

---

# Revista da Escola de Guerra Naval

---



Rio de Janeiro, v.23, n.3, set./dez. 2017





## ESCOLA DE GUERRA NAVAL

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico especializado em Estudos Estratégicos que tem o propósito de disseminar e promover intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à Defesa com ênfase na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Desta forma, tem como objetivo proporcionar maior integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade, publicando artigos científicos, comunicações e resenhas.

### COMANDANTE DA MARINHA:

Almirante de Esquadra Eduardo Bacellar Leal Ferreira

### CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA:

Almirante de Esquadra Ilques Barbosa Júnior

### DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL:

Contra-Almirante André Luiz Silva Lima de Santana Mendes

### PRESIDENTE DO CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS – MB

Almirante de Esquadra (Ref<sup>o</sup>-FN) Alvaro Augusto Dias Monteiro

### SUPERINTENDENTE DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO

Contra-Almirante (RM1) Márcio Magno de Farias Franco e Silva

**ISSN 1809-3191**

**e-ISSN 2359-3075**

**setembro/dezembro de 2017, vol. 23, n. 3**

### CORRESPONDÊNCIA:

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS

Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca

CEP 22290-255 Rio de Janeiro/RJ - Brasil

(21) 2546-9394 revista@egn.mar.mil.br

Aos cuidados do Editor Executivo da Revista da Escola de Guerra Naval

Os trabalhos poderão ser apresentados em conformidade com as Instruções aos Autores, contidas na última página de cada volume, para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

R. Esc. Guerra Naval	Rio de Janeiro	v. 23	n. 3	p. 541 - 816	set./dez. 2017
----------------------	----------------	-------	------	--------------	----------------

A **Revista da Escola de Guerra Naval** é uma publicação quadrimestral, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), sem fins lucrativos, **que publica, prioritariamente, trabalhos originais e inéditos.**

A política editorial da Revista estabelece que os artigos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao Poder Marítimo.

Todos os artigos para publicação estão condicionados ao processo de avaliação por pares e a aprovação dos membros do Conselho Editorial ou do Conselho Consultivo.

**Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.**

**Direitos desta edição reservados à EGN, podendo ser reproduzidos desde que citados a fonte e informado à Escola de Guerra Naval.**

#### EDITOR CHEFE:

Walter Maurício Costa de Miranda (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)

#### CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

Alcides Costa Vaz (*UNB, DF, Brasil*)

André Barata Nascimento (*U Beira Int., Beira, Portugal*)

Antônio Celso Alves Pereira (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

Antônio Manuel F. da Silva Ribeiro (*Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal*)

Antonio Ruy de Almeida Silva (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)

Eurico de Lima Figueiredo (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)

Helena Carreiras (*Univ. Lisboa, Lisboa, Portugal*)

José Miguel Arias Neto (*UEL, Londrina, PR, Brasil*)

José Murilo de Carvalho (*UFRJ, RJ, RJ, Brasil*)

Michael Pavkovic (*USNWC, Newport, RI, USA*)

Reginaldo Gomes Garcia dos Reis (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)

Rodrigo Fernandes More (*UNIFESP, SP, SP, Brasil*)

Williams Gonçalves (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

#### EQUIPE EDITORIAL

##### Editor Científico:

Nival Nunes de Almeida (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

##### Editores Assistentes:

André Panno Beirão (*FEEA*)

Sabrina Evangelista Medeiros (*EGN/PPGEM*)

William de Sousa Moreira (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)

Francisco Eduardo Alves de Almeida (*ISCS, Univ. de Lisboa, Lisboa, Portugal*)

##### Assessora da Revista:

Elaine Pires

##### Revisor:

Geraldo Bassani

##### Diagramação e Programação Visual:

Guilherme Jesus Pires de Mello (*EGN/SPP/LSC, RJ*)

##### Normatização:

Nathalie Bezerra Cardoso

Simone Freire Pinheiro

##### Auxiliar Técnico:

Augusto Davi Meirelles Neves

#### Indexado em:

Qualis/CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

LATINDEX - Sistema regional de información para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

ICAP - Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos

SUMARIOS - Sumários de Revistas Brasileiras

Revista da Escola de Guerra Naval. – v. 23, n. 3, (set./dez. 2017). – Rio de Janeiro:

Escola de Guerra Naval, 1968 – v. ; 22 cm.

Quadrimestral

ISSN 1809-3191 e-ISSN 2359-3075

I. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.

CDD:355

## PALAVRAS DO DIRETOR

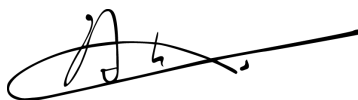
É com satisfação que apresento o último número da Revista da Escola de Guerra Naval referente ao período de setembro a dezembro de 2017. Esta edição traz artigos que retratam a multiplicidade de inter-relações que devem ser consideradas para um melhor entendimento dos fenômenos relativos à Defesa Nacional, especialmente na sua interface com a Segurança Internacional.

