram tais medidas. No caso de medidas técnicas (*Technical Barriers to Trade – TBT*), Estados Unidos, China e União Europeia lideram o ranking. Por fim, no que tange as restrições quantitativas (quotas) temos Austrália, Hong Kong e Nova Zelândia com maior número, apesar da restrição à im-

posição desse tipo de barreira pela Organização Mundial do Comércio (OMC 2015).

Hoekman e Nicita (2011) mostram que, em geral, o uso de MNT's aumenta conforme o grau de desenvolvimento do país. Ou seja, países mais desenvolvidos tendem a usar mais MNT's. Além disso, os resultados indicam que, embora as políticas comerciais tradicionais (tarifas) continuem a ser importantes para os países em desenvolvimento, bem como para alguns setores em países desenvolvidos, MNT's e custos comerciais domésticos também são de grande importância na dinâmica comercial.

Logo, pode-se inferir que as razões para utilizar instrumentos comerciais são fortes, tanto para países avançados quanto para emergentes. Todos os países utilizam esses instrumentos, alguns mais intensamente que outros.

Apesar da importância do comércio internacional da relevância da proteção comercial para o desenvolvimento de determinados países, não existem estudos para analisar o comportamento dos mesmos com relação à adoção de barreiras tarifárias e MNT's. Também são poucos os estudos que buscam compreender os efeitos dessas diferentes políticas sobre as transações comerciais, mais especificamente sobre as importações dos países.

Os efeitos das tarifas sobre o comércio são bem claros, visto que elevam o custo de transação e, por conseguinte, desestimulam as importações. Porém, os efeitos de certas MNT's são variados. Medidas TBT e SPS podem ter efeitos ambíguos, ou seja, trazer benefícios ao comércio devido à padronização dos produtos, facilitando as transações comerciais ou, se muito restritivas, podem gerar obstáculos.

Lee e Swagel (1994) comprovaram que a estrutura diferenciada das BNT's entre os países poderia ser explicada por condições setoriais (como produtividade do trabalho e salário por trabalhador). É de se esperar que essas condições sejam diferentes não só entre os setores de diferentes conteúdos tecnológicos, mas também entre países, e mais ainda entre países desenvolvidos e emergentes. Assim, o que se observa é que a imposição e o efeito de MNT's pode diferir não só entre países, mas também entre os setores da economia.

Verificar se essas diferenças realmente existem e quais os efeitos disso para níveis diferentes de desenvolvimento econômico é de grande importância para compreender o funcionamento do comércio globalizado atual, bem como servir de reflexão para os formuladores de políticas no que tange a utilização de mecanismos de proteção comercial e seus respectivos efeitos.

Aspectos Teóricos

Políticas Comerciais

Existem várias teorias para explicar o comércio entre os países, mas a maioria delas tem um ponto em comum: os países vão exportar aquilo que produzem com maior eficiência e abundância, e importar o que são menos eficientes. Dessa forma, todos sairiam ganhando e proporcionariam abundância de todos os bens para seus consumidores. Porém, na prática não é tão simples. Apesar dos benefícios do comércio internacional, muitos países adotam políticas, chamadas políticas comerciais, que visam proteger o mercado interno da concorrência dos produtos estrangeiros.

São diversos os tipos de proteção comercial, e esses podem ser divididos em medidas tarifárias e não tarifárias - MNT's. Destacam-se dentre as últimas, neste trabalho, as medidas TBT, que são o foco da análise juntamente com as tarifas.

Primeiramente, de acordo com Krugman e Obstfeld (2010), o efeito da adoção de uma tarifa é diferente para economias grandes e pequenas (do ponto de vista econômico). Na ausência de tarifa, o preço de um produto i é igual a um valor P_i em cada país. Com a adoção da tarifa, o preço no mercado interno (de uma economia grande) aumenta com relação ao mercado externo, beneficiando os produtores internos, pois o preço se torna mais alto internamente, entretanto, em consequência, os consumidores devido a alta de preços são prejudicados. Tal comportamento reduz a demanda por importações, fazendo com que haja abundância de bens no mercado externo, reduzindo o preço no mesmo. Os preços são modificados num valor proporcional ao da tarifa. Assim, o volume comercializado cai e ambos os países são afetados, bem como o comércio mundial do referido bem. No caso de um país pequeno, cuja parcela importada de bens é, em geral, relativamente baixa, o efeito sobre os preços externos é insignificante.

O efeito das medidas regulatórias (TBT), quando configuradas como barreiras ao comércio, é reduzir as importações, porém esse comportamento ocorre de maneira diferente. Descreve-se a seguir esses efeitos, e toma-se como base os trabalhos de Roberts, Josling e Orden (1999). A Figura 1 mostra os efeitos de uma medida regulatória sobre o comércio de um bem, sob a perspectiva de um país importador.

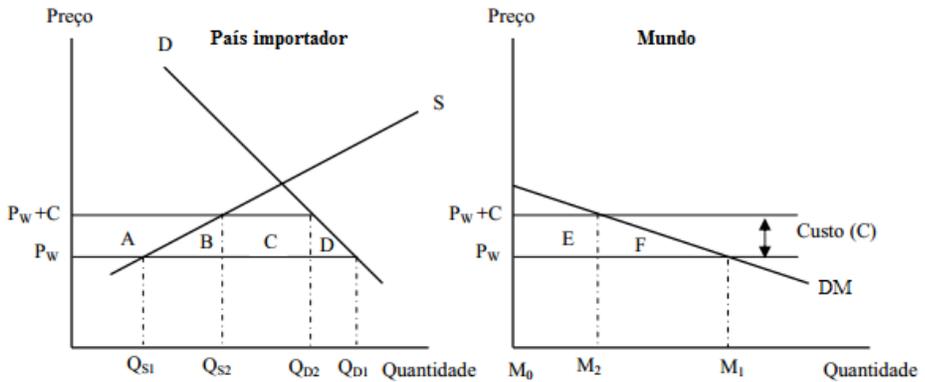


Figura 1: Efeitos da imposição de uma medida regulatória sobre as importações
 Fonte: Baseado em Roberts, Josling e Orden (1999).

O lado esquerdo da Figura 1 mostra a interação entre a demanda e a oferta doméstica frente ao preço mundial P_w , para o qual as quantidades demandadas e ofertadas do produto são Q_{D1} e Q_{S1} , respectivamente. A diferença entre estas quantidades é resolvida pela importação no mercado internacional (M_1).

Se o importador adota uma nova medida regulatória, essa traz um custo aos produtores, que pode ou não ser absorvido. Caso não seja, o preço mundial passa de P_w para $P_w + C$. Tal comportamento afeta a demanda e a oferta doméstica, resultando em menor excesso de demanda interna. Assim, a quantidade importada reduz para M_2 , beneficiando o produtor interno e prejudicando o consumidor, visto que o excedente do produtor aumenta em A e do consumidor diminui em $B+C+D$.

Porém, como já mencionado anteriormente, uma medida TBT pode ter efeitos ambíguos sobre o comércio. Caso a mesma atue reduzindo as importações, esta caracteriza uma barreira. Porém, a padronização provocada por uma medida técnica pode gerar um estímulo ao comércio, aumentando as importações, o que pode ser observado na Figura 2. Roberts, Josling e Orden (1999) afirmam que isso ocorre quando a medida regulatória é informativa, ou seja, traz informações relevantes para o consumidor.

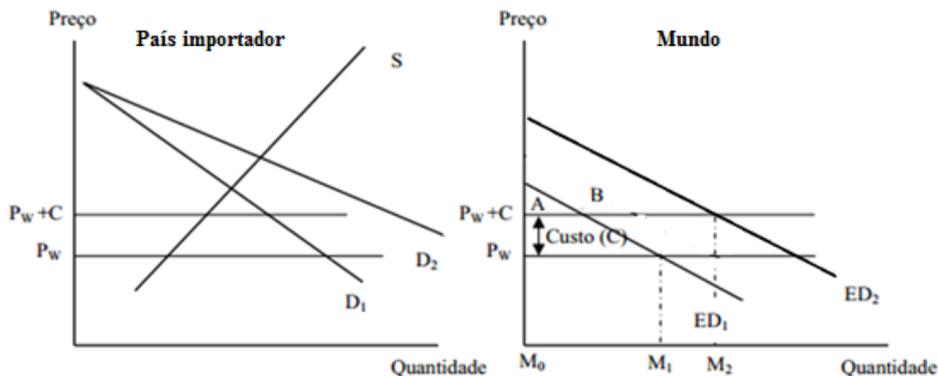


Figura 2: Efeitos da imposição de uma medida informativa

Fonte: Baseado em Roberts, Josling e Orden (1999).

M_1 é o total importado antes da imposição da nova medida, cuja oferta e demanda doméstica inicial são S e D_1 . Em face de maiores níveis de exigências dos consumidores, o governo impõe um novo regulamento informativo (TBT) que altera a demanda doméstica, em que essa passa para D_2 (mais elástica). Essa nova exigência também eleva os custos de produção, como no caso anterior, e o novo preço é $P_w + C$. Porém, como a demanda está mais inclinada, a curva de demanda por importações passa de ED_1 para ED_2 , o que faz com que as importações totais aumentem de M_1 para M_2 devido à adoção da medida.

O problema com a teoria envolvendo as medidas regulatórias é que as mesmas não levam em conta um ponto importante que está associado ao acordo TBT (OMC 2015), visto que o país, ao adotar uma nova medida TBT, faz com que os produtores internos também sejam obrigados a segui-la. Assim, caso o país não tenha feito um período de adaptação para o produtor interno antes de impor a medida, os mesmos também podem sofrer um possível aumento de custos, que pode ou não ser compensado pela elevação do preço C . Assim, o efeito da medida dependerá da eficiência do produtor interno.

O modelo de gravidade

Diversos são os fatores que influenciam os fluxos de comércio entre os países, tais como os custos de transporte, tarifas e barreiras não tarifárias. Outros fatores como o tamanho dos países (Produto Interno Bruto - PIB) e a distância entre eles vêm ganhando grande importância com o uso de modelos gravitacionais, baseados na teoria da gravidade de Newton.