Outra particularidade desta edição é o aumento do número de autores vinculados a instituições de pesquisa fora do Brasil, que escolheram nosso periódico como meio de divulgação de suas pesquisas, o que vai ao encontro do nosso propósito de disseminar e de promover o intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à Defesa.

O artigo de abertura deste número, “Geopolítica e geoeconomia: história e atualidade no pensamento de Zbigniew Brzezinski”, mostra a atemporalidade das reflexões de Brzezinski. Em um cenário em que a progressiva desordem global pode levar a consequências verdadeiramente desastrosas, a obra de Brzezinski é uma fonte fulcral de aprendizado para formuladores de políticas.

Seguem-se artigos que evidenciam a complexidade do cenário internacional: o caso dos curdos; o desenvolvimento de programas nucleares de defesa; a evolução da geopolítica brasileira na América do Sul; a relação defesa, crescimento econômico e inovação; a consolidação da paz na América Latina, a ONU frente aos agentes da paz e perspectivas políticas para o Líbano.

Desejo a todos uma agradável leitura!



André Luiz Silva Lima de Santana Mendes  
Contra-Almirante  
Diretor

## SUMÁRIO

---

### ■ ARTIGOS

- GEOPOLÍTICA E GEOECONOMIA: HISTÓRIA E ATUALIDADE NO PENSAMENTO DE ZBGINIEW BRZEZINSKI 554  
Cristina Soreanu Pecequilo
- SÍRIA E NARRATIVAS DE GUERRA POR PROCURAÇÃO: O CASO DOS CURDOS COMO ELEMENTO DE COMPLEXIDADE 589  
Fernando Luz Brancoli
- O DESENVOLVIMENTO NUCLEAR NO BRASIL E NA ÍNDIA: UMA COMPARAÇÃO DOS PROGRAMAS NACIONAIS DESSES PAÍSES 618  
Israel de Oliveira Andrade  
Mariana Montez Carpes  
Alixandro Werneck Leite
- A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO GEOPOLÍTICO BRASILEIRO: ELEMENTOS PARA UMA ANÁLISE CONTEMPORÂNEA NA AMÉRICA DO SUL 657  
Luiz Pedone  
Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi
- DEFESA SOB A ÓTICA DAS TEORIAS ECONÔMICAS E DE INOVAÇÃO 689  
Nathalie Torreão Serrão

---

PAZ REGIONAL NA AMÉRICA LATINA: UMA JUSTIFICATIVA MULTIFACETADA 721

Chiara Villani

A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS FRENTE À CONDUTA DOS AGENTES DA PAZ UMA VISÃO CRÍTICA 755

Danielle Jacon Ayres Pinto

Bibiana Poche Florio

Maria Eduarda Piacentini

PERSPECTIVAS POLÍTICAS PARA O LÍBANO: A CONJUNTURA DA CRISE NO ORIENTE MÉDIO 785

Marcio Magno de Farias Franco e Silva

Jansen Coli Calil Nascimento Almeida de Oliveira

■ **NORMAS PARA PUBLICAÇÃO** 812

## SUMMARY

---

### ARTICLES

- GEOPOLITICS AND GEOECONOMICS: HISTORY AND CONTEMPORANEITY IN ZBGINIEW BRZEZINSKI'S THOUGHT 554  
Cristina Soreanu Pecequilo
- SYRIA AND NARRATIVES OF PROXY WARS: THE CASE OF CURDS AS AN ELEMENT OF COMPLEXITY 589  
Fernando Luz Brancoli
- NUCLEAR DEVELOPMENT IN BRAZIL AND INDIA: A COMPARASION OF THE NATIONAL PROGRAMS 618  
Israel de Oliveira Andrade  
Mariana Montez Carpes  
Alixandro Werneck Leite
- EVOLUTION OF BRAZILIAN GEOPOLITICAL THOUGHT: ELEMENTS FOR A CONTEMPORARY ANALYSIS IN SOUTH AMERICA 657  
Luiz Pedone  
Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi
- DEFENSE IN THE PERSPECTIVE OF THE ECONOMIC AND INNOVATION THEORIES 689  
Nathalie Torreão Serrão



---

REGIONAL PEACE IN LATIN AMERICA: A 721  
MULTIFACETED EXPLANATION

Chiara Villani

THE INTERNATIONAL RESPONSIBILITY OF THE 755  
UNITED NATIONS IN RELATION TO THE CONDUCT  
OF PEACE-KEEPING AGENTS: A CRITICAL VIEW

Danielle Jacon Ayres Pinto

Bibiana Poche Florio

Maria Eduarda Piacentini

POLITICAL PERSPECTIVES FOR LEBANON: THE 785  
CONJUNCTURE OF THE MIDDLE EAST'S CRISIS

Marcio Magno de Farias Franco e Silva

Jansen Coli Calil Nascimento Almeida de Oliveira

■ ARTICLES SUBMISSION GUIDELINES 812

## AUTORES

### **CRISTINA SOREANU PECEQUILO**

Doutora em Ciência Política pela USP e Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Bolsista de Produtividade Nível 2 do CNPq. Atua como Pesquisadora Associada do NERINT/UFRGS e do Grupo de Pesquisa UNIFESP/UFABC. Realiza atividades de ensino, pesquisa e consultoria na área de Relações Internacionais.

### **FERNANDO LUZ BRANCOLI**

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas - Unesp, Unicamp e PUC-SP. Professor Assistente de Segurança Internacional do DGEI/UFRJ. É Visiting Scholar da Universidade da Califórnia - Santa Bárbara. Áreas de interesse: Estudos Críticos de Segurança, Direitos Humanos, Política Internacional do Oriente Médio e privatização da violência.

### **ISRAEL DE OLIVEIRA ANDRADE**

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Exerceu diferentes funções de direção e assessoramento em órgãos do governo federal ligados à Presidência da República e ao Sistema de Planejamento Federal. Atuou junto a organismos internacionais e instituições multilaterais, como a Organização das Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial.

### **MARIANA MONTEZ CARPES**

Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Hamburgo (2015) e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-RJ (2006). É professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) do Instituto Meira Mattos (IMM) da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Áreas de interesse: Defesa nacional como política pública, processo decisório em defesa, ciência e tecnologia, política externa brasileira, processo de paz e pós-conflito na Colômbia, metodologia qualitativa em ciências sociais, teorias das relações internacionais com ênfase em realismo político.

## **ALIXANDRO WERNECK LEITE**

Mestre em Estudios Internacionales pela Universidad de Chile (2012), revalidado pela Universidade de Brasília como equivalente ao curso de Mestrado em Relações Internacionais (2013). Tem experiência na área de Defesa (análise da BID, empresas do setor, equipamento, entre outros fatores), Ciência Política, Relações Internacionais, América Latina (atores, economia, integração, política e sociedade).

## **LUIZ PEDONE**

PhD em Ciência Política pela University of Massachusetts Amherst (1989). Professor do Instituto de Estudos Estratégicos criado na Universidade Federal Fluminense (UFF, Quadro Permanente). Até 2011, professor do Departamento de Ciência Política no Programa de P-G em Ciência Política (PPGCP) e no Programa de P-G de Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST) e na Graduação em Relações Internacionais. Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (1978).

## **GIORDANO BRUNO ANTONIAZZI RONCONI**

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Segurança e da Defesa, pela Universidade Federal Fluminense. Professor Substituto de Relações Internacionais na Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Tem interesse nos seguintes temas: Base Industrial de Defesa, Inovação Tecnológica Militar, Mercado Internacional na área de Defesa, Pactos Políticos e Institucionais, Estratégias de Desenvolvimento.

## **NATHALIE TORREÃO SERRÃO**

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Analista de Relações Internacionais na Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (AMAZUL), atualmente designada para a Escola Superior de Guerra (ESG).

## **CHIARA VILLANI**

É Mestra em Geopolítica e Segurança Internacional pela Universidade La Sapienza de Roma, Mestra em Relações Internacionais pela LUISS Guido Carli. Seus interesses profissionais e acadêmicos incluem estudos sobre segurança, construção da paz, política exterior, resolução de conflitos, diplomacia, direito internacional e proteção dos direitos humanos.

## **DANIELLE JACON AYRES PINTO**

Doutora (2016) em Ciência Política na linha de Política Internacional pela UNICAMP, Mestre (2009) em Relações Internacionais na linha de Estudos de Paz e Segurança na Universidade de Coimbra (Portugal). É Professora Adjunta no Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria/UFSM. Pesquisadora Associada do Grupo de Análise de Performance e do Grupo de Diplomacia de Defesa, Cooperação Técnica e Segurança Marítima da Escola de Guerra Naval.

## **BIBIANA POCHE FLORIO**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento (PPGE&D) na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduada em Relações Internacionais pela UFSM. Tem interesses na área de Política Internacional, Desenvolvimento Socioeconômico e Segurança Internacional.

## **MARIA EDUARDA PIACENTINI**

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), no Rio Grande do Sul. Integrante do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Política Internacional Contemporânea (GEPPIC) e do Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (NPPDI), ambos da UFSM. Possui interesse acadêmico pelas seguintes temáticas: Ciência Política, Direito Comunitário e da Integração, Direito Internacional Público, Direitos Humanos e História das Relações Internacionais.

## **MARCIO MAGNO DE FARIAS FRANCO E SILVA**

Contra-Almirante (RM1). É Superintendente e Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (EGN). Pós-Graduado no Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra e no Curso de Política e Estratégia Marítima da Escola de Guerra Naval. Tem atuado na área de Defesa, com foco em Estudos Marítimos.

## **JANSEN COLI CALIL NASCIMENTO ALMEIDA DE OLIVEIRA**

Primeiro-Tenente (RM2-T). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2012), na área de Política Internacional e Comparada, com ênfase em Segurança Internacional. Atualmente, é encarregado do Laboratório do Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval. Tem interesse nas áreas de Defesa e Segurança Internacional, Estratégia, Geopolítica e Política Internacional.