De acordo com Baldwin e Taglioli (2006), o modelo gravitacional é uma ferramenta amplamente utilizada em vários campos empíricos e tem uma série de aplicações no estudo do comércio internacional. Sua popularidade baseia-se em três pilares: primeiro, os fluxos comerciais internacionais são um elemento-chave em todos os tipos de relações econômicas; segundo, os dados necessários para estimá-lo são facilmente acessíveis a todos hoje em dia; terceiro, um grande número de trabalhos de alto padrão trouxe maior respeitabilidade ao modelo de gravidade.

A base teórica para o modelo de gravidade foi desenvolvida por Anderson (1979), que formulou a equação baseando-se em preferências com elasticidade de substituição constantes (CES) e diferenciação de bens por região de origem.

Em termos gerais, os fluxos comerciais internacionais bilaterais teriam relação direta com as massas econômicas dos países (PIBs) e inversa com a distância geográfica entre eles, podendo ser representada pela seguinte equação:

$$(1) \ln X_{ij} = \alpha + \delta_1 \ln M_i + \delta_2 \ln M_j + \eta \ln Dij + \mu_{ij}$$

em que X_{ij} são as exportações do país i para o país j ; α é uma constante de proporcionalidade; M_i e M_j são as massas econômicas (PIBs) dos países, que afetam diretamente o comércio; e D_{ij} representam todos os custos relativos ao comércio, comumente representados pela distância entre os países.

Além dessas variáveis, outras variáveis já vinham sendo inseridas nos modelos de gravidade para melhor especificar os custos do comércio e, assim, tornou-se possível explicar os efeitos de barreiras tarifárias e não tarifárias nos fluxos de comércio. Essa nova modelagem, que inclui barreiras comerciais, pode ser encontrada em diversos trabalhos como o de Anderson e van Wincoop (2004). Assim sendo, a equação pode ser expressa da seguinte forma:

$$(2) \ln X_{ij} = \alpha + \delta_1 \ln PIB_i + \delta_2 \ln PIB_j + \delta_3 \ln dij + \sum_{m=1}^M \gamma_m \ln Z_{mij} + \mu_{ij}$$

em que X_{ij} são as exportações (que poderiam ser importações como quantificação de fluxo comercial) do país i para o país j ; PIB_i e PIB_j são os PIB's do país exportador e do importador, respectivamente; dij é a distância entre os países i e j ; Z_{mij} é um conjunto de variáveis que representam barreiras comerciais que vão da variável $m=1$ até M ; e μ_{ij} é o termo de erro.

O modelo de gravidade é utilizado no presente trabalho para verificar

os efeitos das medidas TBT sobre as importações dos setores selecionados. Diferentes trabalhos, como os de Almeida et al (2011), Fassarella et al (2011), Li e Beghin (2012), Fontagné et al (2013) e Corrêa et al (2015), mostram os diferentes efeitos das referidas políticas.

Almeida et al (2011) analisaram as exportações brasileiras de café verde no período de 2000 a 2006 e encontraram evidências de que medidas TBT e SPS adotadas pelos parceiros comerciais afetavam negativamente as exportações brasileiras deste produto, ou seja, reduzia as importações do produto por seus parceiros comerciais.

Já o trabalho de Fassarella et al (2011) mostra que para as exportações brasileiras de carne de aves, de 1996 a 2009, as medidas TBT e SPS, adotadas pelos países importadores, relacionadas à rotulagem ampliavam o comércio, enquanto medidas sobre procedimento de avaliação de conformidade reduziam.

Li e Beghin (2012) concluíram que o setor agrícola e a indústria de alimentos tendem a ser mais afetados negativamente por medidas SPS do que outros setores. Estas também são mais propensas a ser entrave às importações de países desenvolvidos originadas de países em desenvolvimento do que barreiras semelhantes no comércio entre desenvolvidos.

Fontagné et al (2013) analisaram os efeitos de medidas SPS (preocupações comerciais específicas⁵) nas exportações de firmas francesas entre 1995 e 2005. Os resultados mostram que a imposição dessas medidas reduz a participação das firmas no mercado de exportações, porém o efeito negativo é atenuado para firmas de grande porte.

Corrêa et al (2015) mensuraram os efeitos de medidas TBT, adotadas pelo Brasil, sobre as importações de diversos setores da economia (combustíveis, máquinas e equipamentos industriais, eletroeletrônicos, veículos, químicos orgânicos e adubos) e constataram que, para os mesmos, as medidas TBT não constituíram barreiras, e que essas foram facilitadoras do comércio. Isto é, as medidas TBT adotadas no período de 2000 a 2012 tiveram efeito positivo sobre as importações brasileiras dos setores selecionados.

Desse modo, percebe-se que o efeito das medidas TBT são ambíguos. Assim, caso o efeito seja negativo, concluir-se-á que a TBT constitui uma barreira. Caso contrário, a mesma será considerada facilitadora de comércio.

5 São aquelas medidas que geram reclamações de outros países-membros à OMC por possivelmente violarem de alguma forma as regras do acordo SPS. A OMC promove um diálogo entre os países para resolver tais questões.

Metodologia

O primeiro passo para verificar diferenças na adoção e efeitos de medidas protetoras pelos países foi selecionar os setores de estudo. Para tanto, optou-se por selecionar os capítulos do SH mais importados, em todo o mundo, no ano de 2014. A Tabela 1 mostra os setores (capítulos⁶) que mais foram importados no mundo no ano de 2014, além de seu percentual do valor das importações totais mundiais naquele ano.

Tabela 1: Descrição dos setores (capítulos) mais importados no mundo em 2014

Capítulo	Descrição resumida	US\$ milhões	% do total
27	Combustíveis e óleos minerais	2840371684,16	16,77
85	Eletroeletrônicos	2226635611,14	13,14
84	Reatores nucleares, caldeiras, etc.	1937374887,56	11,44
87	Veículos	1269500006,37	7,49
39	Plásticos e suas obras	562250721,05	3,32
71	Pérolas e pedras preciosas	548810714,70	3,24
90	Equipamento médico e ótico	510259877,99	3,01
30	Produtos farmacêuticos	490919710,96	2,90
29	Produtos químicos orgânicos	432202467,57	2,55
99	Código Especial	394640885,05	2,33
72	Ferro e aço	363430539,40	2,15
73	Obras de ferro e aço	274063621,46	1,62
26	Minérios, escórias e cinzas	250302998,42	1,48
88	Aeronaves e aparelhos espaciais	217987676,31	1,29
94	Móveis	200375967,45	1,18

Fonte: Elaboração própria com dados do WITS (2015).

Observa-se que a grande maioria dos capítulos relatados são setores industriais, o que mostra a força da indústria no comércio internacional mundial, além da importância do mesmo na pauta de importação dos países. Kaldor (1967; 1975) afirma que o crescimento econômico e o aumento da produtividade devem estar apoiados na expansão da demanda agregada, para

6 Capítulos do sistema harmonizado (SH), que é um método internacional de classificação de mercadorias, baseado em uma estrutura de códigos. Foi criado para facilitar e promover o desenvolvimento do comércio internacional (MDIC, 2014). Capítulos são agregações de produtos semelhantes, com código de 2 dígitos. Mais informações em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=411&refr=374>.

que assim possam ser contínuos. A ampliação dos mercados permite que a incorporação do progresso técnico, pois este é endógeno em setores onde ocorrem economias de escala. A indústria possui papel básico nesse processo por ser o setor mais dinâmico e difusor de inovações. Assim, o setor industrial foi o foco do presente trabalho.

Também é importante salientar que a maioria dos capítulos contém bens com alto valor agregado. Destacam-se os eletroeletrônicos, veículos, equipamentos médicos, produtos farmacêuticos e químicos e aeronaves, que são setores industriais de tecnologia avançada e com alto valor agregado em seus produtos. Logo, são bens muito importantes no processo de difusão tecnológica, além de possuírem alto poder de encadeamentos e transbordamentos para outros setores.

Assim sendo, foi selecionado um setor de cada intensidade tecnológica de acordo com a classificação da OCDE (2015). Foram selecionados os setores mais importados no mundo, levando em consideração a quantidade de notificações TBT em vigor para os mesmos. Com dados do WITS (2015), tendo como base as importações totais mundiais do ano de 2014, os setores selecionados foram: (i) Alta intensidade: capítulo 90; Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; suas partes e acessórios; (ii) Média-alta: capítulo 85; Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios; (iii) Média-baixa: capítulo 73; Obras de ferro fundido, ferro ou aço, e; (iv) Baixa intensidade: capítulo 94; Móveis; mobiliário médico-cirúrgico; colchões, almofadas e semelhantes; aparelhos de iluminação não especificados nem compreendidos em outros capítulos; anúncios, cartazes ou tabuletas e placas indicadoras, luminosos e artigos semelhantes; construções pré-fabricadas.

O período de análise do estudo compreendeu os anos de 2010 a 2014. A razão para a escolha desse intervalo de tempo ocorreu pois, primeiramente, deseja-se verificar o padrão de adoção de medidas protetivas e seus efeitos mais recentes, visto que se tem como dado o grau de desenvolvimento dos países. Se fosse considerado um horizonte de tempo muito amplo, seria possível haver variação na classificação de emergente/avançado; segundo, devido à crise econômica mundial em 2008, em que ocorreu uma queda brusca das importações mundiais no ano 2009, e poderia trazer um viés às estimativas; terceiro, o fato de que variáveis como o PIB só apresentam dados completos disponíveis até 2014 e; quarto, a coleta, tabulação e classificação dos dados aqui utilizados (principalmente medidas TBT) demanda muito tempo e, as-

sim sendo, demandaria muito tempo utilizar todo o período de existência do acordo (desde 1995).

Foram selecionados os 40 países⁷ que mais importaram produtos de cada um desses capítulos no ano de 2014, sendo 20 avançados e 20 emergentes, uma vez que os mesmos representaram mais de 80% das importações desses setores em 2014. A opção por não utilizar todos os países ocorreu porque países mais pobres (que são os que importam menos bens) não costumam utilizar o acordo TBT plenamente, na maioria dos casos por questões técnicas. Assim, como os mesmos emitem poucas (ou mesmo nenhuma) notificações, optou-se por não incluí-los na amostra. Além disso, o peso destes no comércio mundial dos referidos capítulos é ínfimo⁸.

Por fim, foi feita a seleção dos 20 maiores parceiros comerciais de cada um dos países selecionados anteriormente para cada capítulo. As exportações de tais parceiros representam mais de 80% das importações de cada país selecionado (dos bens dos capítulos em questão). Feito isso, foram coletadas as tarifas médias bilaterais adotadas por cada país importador para cada capítulo, com relação a cada parceiro comercial. Foram coletadas também as medidas TBT⁹ adotadas pelos países importadores para os capítulos em questão. Foi realizada uma relevante análise descritiva desses dados.

Procedeu-se, então, à separação das notificações (documentos informativos) TBT, emitidas entre 2010 e 2014, de acordo com as diferentes exigências para importar os produtos, segundo a descrição constante na própria notificação.

Neste estudo, a classificação das exigências teve como base os critérios adotados por um grupo de “*experts*” indicado pela UNCTAD, órgão das Nações Unidas para o comércio e desenvolvimento, conhecido como MAST (*Multi Agency Support Team*), apresentado na Tabela 2 (página seguinte).

7 A rigor, foram feitas adaptações e alguns países tiveram de ser trocados pelo próximo maior importador por não disponibilizar todos os dados necessários para a pesquisa.

8 Os países importadores utilizados na amostra encontram-se no Apêndice B

9 Por serem setores industriais não ligados à indústria alimentícia, o número de notificações SPS é muito pequeno. Assim, as mesmas não fizeram parte da análise.

Tabela 2: Classificação das notificações TBT de acordo com os critérios do MAST

Tipo 1 - Alterações do produto
<ul style="list-style-type: none">- Normas que definem as características dos produtos (por exemplo, tamanho, cor, componentes e qualidade) e que contribuem para a segurança e adequação dos produtos. Também são incluídas aquelas relacionadas ao desempenho do produto.- Requisitos de rotulação, embalagem e marcação (de informações para transporte e alfândega).- Limites de tolerância (resíduos, substâncias tóxicas, concentração máxima de certos componentes) e proibições ao uso de certas substâncias.- Restrições com relação a organismos geneticamente modificados.- Requisitos que visam a impedir danos ambientais, ou garantir a proteção do ambiente.
Tipo 2 - Alterações de processo
<ul style="list-style-type: none">- Definição de normas para processo e/ou para a cadeia produtiva que contribuam para a segurança e adequação dos produtos.- Requisitos sobre boas práticas de gestão, que estabeleçam uma forma de produção (por exemplo, o sistema de qualidade pode incluir um olhar mais eficiente sobre processos de produção ou para acelerar a distribuição).- Requisitos de transporte e rastreabilidade do produto.
Tipo 3 - Procedimentos de avaliação de conformidade
<ul style="list-style-type: none">- Controle, inspeção e aprovação, incluindo procedimentos de amostragem, ensaio e inspeção, avaliação, verificação e garantia de conformidade e aprovação.- Exigências de certificação na exportação ou país importador.- Demais exigências de avaliação de conformidade.

Fonte: Elaboração própria com base na classificação do MAST, contida no artigo de Tongeren et al (2009).

Tal separação se faz necessária dada a grande diversidade de demandas existentes nas medidas técnicas. Esperou-se, dessa forma, agrupar notificações de forma a verificar um padrão nos efeitos das mesmas dado o tipo de exigência contida.

Operacionalização do modelo gravitacional

Primeiramente, foi estimada uma equação para cada intensidade tecnológica (uma para alta/média alta, outra para baixa/ média baixa), com uma *dummy* para captar a diferença entre os grupos (avançados e emergentes). Também foram incluídas *dummies* de interação para medir se existe diferença entre as tarifas e as TBTs adotadas pelos grupos. As equações estimadas se-

guem o seguinte formato:

$$(3) \quad \ln Y_{ijt} = \delta_1 \ln PIB_{it} + \delta_2 \ln PIB_{jt} + \delta_3 \ln D_{ij} + \delta_4 \ln(1 + T^K_{ijt}) + \sum_{m=5}^7 \delta_m TBT^k_{mijt} + \delta_8 F_i + \delta_9 G_K + \delta_{10} (F \times \ln(1 + T_{ijt})) + \delta_{11} (F \times TBT^K_{mijt}) + H_t + I_i + J_j + \mu_{ijt}$$

em que Y_{ijt} = importações (de produtos do capítulo em questão) do país i , originadas do país j , no período t ; PIB_{it} = PIB do país i no período t ; PIB_{jt} = PIB do país j no período t ; D_{ij} = distância entre o país i e o país j ; (T_{ijt}) = tarifa média imposta pelo país i ao país j , para o capítulo K , no período t ; $K = 1$ se o fluxo de comércio é referente à bens do capítulo K , o caso contrário; $TBT_{mijt} = 1$, se existe notificação do tipo n ($1, 2$ ou 3) imposta pelo país i , para bens do capítulo K , no período t ; 0 , caso contrário; $F = 1$, se o país i pertence ao grupo 1 , de países avançados; 0 , caso contrário (controla efeitos fixos dos grupos de países); $G = 1$, se dados pertencem ao capítulo K , o caso contrário (controla efeitos fixos dos capítulos); $F \times (1+T)$ = dummy de interação entre grupo e tarifa. Mostra se existe diferença no efeito das tarifas aplicadas pelos grupos; $F \times (TBT)$ = dummies de interação entre grupo e TBT. Mostra se existe diferença no efeito das TBTs adotadas pelos grupos; H_t = variáveis *dummies* para controlar os efeitos específicos dos anos; I_i e J_j = variáveis *dummies* para controlar os efeitos específicos dos países importadores e exportadores; μ_{ijt} = termo de erro.

Posteriormente foi estimada uma segunda equação, a fim de verificar se existem diferenças entre as políticas adotadas entre grupos em intensidades tecnológicas diferentes, bem como verificar se existem diferenças nas políticas entre intensidades tecnológicas. Assim, os capítulos de ambas as intensidades foram incluídos, bem como uma *dummy* para captar diferenças entre os setores de alta/média alta e baixa/média baixa tecnologias.

$$(4) \quad \ln Y_{ijt} = \delta_1 \ln PIB_{it} + \delta_2 \ln PIB_{jt} + \delta_3 \ln D_{ij} + \delta_4 \ln(1 + T^K_{ijt}) + \sum_{m=5}^7 \delta_m TBT^k_{mijt} + \delta_8 F_i + \delta_9 (F_i \times \ln(1 + T_{ijt})) + \delta_{10} (F_i \times TBT^K_{mijt}) + \delta_{11} G_k + \delta_{12} (G_k \times \ln(1 + T_{ijt})) + \delta_{13} (G_k \times TBT^K_{mijt}) + H_t + I_j + J_t + \mu_{ijt}$$

em que Y_{ijt} , PIB_{it} , PIB_{jt} , D_{ij} , (T_{ijt}) , K e TBT_{mijt} são as mesmas variáveis da equação (3); $F = 1$, se o país i pertence ao grupo 1 ; 0 , caso contrário (controla efeitos fixos dos grupos); $F \times \ln(1+T)$ = *dummy* de interação entre grupo e tarifa. Mostra se existe diferença no efeito das tarifas aplicadas pelos grupos; $F \times (TBT)$ = *dummies* de interação entre grupo e TBT. Mostra se existe diferen-

ça no efeito das TBTs adotadas pelos grupos; $G = 1$ caso o bem seja de alta/média alta tecnologia; 0 caso contrário; $G \times \ln(1+T) = dummy$ de interação entre intensidade tecnológica e tarifa. Mostra se existe diferença no efeito das tarifas aplicadas em bens de diferentes intensidades tecnológicas; $G \times (TBT) = dummies$ de interação entre intensidade tecnológica e TBTs; H_i e I_j = variáveis dummies para controlar os efeitos específicos dos países importadores e exportadores; J_t = variáveis dummies para controlar os efeitos específicos dos anos; μ_{ijt} = termo de erro.

Dessa forma, tornou-se possível mensurar o efeito das barreiras e medidas comerciais nas importações, bem como o efeito de outras variáveis igualmente relevantes para a compreensão do comércio internacional, através da análise de regressões com dados empilhados.

De maneira geral, o modelo de gravidade é estimado para todos os pares de países e não somente para determinados importadores. Porém, visto que o objetivo é mensurar os efeitos dos obstáculos impostos por grupos específicos, é feita uma adaptação do modelo e são utilizados somente os maiores importadores do lado esquerdo da equação. Essa abordagem, com apenas determinado país em um dos lados do fluxo, foi executada com êxito em outros trabalhos, como, por exemplo, os de Karov et al (2009), Mata e Freitas (2008), Fassarella et al (2011).

A importância de controlar os efeitos específicos dos países é evidenciada por Baldwin e Taglioli (2006). De acordo com os autores, a estimação desse modo permite a inclusão dos termos de resistência multilateral (diferentes para cada país) como fatores não observados na equação, impedindo a ocorrência de viés causado pela omissão dos mesmos, que estariam expressos no termo de erro das equações. Isso pode ser feito criando uma *dummy* que assume valor 1 para os fluxos de comércio de determinado país, e o caso contrário. Os autores também afirmam que as estimações recentes com modelos de gravidade utilizam preferencialmente dados de painel, e nesse caso controlar os efeitos específicos dos países não é suficiente, pois não remove o viés da série temporal, logo, são utilizadas dummies para os anos.

Com relação à estimação, a mesma foi realizada por meio do método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com correção para heterocedasticidade e por Poisson Pseudo Maximum Likelihood (PPML), visto que este gera resultados consistentes na presença de heterocedasticidade não observável¹⁰, segundo Santos Silva e Tenreiro (2006), fazendo assim um contraponto entre um estimador linear e um não linear.

10 Esse tipo de problema, caso exista, viola as premissas do MQO e não pode ser corrigido por uma matriz robusta de correlação. O PPML serve justamente para solucionar esse problema.