# GEOPOLÍTICA E GEOECONOMIA: HISTÓRIA E ATUALIDADE NO PENSAMENTO DE ZBIGNIEW BRZEZINSKI

Cristina Soreanu Pecequilo<sup>1</sup>

## RESUMO

---

A hegemonia dos Estados Unidos, estabelecida em 1945, foi construída ao longo das décadas com base em concepções geopolíticas e geoeconômicas e com a contribuição de diferentes pensadores. O objetivo deste artigo é avaliar a natureza e as origens do pensamento de um destes pensadores, Zbigniew Brzezinski, e suas contribuições e impactos na área de estudos estratégicos, com base em suas obras e em sua atuação à frente do Conselho de Segurança Nacional nos Estados Unidos e como consultor da Casa Branca. O texto está dividido em três partes, além da Introdução e as Considerações Finais: um estudo sobre as décadas de 1950 e 1970, com foco na atuação inicial de Brzezinski como acadêmico e a interrelação de sua ascensão como analista e estrategista à Guerra Fria e as particularidades do sistema político norte-americano, o pensamento geopolítico e geoeconômico na bipolaridade e, por fim, o pós-Guerra Fria.

**Palavras-chave:** Geopolítica; Geoeconomia; Estados Unidos; Zbigniew Brzezinski.

---

<sup>1</sup> Universidade de São Paulo (USP), São Paulo - SP, Brasil. crispece@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Em Maio de 2017, o falecimento de Zbigniew Brzezinski (1928/2017), ex-Assessor de Segurança Nacional dos Estados Unidos (EUA) na administração democrata de Jimmy Carter (1977/1981), representou o encerramento de uma das mais significativas trajetórias do pensamento estratégico norte-americano. Brzezinski exerceu relevante papel como articulista de periódicos, com aparições na mídia a cabo (CNN) e televisão aberta (as grandes redes norte-americanas ABC, NBC, CBS), e com ampla produção bibliográfica. Manteve-se ativo como acadêmico, analista e pesquisador, e um dos principais críticos da política externa e interna dos EUA. Em um de seus últimos artigos, ao lado de Paul Wasserman, afirmava:

A ordem global (...) está caindo em uma significativa desordem com nenhuma estrutura internacional capaz de lidar com os problemas que devem emergir quase que simultaneamente (...) o caos entre as principais potências pode gerar consequências verdadeiramente desastrosas. Por enquanto, o Presidente Trump falhou em formular qualquer declaração significativa ou relevante (...). Ao invés disso, o mundo tem sido obrigado a interpretar as declarações às vezes irresponsáveis, descoordenadas e ignorantes de seu time (...) Ainda que não apoiemos o Sr. Trump, ele é o presidente (...) e queremos que ele seja um sucesso. Por enquanto, isso não parece claro para o resto do mundo ou para nós (...) Dada a performance abismal de Trump em estabelecer uma liderança capacitada à tomada de decisão estratégica, é crucial que a América e o mundo ouçam alguma visão de liderança e compromisso (...) Uma Doutrina Trump, ou qualquer doutrina (...), é muito necessária. (BRZEZINSKI and WASSERMAN, 2017, s/p)<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> "The global order (...) is sliding into significant disorder with no international structure capable of handling the kinds of problems that are likely to erupt almost simultaneously (...) chaos among the major powers could generate truly disastrous consequences. So far, President Trump has failed to formulate any significant, relevant statements (...)

Essa ausência de rumos e crises não se inicia com a eleição de Donald Trump para a presidência à frente do Partido Republicano com sua agenda nacionalista, xenófoba e unilateralista, mas já era objeto de preocupação desde os anos 1970, como apontado em obras como *América: Laboratório do Mundo- a era tecnocrônica & o desafio universal* (1971), *O Grande Fracasso* (1989), *Out of Control* (1995) e *Strategic Vision* (2012), textos<sup>3</sup> que atravessam a história da Guerra Fria ao Pós-Guerra Fria. As tensões do século XXI eram reflexo de uma somatória de declínios: moral, social, político, estratégico e econômico, que poderiam ser revertidos com o repensar de práticas e ideias.

Parte da atuação de Brzezinski como conselheiro de um dos mais relevantes think tanks<sup>4</sup> de Washington, o Center for Strategic and International Studies (CSIS), focava-se nesta necessidade de recuperar e fortalecer os métodos e ferramentas para pensar a realidade internacional e doméstica. A proposta do ex-Assessor de Segurança Nacional residia no básico: estudar a geografia e a economia, a história e a estratégia, o território e a sociedade, retomando as visões que defendera da geopolítica e da geoeconomia. Como aponta Hamre (2017), Presidente e Diretor do CSIS, esta “nova disciplina” era apenas a reativação de um pensamento multidisciplinar e crítico, de curto, médio e longo prazo, que parece ser

---

Instead, the world has been left to interpret the sometimes irresponsible, uncoordinated and ignorant statements of his team (...) While we did not support Mr. Trump, he is the president of the United States. He is our president, and we want him to be a success. Right now, he does not look like that to the rest of the world, or to us (...) Given the Trump administration's abysmal performance so far in installing a leadership capable of strategic decision making, it is crucial that America and the world hear a vision of leadership and commitment (...) A Trump Doctrine, any doctrine more or less, is sorely needed. (BRZEZINSKI and WASSERMAN, 2017, s/p)”

<sup>3</sup> Poucos livros de Brzezinski foram editados no Brasil, a maioria apenas nas décadas de 1970/1980. A fim de homogeneizar as referências, opta-se pelo seguinte critério: trabalhos traduzidos por editoras brasileiras e por elas publicados terão seus títulos indicados em português e a data de publicação da respectiva edição; obras não traduzidas no país serão apresentadas por seu título e data de publicação original em inglês

<sup>4</sup> Segundo Teixeira (2007), os think tanks são um espaço de pensamento e formulação de políticas, com caráter consultivo, composto de membros da academia, da sociedade civil, políticos, empresário e representantes de grupo de interesse para desenvolver agendas propositivas. Mantém reflexão sistemática sobre temas nacionais e internacionais, com diferentes inclinações políticas- centrista, liberal, conservadora, segundo a avaliação de Rosati e Scott (2011, p. 405). Para estes autores, na política externa o CSIS é um dos mais destacados destes think tanks e foi fundado em 1962 com tendência centrista. Outros exemplos são o Carnegie Endowment for International Peace (liberal) e o America Enterprise Institute (conservador). Além do CSIS, Brzezinski atuou no Council on Foreign Relations (centrista) e no Brookings Institution (liberal), e foi um dos mentores da Comissão Trilateral de 1973 (centrista).



ignorado pelas gerações atuais.

O objetivo deste artigo é avaliar a natureza e as origens do pensamento de Brzezinski<sup>5</sup>, e suas contribuições e impactos na área de estudos estratégicos. Ainda que sua passagem na Casa Branca possa ter sido breve, influenciou uma agenda de reflexões e ações que antecede e sucede sua presença no Conselho de Segurança Nacional (CSN), de Carter a Obama, entre 1977 e 2017. Tal agenda detém impactos globais. O texto está dividido em três partes, além desta Introdução e as Considerações Finais: um estudo sobre as décadas de 1950 e 1970, com foco na atuação inicial de Brzezinski como acadêmico e a interrelação de sua ascensão como analista e estrategista à Guerra Fria e as particularidades do sistema político norte-americano, o pensamento geopolítico e geoeconômico na bipolaridade e, por fim, o pós-Guerra Fria.

## **GOVERNO, SOCIEDADE E POLÍTICA EXTERNA: BRZEZINSKI E O SISTEMA AMERICANO (1950/1970)**

A ascensão de Zbigniew Brzezinski ao cargo de Assessor de Segurança Nacional do governo democrata de Jimmy Carter reflete um fenômeno específico associado à consolidação da hegemonia dos EUA no século XX e sua estrutura governamental<sup>6</sup>. Neste país, traçar a linha que separa a teoria da prática e a academia do poder é fenômeno complexo, e que subestima a intersecção entre a sociedade, a política e o setor educacional. De acordo com Stanley Hoffman (1977), existe uma espécie de “porta rotatória” entre o governo e as universidades, visando o recrutamento dos melhores recursos humanos. Isso favorece tanto o domínio da área acadêmica das relações internacionais, quanto da política mundial.

O sistema norte-americano de formulação de políticas e tomada de decisão é permeável. Como apontam Wittkopf, Jones and Kegley (2008), isso indica a prevalência de um sistema Society-Dominant (dominado pela sociedade) no qual o poder é exercido de “baixo para cima” (em oposição à estrutura State-Dominant- dominada pelo Estado- caracterizada pela

---

<sup>5</sup> Não serão abordados em extensão todos os eventos da política externa norte-americana. Recomenda-se PECEQUILO, 2011 e PECEQUILO, 2013.

<sup>6</sup> Outros nomes chave como Henry Kissinger, Joseph Nye e Stephen Krasner são exemplos do mesmo fenômeno de interação Casa Branca-Academia.

hierarquização do poder). A interação entre Executivo, Legislativo, Judiciário e a Sociedade, e seus respectivos atores sociais como partidos políticos, indivíduos e grupos de interesse, torna-se mais frequente. A influência e a interação com os think tanks e as universidades são constantes.

Esta situação é aprofundada pela natureza constitucional<sup>7</sup> da divisão de poderes como apontam Rosati e Scott (2011), caracterizada pela ideia do governo misto com poderes compartilhados e pesos e contrapesos (Mixed Government With Shared Powers, Checks and Balances). Como sustentam Rosati e Scott (2011), esta situação leva a uma forte interdependência entre as fontes que influenciam as políticas públicas e a ação governamental. A premissa dos poderes compartilhados, no que se refere à política externa e relações internacionais gera uma sobreposição de tarefas entre o Executivo e o Legislativo, e a uma disputa real. Assim,

O Presidente e o Congresso dividem poder; na realidade, não existe nenhum poder constitucional que é concedido ao Presidente que o Congresso não compartilhe de alguma forma. Portanto, ainda que o Presidente inicie e possa vetar leis, o Congresso frequentemente exerce um grande constrangimento ao exercício do poder presidencial. (ROSATI and SCOTT, p. 63, 2011)<sup>8</sup>.