Ambos os métodos tiveram seus termos de erro ajustados em grupos pré-definidos, no caso por pares de países. De acordo com Shepherd (2013), esse procedimento é constantemente utilizado pelos pesquisadores e evita erros-padrão subestimados.

Os dados utilizados neste trabalho foram retirados de diversas fontes. As importações por país, valores em dólares free on boarding (FOB) foram coletadas no WITS, bem como as alíquotas percentuais de tarifas médias bilaterais. O PIB de cada país em cada ano, também em dólares, foi retirado do Banco Mundial (World Bank). As distâncias entre as capitais dos países (em quilômetros) originam-se do CEPIL. Por fim, as medidas TBT regulares adotadas pelos países foram coletadas no banco de dados da OMC (WTO).

Resultados e discussão

Com relação às tarifas e medidas TBT, esperava-se um comportamento diferenciado do que tange a adoção por países avançados e emergentes. A Tabela 3 a seguir mostra as estatísticas descritivas das tarifas e medidas TBT que confirmam tal hipótese.

Tabela 3: Estatísticas descritivas das medidas comerciais selecionadas

	Tecnologia	Capítulo	Medida	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Avançados	Alta	85	Tarifa	1,20	1,10	0,00	5,10
			TBT	6,75	14,34	0	47
		90	Tarifa	0,75	0,53	0,00	2,38
			TBT	2,20	6,12	0	20
	Baixa	73	Tarifa	0,99	0,76	0,00	3,63
			TBT	0,75	2,51	0	11
94		Tarifa	1,04	0,91	0,00	3,46	
		TBT	2,30	7,63	0	34	
Emergentes	Alta	85	Tarifa	4,42	3,52	0,50	13,23
			TBT	12,40*	26,83	0	116
		90	Tarifa	3,39	3,52	0,16	11,96
			TBT	4,35	8,74	0	34
	Baixa	73	Tarifa	5,34	4,01	0,38	13,90
			TBT	2,95	4,64	0	19
		94	Tarifa	6,32	4,45	0,29	16,52
			TBT	3,45	8,11	0	35

Valores em porcentagens (alíquotas ad valorem).

* Nesse caso Israel apresentou um número desproporcional de notificações, 116. Retirando Israel da amostra a média de TBT seria 6,94 e de tarifas 4,60¹¹.

Fonte: Elaboração própria com dados da OMC e WITS, 2015.

¹¹ Medida recalculada devido ao de que Israel é um *outlier*. Isso ocorreu devido sua ineficiência técnica ao emitir notificações. O país emite diversas notificações diferentes para o mesmo produto, no mesmo ano, com demandas complementares que poderiam ser feitas em uma só notificação. O número total de notificações por país encontra-se no Apêndice C.

Primeiramente, observa-se que países emergentes apresentam tarifas médias bem maiores que países avançados para todos os capítulos. No caso das medidas TBT, a média também foi maior para os emergentes, porém a diferença entre os dois grupos é menor. Conforme esperado, países emergentes tendem a utilizar tarifas maiores. Com relação as medidas TBT, era esperado que fossem mais utilizadas por países avançados. Porém, é importante destacar que os países emergentes da amostra não são países muito atrasados, não se encontrando entre os mais pobres. Enfim, são países que possuem capacidade técnica e financeira de participar ativamente do acordo TBT, seja para objetivos legítimos ou protecionistas.

Outro fato interessante é que nos países emergentes a média tarifária é mais alta nos setores de baixa tecnologia do que nos de alta tecnologia. Diversos podem ser os motivos para um país adotar uma tarifa relativamente mais baixa em setores de alta tecnologia: incentivar a transferência de tecnologia, necessidade de importar os bens de alta tecnologia devido à baixa produção interna dos mesmos, estimular a formação de capital físico, etc.

Contudo, vale ressaltar que uma média maior de TBT foi observada no setor de alta tecnologia, o que pode indicar uma tentativa de adequação do próprio setor interno aos altos padrões visto que quando um país adota uma medida TBT os produtores internos também são obrigados a segui-la. Além disso, pode ser um indício de proteção ao consumidor dada a complexidade dos setores.

Inegavelmente, para os setores aqui analisados, os níveis de proteção atualmente praticados pelos países avançados são realmente baixos. Este resultado deve-se, em grande parte, aos países da União Europeia, visto que os mesmos praticam tarifa zero para quase todos os parceiros comerciais, além de não terem adotado medidas TBT no período analisado (exceto República Checa para o capítulo 90).

A Tabela 4 exibe os resultados do modelo econométrico (3) proposto na metodologia. As variáveis de controle, por não serem relevantes para a discussão, foram omitidas da tabela.

Tabela 4: Resultados dos modelos de gravidade, para alta e baixa tecnologia, estimados pelos métodos MQO e PPML

Alta/média alta tecnologia - MQO			Alta/média alta tecnologia - PPML		
Variável	Coefficiente	Erro-padrão robusto	Variável	Coefficiente	Erro-padrão robusto
PIB país	-0,00938ns	0,039347	PIB país	-0,11911ns	0,104929
PIB			PIB		
parceiro	-0,04052ns	0,054331	parceiro	0,079269ns	0,113745
Distância	-0,36209***	0,0307	Distância	-0,54908***	0,029761
Tarifa	-0,12256**	0,051792	Tarifa	-0,0335ns	0,078734
TBT tipo 1	0,0924**	0,044408	TBT tipo 1	0,033286ns	0,070281
TBT tipo 2	-0,07385**	0,03756	TBT tipo 2	-0,03717ns	0,053669
TBT tipo 3	-0,00808ns	0,038058	TBT tipo 3	-0,05258ns	0,051355
grupo*tarifa	-0,22938**	0,086798	grupo*tarifa	-0,22052**	0,098791
grupo*tipo1	0,03676ns	0,073867	grupo*tipo1	0,010395ns	0,076213
grupo*tipo2	0,049104ns	0,076651	grupo*tipo2	0,015725ns	0,052394
grupo*tipo3	-0,4039***	0,100756	grupo*tipo3	-0,0028ns	0,119612
Constante	25,6631***	1,766243	Constante	*	4,219236
R²	0,77		Pseudo R²	0,78	
Baixa/média baixa tecnologia - MQO			Baixa/média baixa tecnologia - PPML		
	0,643767**			0,748411**	
PIB país	*	0,15025	PIB país	*	0,13419
PIB	0,412151**		PIB		
parceiro	*	0,082392	parceiro	0,277512**	0,091995
Distância	-0,65251***	0,042253	Distância	-0,79341***	0,0554
Tarifa	-0,16323**	0,048616	Tarifa	0,011546ns	0,058488
TBT tipo 1	0,143755**	0,065113	TBT tipo 1	0,464741**	0,121032
	0,372318**				
TBT tipo 2	*	0,058851	TBT tipo 2	0,101402*	0,063031
TBT tipo 3	0,001245ns	0,053326	TBT tipo 3	-0,10146ns	0,064269
grupo*tarifa	-0,13207ns	0,087962	grupo*tarifa	-0,19387ns	0,125558
grupo*tipo1	-0,04231ns	0,085003	grupo*tipo1	-0,22871ns	0,156375
grupo*tipo2	0,065529ns	0,118767	grupo*tipo2	0,265174**	0,114703
grupo*tipo3	-0,18465**	0,082559	grupo*tipo3	-0,12817ns	0,085365
Constante	-6,7808ns	4,908056	Constante	-5,19159ns	4,670805
R²	0,74		Pseudo R²	0,76	

Grupo = 1 se avançados, 0 se emergentes.

Em alta tecnologia, capítulo = 1 se 90, 0 se 85. Em baixa, capítulo 1 = se 73, 0 se 94.

*, **, *** denotam níveis de significância em 10%, 5% e 1% respectivamente e ns denota não significativo.

Fonte: Elaboração própria.

Para o modelo de alta tecnologia os PIBs não foram significativos para ambas as estimações. Isso pode ser explicado pelo fato de que a relação entre PIB e comércio internacional é positiva, porém isso não quer dizer necessariamente que o comércio de todos os bens aumenta com um aumento do PIB. Outro motivo para tal pode ser o período analisado, que ainda amarga os

efeitos pós crise mundial de 2008/2009.

A variável distância foi significativa e com sinal esperado para ambas as estimações. Quanto maior a distância menor o comércio entre os países, o que se deve principalmente pelos custos de transporte. A distância é uma importante fonte de resistência comercial, junto com barreiras comerciais e questões políticas. Além dos custos de transporte, países mais próximos têm mais chance de estarem em um bloco econômico (por exemplo, MERCOSUL ou União Europeia) ou acordo bilateral, o que facilita ainda mais as transações.

A variável Tarifa foi significativa e com sinal negativo conforme esperado pela estimação por MQO (por PPML não foi significativa). Isto ocorre, pois, a tarifa encarece o bem no mercado interno, por consequência, atua reduzindo as importações. Ademais, constatou-se que a *dummy* de interação (grupo*tarifa) mostra, em ambas as estimações, que o efeito da tarifa é diferente entre países avançados e emergentes. O efeito negativo da tarifa para países avançados é maior, visto que soma-se o coeficiente de grupo*tarifa ao da tarifa para países avançados¹². Assim sendo, a tarifa atua reduzindo as importações para ambos os grupos, mas reduz mais para os países avançados. Isso pode sinalizar uma maior dependência dos países emergentes do mercado externo (no caso, dependência de importações).

A variável TBT tipo 1 foi significativa e positiva pela estimação por MQO. Isso mostra que medidas TBT que demandam alterações no produto (para os capítulos em questão) não são barreiras comerciais e sim facilitadoras de comércio. Tal fato ocorre por trazer padronização e maior confiabilidade para os bens. Por exemplo, uma rotulagem padrão faz com que os produtos importados tragam todas as informações necessárias para o governo e para os consumidores do país, logo, reduz tempo e custo de coleta de informações e testes adicionais.

Já a variável TBT tipo 2 foi significativa e negativa, na estimativa por MQO, o que indica que alterações no processo produtivo incorrem em barreiras ao comércio, pelo menos no curto prazo. Vale salientar que existem relativamente poucas dessas medidas no período analisado. É pouco comum os países fazerem exigências que atingem exclusivamente o processo produtivo. Pelo modelo PPML, nenhuma das medidas apresentou coeficiente significativo.