Neste processo o Executivo tende a levar vantagem dado o escopo e o peso das questões internacionais, em especial em momentos de crise. Adicionalmente, isso favorece as disputas intrapoderes e entre poderes, ressaltando-se que "(...) dois pontos centrais precisam ser entendidos sobre a natureza da política externa dos EUA. 1. É um processo muito completo; e 2. É um processo muito político".

Esta natureza estrutural do poder e do sistema decisório favoreceu a interpenetração entre a teoria e a prática, o poder e a academia, associado à mudança do perfil dos EUA como ator internacional. No pós-1945, esta permeabilidade associada ao novo status de poder global norte-americano

<sup>7</sup> Para o processo histórico ver O Federalista (HAMILTON, MADISON, JAY, 1994).

<sup>8</sup> "The president and Congress share power; in fact, there is no constitutional power provided to the president that the Congress does not share in some way. Therefore, while the president initiates and can veto legislation, Congress is often a major constraint on the exercise of presidential power." (ROSATI and SCOTT, p. 63, 2011)

elevou a preocupação do governo em ampliar sua autonomia e capacidade de ação. Para isso, três caminhos se destacaram: primeiro, a ampliação e reforma do aparato econômico, segundo, a edição do Ato de Segurança Nacional (1947) pelo governo de Harry Truman, reestruturando a dimensão político-estratégica e, terceiro, a formação de uma nova geração de analistas especializados em questões internacionais.

Em relação ao aparato econômico, a construção do sistema de Bretton Woods, com foco na agenda financeira e comercial, replicou-se internamente com a adaptação dos mecanismos tradicionais (como o Departamento do Tesouro e o Banco Central- Federal Reserve) e a criação de novos canais em consonância com o papel de liderança. Dentre estes, destacam-se o Conselho de Assessores Econômicos (1946), a Agência para o Desenvolvimento (USAID, 1961), o Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR, 1962), e o Conselho Econômico Nacional (NEC, 1993).

O aparato político-estratégico seguiu dinâmica similar: foi desenhado em torno dos já existentes Departamento de Estado (DOS) e Departamento de Defesa (DOD), e pela criação de novos mecanismos: a “Comunidade de Inteligência”, tendo como pilares a Agência Central de Inteligência (CIA) e o Bureau Federal de Investigações (FBI), e o Conselho de Segurança Nacional (CSN). Definido como principal órgão assessor da Casa Branca, o CSN foca na tarefa do planejamento de longo prazo, com a elaboração das diretrizes estratégicas e de segurança nacional (NSS), a coordenação e a integração da Casa Branca as demais agências.

O CSN replica as funções do DOS, mas permite ao Executivo maior controle da agenda externa, pois sua composição é definida pelo Presidente, em seus membros plenos e variáveis. Os membros plenos eram o Presidente, o Vice-Presidente, os Secretários do DOS e do DOD, o Chefe do Estado Maior Militar o Diretor da CIA e o Assessor de Segurança Nacional, e os variáveis dependem de cada gestão. Isso favorece a formação de um círculo interno de assessores (inner circle) e a sobreposição do NSC aos demais níveis de decisão.

Apresentando uma trajetória histórica do CSN, Rosatti e Scott (2011) apontam que esta sobreposição se tornou mais frequente a partir dos anos 1970, período que englobou o que eles chamam de “Era de Ouro” deste organismo de 1969 a 1981. Esta fase seguiu-se à da institucionalização (1947/1960) e à da reforma (1961/1968). Na oportunidade, o cargo foi ocupado por Henry Kissinger (1969/1975), Brent Scowcroft (1975/1977) e Brzezinski

(1977/1981), com amplo acesso à Casa Branca, ocupada por Richard Nixon (1969/1974), Gerald Ford (1974/1977) e Jimmy Carter (1977/1981).

As relações Nixon-Kissinger e Carter-Brzezinski são apontadas como as mais eficientes e relevantes não só deste período, mas da história do CSN. Isso teria ocorrido, segundo os autores, devido à proximidade pessoal, ideológica e intelectual entre os Assessores e os Presidentes que lhes dava uma espécie de “carta branca”, em detrimento de outras agências governamentais. Embora o poder do CSN tenha se mantido elevado nas demais fases apontadas por Rosatti e Scott (2011) no pós-1981, e permaneça assim até o século XXI, o mesmo nível de convergência pessoal não teria sido mais atingido.

Mas como eram escolhidos estes assessores? Tais assessores fazem parte da tática de fortalecimento de poder buscada pelo terceiro caminho citado para incrementar a projeção do poder estadunidense: a formação de uma nova geração de analistas especializados em questões internacionais. Tais analistas viriam tanto dos quadros políticos e das carreiras tradicionais de recursos humanos de Washington, como de “fora do sistema”. Este processo foi responsável pela ascensão dos nomes chave da política e estratégia norte-americana a partir dos anos 1950, dentre os quais Zbigniew Brzezinski e Henry Kissinger.

Este era um projeto de Estado que não se limitava a área internacional, mas se estendia aos mais diversos campos do conhecimento, e era denominado de “Universidade da Guerra Fria”. Este projeto, como aponta Vaisse (2013), buscava formar quadros no mundo acadêmico, identificando os melhores cérebros em diversas instituições de ensino, provendo financiamentos governamentais para o ensino e a pesquisa. Estes investimentos direcionavam-se às universidades de ponta, denominadas de Ivy League (como Harvard, Columbia e Stanford), mas não se limitavam a elas. Paralelamente, mantinha-se um processo de mapeamento de recursos humanos em universidades menos conhecidas, visando atrair pesquisadores. No campo internacional, os EUA dedicaram-se a fornecer bolsas de estudo e financiamento de projetos, também como forma de reforçar a adesão ideológica ao bloco ocidental.

Esta ação tinha como propósito estabelecer uma vantagem comparativa diante da União Soviética (URSS) no campo da reflexão e do conhecimento, fazendo uso de mecanismos de poder alternativos como cultura, ciência e tecnologia, e não somente bélicos. Segundo Ikenberry (2011), estes mecanismos alternativos, nos quais se incluem a agenda

econômica, reforçam o caráter liberal da hegemonia. Nye Jr (1990) denomina este processo de consolidação de poder institucional e ideológico por meio do conceito bastante conhecido de poder brando e de cooptação (soft and captive power).

Uma das táticas adicionais do projeto “Universidade da Guerra Fria” era o desenvolvimento dos estudos de área. A análise de temas e Estados específicos era vista como uma necessidade para aumentar a eficiência da projeção de poder hegemônica. Isso implicava a criação de centros de estudos especializados e think tanks. Como indica Vaisse (2013), esta foi a porta de entrada de Brzezinski no processo de interrelação academia-poder público: sua atuação como especialista em URSS em seu doutorado em Harvard, instituição na qual se inseriu como docente e pesquisador de 1950 a 1960. Sua graduação e mestrado haviam sido cursadas no Canadá de 1949 a 1951 na McGill University de Montreal. Posteriormente, os EUA foram o destino definitivo de Brzezinski, cuja trajetória pessoal incluía passagens da família pela Alemanha nazista e a URSS. Estas experiências permitiram um contato direto com sociedades totalitárias, que orientaram suas reflexões sobre a natureza do autoritarismo e como combatê-lo.

Do Canadá aos EUA, país no qual se naturalizou em 1958, Brzezinski reforçou sua capacidade como analista, formulador de políticas e tomador de decisão. Sua crença no sistema político-econômico e social norte-americano como um exemplo para as demais nações no que se refere à democracia e à expansão da liberdade, à inovação e à força, perpassa toda sua obra. Ainda que nas últimas décadas esta percepção tenha sido matizada pela sensação de declínio, em nenhum momento deixou de acreditar na possibilidade da reforma e do renascimento.

Em Harvard, Brzezinski desenvolveu seu perfil de analista sobre o sistema soviético à frente do Russian Research Center e no Center for International Affairs. Com sua ida à Columbia University em 1962, na qual ficou até 1977, participou do Russian Institute e do Research Institute of International Affairs. Os anos 1960 representaram o início de uma maior presença nos think tanks que o alçariam a uma participação mais ativa na política: o Council on Foreign Relations e o Brookings Institution.

De 1966 a 1968, atuou como membro do Conselho de Planejamento do DOS, focando sua participação em questões associadas à URSS. Em 1968, a transição da academia ao governo consolida-se. O primeiro passo foi sua participação como assessor da campanha presidencial de Hubert Humphrey neste ano. Vice-Presidente de Lyndon Johnson, Humphrey foi

derrotado em sua disputa à Casa Branca por Richard Nixon do Partido Republicano.

Este fracasso representou uma frustração em suas expectativas de ascensão à esfera pública. Ao mesmo tempo, trouxe ensinamentos que aplicaria para sustentar a eleição de Carter, mas que paradoxalmente, esqueceria, na gestão cotidiana da Casa Branca (e que impactaram o fracasso do pleito de reeleição democrata). Humphrey não teria sido capaz de captar o clima de desânimo que predominava no país e de se apresentar como uma alternativa. Muito da vitória de Nixon pode ser atribuído a um contexto de desestruturação político-social relacionado ao fracasso da intervenção no Vietnã, à crise econômica e aos impactos dos movimentos dos direitos civis, raciais e de gênero. Enquanto Humphrey buscou a acomodação, Nixon buscou a confrontação da agenda democrata e a reforma destas tendências. Além disso, favoreceu uma política de força e orgulho.

Em 1976, Carter explorou a mesma tática: o país permanecia em crise, resultante da saída conturbada de Nixon do poder pelo escândalo de espionagem do Partido Democrata (Watergate), associado ao prolongamento do encolhimento econômico (quebra do padrão ouro-dólar, primeira crise do petróleo), e ofereceu-se como contraponto. Carter venceu as eleições diante do republicano Gerald Ford, e Brzezinski chegou à Casa Branca a seu lado, em 1977, como Assessor de Segurança Nacional, aplicando sua agenda geopolítica e geoeconômica.