Ainda pelo modelo MQO, *dummy* de interação entre grupos de países e TBT mostra que não existe diferença no efeito entre grupos para TBTs

¹² Apesar da tarifa não ter sido significativa no PPML, admite-se que o efeito da mesma é negativo seguindo a teoria econômica e as constatações empíricas.

tipo 1 (alterações no produto) e 2 (alterações no processo produtivo), mas sim para tipo 3 (procedimentos de avaliação de conformidade). Pode-se inferir que existe diferença entre os efeitos de medidas TBT tipo 3 adotadas por países avançados e emergentes, porém não se pode inferir para qual o mesmo seria maior ou menor visto que se desconhece se o efeito da TBT tipo 3 é positivo ou negativo (por sua não significância).

Para baixa tecnologia os PIBs foram significativos e apresentaram sinal positivo conforme esperado em ambos os métodos de estimação. Ou seja, variações positivas no tamanho econômico dos países importadores e dos parceiros afetaram positivamente o valor das importações de todos os produtos. Quanto maior o PIB dos países, mais estes tendem a transacionar no comércio internacional.

Novamente distância foi significativa e com sinal negativo conforme esperado, corroborando a relevância dos custos de transporte (dentre outros) como custo de comércio.

A variável Tarifa também foi significativa e com sinal negativo, por MQO, conforme esperado. A mesma não foi significativa por PPML. Já a *dummy* de interação grupo*tarifa não foi significativa em nenhum dos métodos, indicando que para bens de baixa tecnologia não há diferença entre os efeitos das tarifas entre grupos.

As TBTs tipo1 e tipo2 foram significativas e com efeito positivo em ambos os métodos. Isso significa que as medidas que demandam alterações de produto e processo produtivo, para os capítulos em questão, são facilitadoras de comércio. Novamente reforça-se a ideia de que medidas técnicas geram padronização e confiabilidade, que é importante para facilitar o comércio internacional.

Quanto às *dummies* de interação, por MQO, constata-se que existe diferença entre o efeito das TBT tipo 3 entre os grupos. Porém, não se pode inferir sobre a direção do efeito visto que TBT tipo 3 foi não significativa. Por PPML, existe diferença entre o efeito das TBT tipo 2 entre grupos. O efeito positivo da mesma é maior para países desenvolvidos, visto que a variável grupo*tipo2 tem coeficiente positivo, que se soma ao coeficiente de TBT tipo 2 para o grupo 1. É a padronização gerando mais confiança aos consumidores de países avançados.

A Tabela 5 traz os resultados do modelo (4) proposto na metodologia. As *dummies* de controle foram omitidas por não serem de interesse para a presente análise.

Tabela 5: Resultados do modelo de gravidade, para ambas as intensidades tecnológicas, estimados pelos métodos MQO e PPML

MQO			PPML		
Variável	Coefficiente	EP robusto	Variável	Coefficiente	EP robusto
PIB país	0,13457**	0,046731	PIB país	0,339523***	0,088239
PIB parceiro	-0,0998137ns	0,1245292	PIB parceiro	0,153003**	0,08134
Distância	-0,5710771***	0,0295611	Distância	-0,60959***	0,030211
Tarifa	-0,0790365*	0,0429804	Tarifa	-0,04238ns	0,070527
TBT tipo 1	0,3872745***	0,0699416	TBT tipo 1	0,632284*	0,192919
TBT tipo 2	0,3365517***	0,0689675	TBT tipo 2	-0,18221ns	0,134929
TBT tipo 3	-0,1813273**	0,063506	TBT tipo 3	-0,13464ns	0,143029
grupo*tarifa	-0,18641**	0,072627	grupo*tarifa	-0,34822**	0,111724
grupo*tipo1	-0,63983***	0,083207	grupo*tipo1	-0,4543**	0,170072
grupo*tipo2	0,134869ns	0,089623	grupo*tipo2	0,137475*	0,081603
grupo*tipo3	-0,13044ns	0,106857	grupo*tipo3	0,334072**	0,134103
tecnologia*tarifa	0,241206***	0,040337	tecnologia*tarifa	0,253233***	0,068542
tecnologia *tipo1	0,189542**	0,086935	tecnologia *tipo1	-0,08625ns	0,238668
tecnologia *tipo2	-0,38353***	0,094414	tecnologia *tipo2	0,104034ns	0,143422
tecnologia *tipo3	0,290036***	0,078052	tecnologia *tipo3	0,195391ns	0,176302
Constante	22,21433***	3,157315	Constante	9,762356***	3,278164
R²	0,67		Pseudo R²	0,59	

Grupo = 1 se avançados, 0 se emergentes.

Tecnologia = 1 se alta/média alta (capítulos 85 e 90); 0 baixa/média baixa (capítulos 73 e 94).

*, **, *** denotam níveis de significância em 10%, 5% e 1% respectivamente e ns denota não significativo.

Fonte: Elaboração própria.

Neste modelo emergem diferenças importantes entre as estimações por MQO e PPML, principalmente no que tange as medidas técnicas e seus efeitos, como pode ser apreciado na explanação a seguir.

No modelo MQO somente o PIB do importador foi significativo e positivo conforme esperado, enquanto no PPML ambos o foram. Novamente, confirma-se o que afirma a teoria, quando maior a renda (PIB) dos países, maior o comércio entre eles.

A distância mostrou-se significativa e com sinal esperado em ambas as estimações, evidenciando que uma maior distância tende a reduzir o comércio entre países.

A tarifa também foi significativa e com sinal negativo conforme afirma a teoria, por MQO. Por PPML a mesma não foi significativa. Além disso, foi possível verificar que o efeito da mesma difere, por ambas as estimações, entre grupos (sendo o efeito negativo maior para países avançados, o que pode ser constatado pelo coeficiente de grupo*tarifa) e também entre setores (tec-

nologia*tarifa), sendo seu efeito menor para setores de alta/média alta tecnologias (pois este teve coeficiente positivo). Tal fato indica que a demanda por bens de alta tecnologia é relativamente mais inelástica. Mais uma vez pode-se citar como incentivo para a questão da transferência de tecnologia, mesmo no caso de países avançados. Quando os mesmos importam bens de alto conteúdo tecnológico de outros países avançados, participam do processo de difusão tecnológica.

A rigor, ao analisar o efeito de interação entre setores e tarifa pelo modelo estimado por MQO, somando os coeficientes de Tarifa e tecnologia*tarifa observa-se que o coeficiente de tarifa se torna positivo, o que constitui um contraste com a teoria e com a constatação empírica. A correlação simples entre tarifa e importações é pequena, porém negativa para bens de alta tecnologia (-0,0157), assim o valor positivo não é consistente. Isso pode ter ocorrido devido a diversos fatores, mas destaca-se a grande heterogeneidade de produtos, gerando tarifas muito diferentes agregadas em uma média setorial. Se destaca, adicionalmente, uma possível limitação do estimador de MQO devido à heterocedasticidade não observável. Pelo estimador PPML não acontece o viés do coeficiente com sinal diferente do esperado (não foi significativo).

Com relação às medidas técnicas, constata-se que TBTs tipo 1 e 2 são facilitadoras de comércio, por MQO, sendo somente a tipo 1 significativa por PPML. Também por MQO constata-se que medidas TBT tipo 3 apresentam efeito negativo, indicando que exigências de procedimentos de avaliação de conformidade teriam efeitos negativos sobre as importações.

A estimação por MQO mostra que o efeito das TBT tipo 1 varia entre grupos, tornando-se negativo para as importações de países avançados. Na estimação pelo método PPML o efeito também varia entre grupos, e é menor para os avançados, mantendo-se, entretanto, positivo. Este resultado está mais de acordo com aqueles obtidos no modelo (3). Por PPML os efeitos das TBT tipos 2 e 3 também variam entre grupos.

No que tange a diferença dos efeitos das medidas por intensidades tecnológicas, verifica-se que os três tipos de TBTs diferem entre as tecnologias de acordo com a estimativa por MQO. Ao somar os coeficientes de tecnologia*tipo com os de TBT tipo, verifica-se que o efeito se torna positivo e maior para TBT tipo 1, negativo para TBT tipo 2 e positivo para TBT tipo 3 no que tange capítulos de alta tecnologia. Para o PPML as estimativas não foram significativas.

Assim, a ambiguidade teórica do efeito da imposição de medidas não tarifárias fica evidente também no âmbito empírico. Isso ocorre porque o efeito de cada medida TBT, em cada período do tempo, para cada país e para cada produto tende a ser diferente. São inúmeras as questões que permeiam o

resultado final dessa ação, como a eficiência produtiva do país naquele bem, o apoio do governo para a compreensão e implementação de regulamentos técnicos, o mercado interno e externo, a elasticidade-preço da demanda do bem, entre outros.

Com relação à questão inicialmente levantada, estariam atualmente os países avançados recomendando redução das barreiras comerciais, porém praticando o oposto do que pregam? Pode-se dizer que, para os setores e período de tempo aqui estudados, não. Pela análise das estatísticas descritivas, foi possível observar que a proteção (com os instrumentos aqui analisados) é menor em ambas as intensidades tecnológicas para países avançados, visto que, em média, as tarifas adotadas por emergentes são maiores em todos os capítulos.

Conforme esperado a adoção e os efeitos das medidas difere entre países. Os níveis tarifários aplicados por países avançados são muito menores do que aqueles dos emergentes. Isso se dá, em grande parte, devido ao fato da tarifa ser uma fonte de renda, instrumento de proteção do produtor doméstico e de fácil adoção. Além disso, o efeito das tarifas é maior para os avançados, mostrando uma maior elasticidade na demanda dos mesmos.

Diferente do esperado a adoção de medidas TBT não foi maior por parte dos avançados. Todavia, é preciso ressaltar que os emergentes da amostra não são países extremamente atrasados, possuindo plena capacidade de usar o acordo TBT. De qualquer maneira, mesmo que os avançados adotassem mais TBTs, isso não significaria que os mesmos estão elevando suas barreiras comerciais, pois as evidências dos trabalhos mais recentes e os resultados aqui encontrados sugerem que tais medidas são, em muitos casos, facilitadoras de comércio.

Mas isso não quer dizer que os países avançados não estejam “chutando a escada”. Os dados aqui analisados compreendem o período de 2010 a 2014, período no qual os referidos países já se encontram em um patamar alto de desenvolvimento econômico. Na realidade, a liberdade comercial é o objetivo, a tendência para a qual a maioria dos países parece caminhar. Porém, cada um está em um local diferente dessa longa estrada.

Conclusões

O presente trabalho comprovou que a adoção e os efeitos de medidas tarifárias e técnicas diferem entre países avançados e emergentes. Constatou-se que os emergentes praticam tarifas mais altas. No que tange às medidas técnicas, foi possível observar que as mesmas podem ser facilitadoras de co-

mércio.

É inegável que cumprir as exigências de uma medida TBT incorre em custos ao produtor. Se estes custos forem muito altos alguns podem, inclusive, ser expulsos do mercado. Outro ponto negativo das medidas TBT é que estas podem ser usadas com intenções puramente protecionistas, e é muito mais difícil de identificar do que no caso de uma tarifa ou quota.

Entretanto, em muitos casos, os benefícios superam esses males. Com isso, uma importante recomendação de política comercial cabe aqui: o acordo TBT pode ser útil para uma série de objetivos, e por trazer uma gama extensa de efeitos benéficos para os consumidores e para o meio ambiente, deveria ter uma maior atenção por parte dos países. Isso pode ser corroborado pelos seguintes fatos:

Primeiro, o mesmo atua na padronização dos produtos, trazendo maior segurança para o consumidor, para o meio ambiente e maior confiabilidade nos produtos. É um benefício para os consumidores de todo o mundo;

Segundo, dadas as regras do acordo (princípio do tratamento nacional), os produtores domésticos são obrigados a também seguir o que é determinado em uma medida técnica estabelecida por seu país, ou seja, a regra para o produto externo não pode ser mais rígida que para o produto nacional. Logo, essa é uma forma de fazer com que os bens e processos produtivos nacionais atinjam um padrão internacional de qualidade, além de sinalizar isso para todo o mundo, o que pode facilitar as exportações do país que impôs a medida;

Terceiro, propicia troca de informações e aprendizado entre países. Isso porque quando um país emite uma notificação todos tem acesso à mesma. Supondo que a mesma tenha objetivos legítimos, apresenta ao mundo uma melhoria no produto, processo ou um procedimento de avaliação de conformidade mais confiável e eficiente. Os demais países podem copiar tal medida, caso lhes convenha, incorporando a melhoria para suas importações e produção nacional;

Quarto, é possível haver um efeito de transbordamento internacional quando um país adota uma medida. Se um país adota uma nova exigência, todos aqueles países (mesmo sem impor medidas TBT) que importarem esse bem afetado, dos mesmos parceiros do país que impôs a TBT, serão beneficiados por sua maior qualidade ou confiabilidade. Isto é, quando os parceiros desse país precisam se adaptar dada a nova exigência, para exportar para o mesmo, acabam tornando seus produtos melhores para todos os seus parceiros, indiretamente, se incorporarem a mudança para todos os bens produzidos para exportação. Se a indústria voltada para consumo doméstico também

seguir essa tendência, o transbordamento atingirá inclusive os consumidores internos dos países exportadores em questão.

Apesar de tantos benefícios, muitos países pouco usam o acordo¹³. Isso pode ocorrer por receio dos produtores internos não se adaptarem às exigências ou por incapacidade técnica de compreender e valer-se do mesmo. No primeiro caso a solução é mais complexa: exige uma série de políticas pró-indústria e pró-desenvolvimento. Entretanto, no segundo caso a solução já prevista no acordo: países mais desenvolvidos devem prestar assistência técnica a nações menos favorecidas para que estas possam adotar as medidas TBT necessárias para proteção do consumidor, da nação ou do meio ambiente, ou mesmo para estimular a adoção, interna e externa, de padrões de excelência. Por esse motivo é preciso incentivar uma maior integração e diálogo internacional para que tal auxílio ocorra de forma mais extensa e eficaz e, dessa forma, incentivar uma harmonização e excelência universal de padrões e regulamentos.

O mundo está cada vez menor, mais conectado e, por isso, países, governos, empresas e até mesmo as pessoas precisam se adaptar à essa nova situação. A globalização trouxe oportunidades para todos os países expandirem seus mercados, entrar em áreas antes nunca exploradas e adquirir todo o tipo de conhecimento e tecnologia. Contudo, aqueles que não se moldarem à essa nova realidade estarão fadados à estagnação.

Apêndice

Apêndice A - Classificação dos países de acordo com o grau de desenvolvimento econômico

De acordo com a classificação do FMI, os países podem ser divididos em avançados e emergentes. Essa classificação ocorre sob uma ótima econômica, porém inclui diversas variáveis. Essa metodologia pode variar de acordo com o país analisado, mas, em síntese, a análise inclui: 1) o nível de renda *per capita*; 2) a diversificação das exportações; e o 3) grau de integração no sistema financeiro global. A Tabela 1A traz os países considerados avançados por esses critérios.

13 Por exemplo, de acordo com dados da OMC (2015), considerando todos os produtos (todos os capítulos do SH), de 1995 a 2014, Burundi, Gabão, Guiné, Fiji, Nigéria, Haiti, Suriname, Mali e Lao tem somente uma notificação TBT.

Tabela 1A: Economias Avançadas de acordo com o FMI em 2015

Alemanha	Estônia	Luxemburgo
Austrália	Finlândia	Malta
Áustria	França	Noruega
Bélgica	Grécia	Nova Zelândia
Canadá	Holanda	Portugal
Chipre	Hong Kong	Reino Unido
Cingapura	Irlanda	República Checa
Coréia do Sul	Islândia	Eslováquia
Dinamarca	Israel	San Marino
Eslovênia	Itália	Suécia
Espanha	Japão	Suíça
Estados Unidos	Látvia	Taiwan

Fonte: FMI, 2015.

Os demais países, exceto aqueles que não são membros do FMI e não entram na análise, são classificados como economias emergentes.

Apêndice B – Países importadores por capítulo do SH

Tabela 1B: 40 maiores importadores dos capítulos selecionados na atualidade¹⁴

Cap. 73	África do Sul, Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, China, Cingapura, Colômbia, Coréia do Sul, Dinamarca, Egito, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Hungria, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Kuwait, Malásia, México, Noruega, Peru, Polônia, Qatar, Reino Unido, República Checa, Romênia, Rússia, Suécia, Suíça, Tailândia, Turquia.
Cap. 94	África do Sul, Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Coréia do Sul, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Hong Kong, Hungria, Índia, Indonésia, Israel, Itália, Japão, Kuwait, Malásia, México, Noruega, Omã, Polônia, Qatar, Reino Unido, República Checa, Romênia, Rússia, Suécia, Suíça, Tailândia, Turquia.
Cap. 85	África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Cingapura, Colômbia, Coréia do Sul, Dinamarca, Egito, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Hong Kong, Hungria, Índia, Indonésia, Israel, Itália, Japão, Kuwait, Malásia, México, Peru, Polônia, Reino Unido, República Checa, Rússia, Suécia, Suíça, Tailândia, Turquia, Ucrânia.
Cap. 90	África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Cingapura, Colômbia, Coréia do Sul, Dinamarca, Egito, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Hong Kong, Hungria, Índia, Indonésia, Israel, Itália, Japão, Kuwait, Malásia, México, Peru, Polônia, Reino Unido, República Checa, Rússia, Suécia, Suíça, Tailândia, Turquia.

Fonte: Elaboração própria com dados do WITS, 2015.

¹⁴ Anguilla, Cuba, República Popular Democrática da Coréia, e Montserrat são exemplos de países que não são membros do FMI.

Apêndice C – Número de notificações TBT emitidas pelos países importadores da amostra entre 2010 e 2014

Tabela 1C: Notificações TBT, por capítulo, emitidas pelos países selecionados 2010-2014

	73		85		90		94	
	País	TB T	País	TB T	País	TB T	País	TB T
Avançados	Canada	3	Austrália	9	Canadá	3	Austrália	1
	Japão	1	Canadá	30	República Checa	20	Canadá	7
	EUA	11	Hong Kong	1	Coréia do Sul	1	Japão	2
			Japão	1	EUA	20	Coréia	2
			Coréia	5			EUA	34
			Cingapura	1				
			Suíça	1				
			EUA	47				
Emergentes	Brasil	8	Brasil	21	Brasil	8	Brasil	13
	China	19	Chile	2	China	34	Chile	2
	Colômbia	6	China	40	Colômbia	1	China	8
	Indonésia	7	Colômbia	3	Indonésia	1	Indonésia	1
	Kuwait	1	Indonésia	3	Israel	22	Israel	35
	Malásia	2	Israel	116	Malásia	1	Malásia	3
	México	5	Kuwait	5	México	3	México	3
	Peru	2	Malásia	6	Peru	9	África do Sul	2
	África do Sul	1	México	5	África do Sul	4	Tailândia	2
	Tailândia	6	Peru	3	Tailândia	4		
	Peru	1	África do Sul	7				
			Tailândia	33				
		Peru	1					
		Ucrânia	3					

Fonte: Elaboração da autora com dados da OMC, 2015.

* Na presente tabela também estão incluídas notificações feitas a produtos pertencentes aos capítulos selecionados, porém indexadas na classificação de mercadorias ICS. Essas foram as utilizadas no modelo econométrico.

REFERÊNCIAS

- Almeida, F. M., O. M. Silva and M. J. Braga. 2011. “O comércio internacional do café brasileiro: a influência dos custos de transporte”. *Revista de Economia e Sociologia Rural* 49, 2, 323-340.
- Anderson, J. E. 1879. “Theoretical foundation for the gravity equation”. *American Economic Review*, Nashville 69, 1, 106-116.
- Anderson, J. E., and E. Van Wincoop. 2004. “Trade costs”. *Journal of Economic Literature* 42, 3, 691-751.
- Baldwin, R.E., and D. Taglioli. 2006. “Gravity for dummies and dummies for gravity equations”. London. *CEPR Discussion Paper*, 5850. <http://ssrn.com/abstract=945443>.
- Banco Mundial. 2015 “World Development Indicators”. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.
- Batista, P. N. 1992. “Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil”. *Estudos Avançados* 6, 16, 103-116.
- CENTRE D’ESTUDES PROSPECTIVES ET D’INFORMATIONS INTERNATIONALES – CEPII. *Distance databases*. Accessed May 15, 2017. <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/distances.htm>.
- Chang, H. J. 2004. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP.
- Corrêa, C. R., M. F. M. Gomes and J. E. Lima. 2015. “Medidas técnicas ao comércio internacional: facilitadoras de comércio ou barreiras não tarifárias?” *Política Externa* 24, 147-159.
- Fassarella, L. M., M. J. P. Souza and H. L. Burnquist. 2011. “Impact of Sanitary and Technical Measures on Brazilian Exports of Poultry Meat”. *Agricultural & Applied Economics Association’s 2011 AAEA & NAREA Joint Annual Meeting*, Pittsburgh, Pennsylvania, 24-26.
- Fontagné, L.; G. Orefice; R. Piermartini and N. Rocha. 2013. “Product Standards and Margins of Trade: Firm Level Evidence”. *WTO Working Paper ERSD*, 04, 40.
- Fundo Monetário Internacional – FMI. *World Economic Outlook*. Accessed Jun 1, 2016. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/groups.htm>.
- Hoekman, B., and A. Nicita 2011, “Trade policy, trade costs and developing country trade”. *World Development* 39, 12.
- Kaldor, N. 1967. *Strategic factors in economic development*. New York: Cornell University.

- Kaldor, N. 1975. "Economic growth and the Verdoorn law: a comment on Mr Rowthorn's article". *Economic Journal*, v. 85.
- Karov, V., D. Roberts, J.H. Grant and E.B. Peterson. 2009. "A preliminary empirical assessment of the effect of phytosanitary regulations on US fresh fruit and vegetable imports". <http://ideas.repec.org/p/ags/aaea09/49345.html>.
- Krugman, P. R, and M. Obstfeld. 2010. *Economia Internacional: teoria e política*. 8 ed. São Paulo: Pearson Brasil, 556 p.
- Lee, J. W., and P. Swagel. 1994. "Trade Barriers and Trade Flows across Countries and Industries". *Nber Working Paper Series*, Cambridge, MA.
- Li, Y., and J. C. Beghin. 2012. "A meta-analysis of estimates of the impact of technical barriers to trade". *Journal of Policy Modeling* 34, 3, 497-511.
- Mata, D. da, and R.E. Freitas. 2008. "Produtos agropecuários: para quem exportar?" Rio de Janeiro: IPEA. http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1321.pdf.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (MDIC). n.d. "Outras estatísticas de comércio exterior". Accessed Mar 22, 2015. <http://www.mdic.gov.br//sitorio/interna/interna.php?area=5&menu=608>.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). 2006. "Stan indicators 2005 edition". <http://www.oecd.org/industry/ind/40230754.pdf>.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). n.d. "Integrated Trade Intelligence Portal". Accessed Mar 1, 2015. <http://i-tip.wto.org/goods/Default.aspx>.
- Roberts, D., D. Orden, and T. Josling. 1999. *A framework for analyzing technical barriers to agricultural markets*. Washington (DC): U.S. Department of Agricultural, Economic Research Service, 52p.
- Rodriguez, F., and D. Rodrik. 2001. "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence". In: *NBER Macroeconomics Annual 2000*, 15, MIT Press, 261-338.
- Santos Silva, J.M.C., and S.Tenreyro. 2006. "The log of gravity". *The Review of Economics and Statistics*, Cambridge, 88, 4, 641-658.
- Shepherd, B. 2013. *The Gravity Model of International Trade: A User Guide*. United Nations publication.
- Tongeren, V., F. J. Beghin and S. Marette. 2009. "A Cost-Benefit Framework for the Assessment of Non-Tariff Measures in Agro-Food Trade". *OECD Food Agriculture and Fisheries Working Papers*, 21, OECD Pub-

lishing.

UNCTAD. 2015. *Trade and development report*. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2015_en.pdf.

WITS. n.d. "Database". Accessed Mar 20, 2015. <http://wits.worldbank.org/WITS/WITS//Default-A.aspx?Page=Default>.

RESUMO

O presente estudo analisa a adoção e o impacto de tarifas e medidas técnicas por países avançados e emergentes. Os resultados mostraram que as tarifas são consideravelmente mais altas nos emergentes porém, o efeito negativo destas se mostrou relativamente mais intenso para países avançados. Com relação às medidas técnicas, alterações no produto tendem a ser facilitadoras de comércio, enquanto alterações no processo produtivo apresentaram resultados ambíguos. Assim, apesar de elevarem os custos de produção, medidas técnicas podem impulsionar o comércio devido a padronização, o que torna benéfica uma harmonização universal de padrões e regulamentos possível com amplo diálogo internacional.

PALAVRAS-CHAVE

Comércio Internacional; Barreiras Comerciais; Modelo Gravitacional.

*Recebido em 14 de maio de 2018.
Aprovado em 21 de julho de 2018.*

PARCEIROS

NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no sul do Brasil. Foi estabelecido em 1999 junto ao ILEA-UFRGS visando ao estudo crítico e inovador das principais transformações do sistema internacional pós-Guerra Fria. Desde 2014, o NERINT está localizado na Faculdade de Economia da UFRGS (FCE - UFRGS). Paralelamente, buscou contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil através da análise das opções estratégicas disponíveis para a consolidação da inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento. O advento de uma “diplomacia ativa, afirmativa e propositiva” no Brasil no início do século XXI veio a convergir com as análises e projeções feitas nos seminários e publicações do NERINT.

Um dos resultados de sua atividade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do país de acordo com o Ministério da Educação (2012), e de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (2010). Duas revistas também foram criadas: a bimestral *Conjuntura Austral* e a semestral e bilíngue *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. Assim, além da pesquisa avançada, focada prioritariamente nos países emergentes, o NERINT deu origem a programas de graduação e pós-graduação, além de propiciar intensa atividade editorial.

PPGEEI

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) iniciou suas atividades em 2010, com cursos de Mestrado e Doutorado, ambos propiciados por qualificados professores e pesquisadores com experiência internacional. Ele é resultado dos avanços obtidos nas áreas de pesquisa e ensino (Graduação e Pós-Graduação) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Suas raízes estão no Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), um centro criado em 1999 que realiza pesquisas, seminários e edita dois periódicos. Conta também com o apoio do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Trabalho (NETIT/FCE) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), sediado no Instituto Latino

Americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Em 2004, foi iniciado um curso de Graduação em Relações Internacionais na FCE/UFRGS, em 2005 foi formado o Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL) e, em 2012, este transformou-se no Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Tudo isto permitiu a formação de uma massa crítica, apoiada em ampla biblioteca especializada.

A tradição de pesquisa que deu origem ao PPGEI baseou-se numa análise prospectiva das tendências mundiais dos anos 1990. A notável expansão da diplomacia e da economia brasileiras a partir do início do século XXI confirmou a perspectiva adotada, que permitiu a intensa cooperação com os organismos diplomáticos e econômicos internacionais do Brasil. O curso já é uma referência na análise estratégica da inserção das potências emergentes e das relações internacionais Sul-Sul.

A visão diferenciada do PPGEI dá ênfase a métodos estratégicos, teóricos e aplicados, sempre baseados em rígidos princípios acadêmicos e científicos. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países, e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Por essas razões, é um programa focado na compreensão das rápidas transformações pela qual passa o sistema internacional. Publica em parceria com o NERINT as revistas *Conjuntura Austral* (bimestral) e *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* (semestral e bilíngue). O PPGEI possui três linhas de pesquisa:

Economia Política Internacional

Enfoca a inserção internacional da economia brasileira e de outros grandes países em desenvolvimento na América do Sul, na Ásia e na África; aborda as características e os efeitos da globalização; e desenvolve estudos comparados e setoriais preocupados com os efeitos da internacionalização de empresas e segmentos produtivos. Especial atenção é dada às crises financeiras internacionais e seus reflexos no Brasil e nos demais países do Sul.

Política Internacional

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos de América do Sul, África e Ásia, considerando padrões institucionais, política comercial, estruturas de intermediação de interesses e atuação de atores da sociedade civil no eixo Sul-Sul das relações internacionais contemporâneas.

Segurança Internacional

Aborda os principais problemas de segurança no sistema internacional a partir de uma perspectiva que leva em conta os Estados mais poderosos no nível global, mas que introduz de maneira sistemática o problema das balanças regionais de poder, o eixo Sul-Sul, a existência de complexos regionais de segurança e o impacto das tecnologias de informação na Era Digital.

CEBRAFRICA

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou cinco livros, foi transformada em Série Africana, com novas obras no prelo. O objetivo segue sendo o mesmo: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregar grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências” e “As relações interafricanas”.

NORMAS DE SUBMISSÃO

1. A revista AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em duas seções: Artigos e Resenhas
3. Os artigos de pesquisa devem limitar-se a 70 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé) e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 4,5 mil caracteres (incluindo espaços) e não devem conter notas de rodapé;
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor-data ou notabibliografia), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
8. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
9. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
10. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português ou espanhol e 3 palavras-chave em inglês; Título em português ou espanhol e em inglês; Resumo em português ou espanhol e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
12. As contribuições devem ser feitas através do website da Revista:
www.seer.ufrgs.br/Austral.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não possuindo tamanho maior do que 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

NÚMEROS ANTERIORES

Disponíveis online em:
www.seer.ufrgs.br/Austral

Volume 7, número 13 (Jul./Dec. 2017)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

O Estado Islâmico (EI): um Estado Contestado Único (*Deon Geldenhuys*)

Iraque: Desenvolvimentos Internos e Externos nos anos pós-Saddam (*Pavlo Ignatiev*)

A Atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas na Guerra Civil Síria: Conflitos de Interesse e Impasses entre os P5 e a Consequente falta de Resolução para a Questão (*Fernanda Guimarães, Patrícia Nasser de Carvalho*)

Geopolítica de Mudança de Energia: Qual é o papel da sustentabilidade na geopolítica global de energia? (*Maria Cândida Arrais de Miranda Mousinho, Ednildo Andrade Torres, Sílvio Alexandre Beisl Vieira de Melo, Nanda Kumar Janardhanan*)

Sobre as Complexidades de julgar Robert Mugabe no Tribunal Penal Internacional (*Eversito Benyera*)

O Dragão abraça África: Relações Cabo Verde-China (*João Paulo Madeira*)

As Opções Políticas do Reino Unido e o Atlântico Sul (*Martin Robson*)

Lusofonia arrisca-se a ser uma herança sem futuro (*Francisco José B. S. Leandro*)

Política Externa, Política de Defesa e Modelo de Desenvolvimento no Brasil: do Estado Desenvolvimentista ao Estado Logístico (1930-2017)

(*José Miguel Quedi Martins, Raul Cavedon Nunes*)

Desenvolvimento e Segurança na Política Externa Brasileira: Considerações Teóricas e Empíricas dos Governos Lula e Dilma (2003-2016)

(*Kamilla Raquel Rizzi, Diego Felipe Barbosa*)

Perfil Interno e Externo da Política de Defesa Macrista e seu Impacto em termos de Inserção Internacional: mais continuidades que mudanças (*Emilse Eliana Calderón*)

O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma análise a

partir do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL (*Marco André Cadoná, Carolina de Oliveira*)

Volume 6, número 12 (Jan./Jun. 2017)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

A Austrália, a Nova Zelândia e a segurança regional no Pacífico: reflexões sobre a manutenção da paz nas ilhas Salomão e Papua Nova Guiné (Bougainville)

(*Isiaka Alani Badmus*)

A logística de uma missão de paz: um estudo de caso do Saara Ocidental

(*Sylvio de Souza Ferreira, Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon*)

Os vetores da segurança em África (*Zeferino Cariço André Pintinho*)

As variáveis do ambiente doméstico e a articulação da política externa da administração Buhari na Quarta República da Nigéria (*Tola Odubajo*)

Cabo Verde e o Espaço do Atlântico (*Francisco Proença Garcia*)

Complexidade logística nas operações de manutenção de paz: um desafio

(*Mauro Cesar Barbosa Cid, Luiz Rogério Goldoni*)

Indústria de defesa e desenvolvimento: controvérsias teóricas e implicações em política industrial (*Christiano Cruz Ambros*)

Estrutura e agência nas Relações Internacionais: construção do Estado e a evolução do Sistema Político Internacional (*Marco Aurélio Chaves Cepik, Pedro Txai Brancher*)

Geopolítica do Lítio no século XXI (*Bernardo Salgado Rodrigues, Raphael Padula*)

Soberania ou “Globalização”? Reflexões sobre um aparente antagonismo

(*Diego Pautasso, Marcelo Pereira Fernandes*)

A Geopolítica britânica e a internacionalização da Libra (*Mauricio Metri*)

Joaquim Nabuco, uma luz brasileira em Washington (*Bruno Gonçalves Rosi*)

Volume 5, número 10 (Jul./Dec. 2016)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Enquadrando a cooperação energética sino-brasileira: perspectivas chinesas (*Cui Shoujun, Otávio Costa Miranda*)

As interações das Forças de Autodefesa do Japão com a Organização das Nações Unidas e a repercussão para a segurança nacional do Japão (*Aline Chianca Dantas, Alexandre Cesar Cunha Leite*)

A consolidação da Coreia do Norte como potência nuclear através da liderança de Kim Jong Un (*David Morales Martinez, Cristian Pires Coelho Martins*)

A sociedade civil e as potências regionais em um mundo em transformação: os casos do Brasil e da Índia (*Daniela Vieira Secches, Maria Cristina Andrade Aires*)

A geopolítica dos mares como fator estratégico para a integração na América do Sul (*Fernanda Pacheco De Campos Brozoski, Raphael Padula*)

África do Sul e estabilidade regional na era Mbeki: o nexus entre a personalidade e questões geopolíticas e econômicas na formação da política externa (*Olajide Olayemi Akanji*)

A evolução do Peacekeeping: Suez, Ruanda e República Democrática do Congo (*Maria Fernanda Affonso Leal, Rafael Santin, David Almstadter de Magalhães*)

¿De “Estado Fallido” a exportador de seguridad? Colombia y la diplomacia de la seguridad

(*Esteban Arratia Sandoval*)

Política nacional de defesa e proteção da infraestrutura energética crítica no Brasil (*Iure Paiva*)

Panorama atual e perspectivas futuras de uma logística de defesa integrada na América do Sul: oportunidades para a indústria regional de defesa (*Edson Aita, Álvaro Vasconcelos*)

Studart, Marcos Aurelio Guedes de Oliveira)

UNASUL à luz de um contraste: as relações com Venezuela e Colômbia (*Fabio Luis Barbosa Dos Santos*)

Política externa bolivariana: a inserção internacional da Venezuela ao longo dos dois primeiros mandatos de Hugo Chávez Frías (1999-2007) (*Pedro Henrique de Moraes Cicero*)

Volume 5, Número 9 (Jan./Jun. 2016)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Apresentação: Dossiê Especial sobre as Relações Brasil-Angola

(*Fabio Costa Morosini, Michelle Ratton Sanchez Badin*)

A Marcha Lenta da América Latina no Século XXI (*Amado Cervo*)

A Cultura da Instabilidade Política e a Reaproximação da América do Sul com os Estados Unidos (*Henrique Carlos de Oliveira de Castro, Sonia Ranincheski*)

O Brasil e o vácuo de liderança regional: o avanço sino-americano (2011/2016)

(*Corival Alves do Carmo, Cristina Soreanu Pecequilo*)

Restauração oligárquica e retomada neoliberal plena: um ensaio sobre as origens das crises gêmeas e do golpe de Estado de 2016 no Brasil (*Marcelo Milan*)

Economia Política do comércio com a União Europeia: a busca autocentrada da África do Sul (*Oscar van Heerden*)

Kwame Nkrumah e a visão pan-africana: entre a aceitação e a rejeição (*Henry Kam Kah*)

Ressurgimento da milícia em Ogoniland: perspectiva socioeconômica

(*Oluwaseun Bamidele*)

Relações do Brasil com África do Sul e Angola: esforços para a manutenção da segurança no Atlântico Sul (*Luiz Rogério Franco Goldoni, Sandro de Nazareth Ciribelli*)

A regulação de Investimento entre Brasil e Angola: condicionantes internos, contexto internacional e a construção do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) (*Michelle Ratton Sanchez Badin, Fabio Morosini, Ely Caetano Xavier Junior*)

Política Externa e Investimentos Brasileiros em Angola

(*Pietro Carlos de Souza Rodrigues, Sonia Delindro Gonçalves*)

Transnacionalismo e Paradiplomacia nas relações econômicas Brasil-Angola: o caso da construção de Capanda pela Construtora Odebrecht (*André Rodrigues Corrêa, Douglas de Castro*)

Impactos da cooperação? O caso dos bancos nacionais de desenvolvimento do Brasil e de Angola (*Patricia Alencar Silva Mello, Sarah Morganna Matos Marinho*)

Volume 4, Número 8 (Jul./Dez. 2015)

Editorial: Terceiro Mundo ou Sul Global? (*Paulo Fagundes Visentini*)

Os Estados Unidos, a América Latina e o Mundo do Século XXI: forjando um novo espaço geopolítico (*Severino Cabral*)

Bandung, Não Alinhados e mídia: o papel da revista “Cadernos do Terceiro Mundo” no diálogo Sul-Sul (*Beatriz Bissio*)

Multilateralismo e a ONU na política externa da África do Sul (*Chris Landsberg*)

Cabo Verde: geopolítica e projeção de um pequeno Estado insular na África Ocidental (*João Paulo Madeira*)

Terrorismo na história da África Ocidental: uma avaliação do Século XXI

(*Walter Gam Nkwi*)

El islamismo radical en Argelia: evolución y situación actual (*Yoslán Silverio González*)

Modernização militar na RPC: mudança doutrinária e implementação prática

(*Thiago Malafaia*)

China e Vietnã no Mar do Sul da China: disputas e questões estratégicas (*Talita Pinotti*)

Teoria das Organizações e operações de manutenção da paz complexas: notas a partir da MINUSTAH (*João Marcelo Dalla Costa*)

El lugar del combate a la corrupción en la agenda del Mercosur (2003-2015)

(*Rogério Gesta Leal, Leonardo Granato*)

Volume 4, Número 7 (Jan./Jun. 2015)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Grande Estratégia: política externa e defesa em um mundo em transformação

(*Celso Amorim*)

As causas da 3ª Guerra Mundial: classe, geopolítica e hegemonia no século XXI - uma releitura de Arrighi, através de McDermott, Schumpeter e Veblen (*Steven Colatrella*)

Relações navais entre Brasil e Reino Unido durante a Guerra Gria: o caso da aquisição das fragatas Vosper (*João Roberto Martins Filho*)

Uma análise comparativa do imbróglio do Japão Imperial na China e do impasse norte- americano no Iraque pós-Saddam: similaridades, lições e implicações (*Masahiro Matsumura*)

A emergência da periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978) (*Analúcia Danilevicz Pereira, Klei Medeiros*)

Política externa regional de Angola: mudanças frente à Ordem Sistêmica (1975-2010) (*Igor Castellano da Silva*)

Re exões sobre a Emergência Chinesa (Cesar Augusto Lambert de Azevedo) Desenvolvimento e a OMC: liberdade para quem? (*Rafael Rosa Cedro*)

Do centro às periferias: o deslocamento ideológico da diplomacia da Santa Sé com o Papa Francisco (*Anna Carletti*)

Orden interno y política exterior argentina: la cuestión de los biocombustibles (*Cristian Lorenzo*)