## **A GEOPOLÍTICA E A GEOECONOMIA DA GUERRA FRIA (1970/1990)**

Como analisado, a chegada de Brzezinski à Casa Branca e aos círculos de poder de Washington é produto da Guerra Fria. Conflito sistêmico entre os EUA e a URSS pela expansão e pela consolidação de seus respectivos modos de vida, ela polarizou o mundo em torno de dois diferentes modelos, o comunismo soviético e o capitalismo norte-americano. Como especialista em assuntos soviéticos, Brzezinski beneficiou-se dos investimentos e dos processos de recrutamento de recursos humanos nas universidades, para atuar como analista governamental, e ascendeu ao cargo de Assessor de Segurança Nacional. Mesmo com sua saída do CSN, manteve-se como um dos principais consultores das presidências estadunidenses, independentemente do partido.

Tal trajetória tornou-se possível, pois a base de seu pensamento estendeu-se além dos estudos soviéticos e introduziu novo nível de análise: a relevância do poder econômico e tecnológico para a hegemonia. A liderança nestes setores elevava-se a um patamar diferenciado nos anos 1970 e gerava fenômenos como a interdependência e a globalização. O autor pensava a geopolítica e a geoeconomia como espaços estratégicos e táticos diferentes, e não um só conjunto aos quais se aplicavam as mesmas ações.

Esta visão, para o contexto, era inovadora. De acordo com Blackwill and Harris (2016), existe uma tendência analítica de considerar os termos geopolítica-geoeconomia como intercambiáveis. Porém, não são sinônimos e devem ser compreendidos além da tradicional diversidade e da fluidez conceitual. Para analisar o pensamento de Brzezinski, diferenciam-se ambos os conceitos de geopolítica e de geoeconomia, a partir dos seguintes referenciais. A geopolítica,

(...) é um método de análise de política externa que procura entender, explicar e prever o comportamento político internacional principalmente em termos de variáveis geográficas (...) é um conjunto de afirmações sobre como o Estado exerce poder sobre o território (...) com referência a fatores geográficos. (BLACKWILL and HARRIS, s/p, 2016)<sup>9</sup>

Por sua vez, a geoeconomia é percebida como

(...) o uso de instrumentos econômicos para promover e defender os interesses nacionais e produzir resultados geopolíticos benéficos; e os efeitos das ações econômicas de outras nações sobre os objetivos geopolíticos de um país (...) a geoeconomia se sustenta tanto como um método de análise como uma forma de política (...) fornece uma percepção adicional de como um Estado constrói e exerce poder a partir de fatores econômicos (BLACKWILL and HARRIS, s/p, 2016)<sup>10</sup>

<sup>9</sup> "(...) is a method of foreign policy analysis that seeks to understand, explain, and predict international political behavior primarily in terms of geographical variables (...) is really a set of assumptions about how a state exercises power over territory (...) by reference to a host of geographic factors." BLACKWILL and HARRIS, s/p, 2016)

<sup>10</sup> "(...) the use of economic instruments to promote and defend national interest and to



## As Grandes Linhas Geopolíticas

Avaliando a obra de Brzezinski do ponto de vista da reflexão geopolítica, esta se inicia a partir de sua especialização em estudos soviéticos nos anos 1950/1960, seguindo-se análises sobre os Estados Unidos, a Eurásia e os fenômenos estatais e transnacionais da política mundial, e a implementação prática destas agendas quando de sua passagem pela Casa Branca.

Um primeiro conjunto de obras é composto de trabalhos individuais como *The Permanent Purge: Politics in Soviet Totalitarianism* (1956), *The Soviet Bloc: Unity and Conflict* (1960) e *Ideology and Soviet Politics* (1962) e em co-autoria com Carl Friedrich, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (1956), e *Political Power: USA/USSR* (1964) com Samuel Huntington. O foco é um exame do sistema soviético, a partir de sua evolução histórica e de suas características políticas, econômicas, sociais e estratégicas.

A eles soma-se um segundo conjunto<sup>11</sup> com uma dimensão mais prática e de percepção mais abrangente sobre a Guerra Fria e as estratégias e táticas estadunidenses como *América: laboratório do mundo - a era tecnocrônica & o desafio universal* (1971), *Power and principle: memoirs of the national security advisor- 1977/1981* (1983), *O grande desafio EUA-URSS* (1986) e *O grande fracasso - o nascimento e a morte do comunismo no século XX* (1989). Estas duas últimas têm como foco as relações bilaterais EUA e URSS, tanto do ponto de vista histórico, quanto de ações táticas. Além disso, apresentam um conjunto de cenários político-estratégicos que eventualmente se concretizaram: a derrota da URSS, a instabilidade eurásiana e a ascensão asiática.

Observa-se que o núcleo de pensamento no tripé EUA-URSS-Eurásia repete-se, influenciando posteriormente sua percepção sobre o pós-Guerra Fria como será analisado. O autor identifica que a URSS, e seus antecedentes de império pré-revolução comunista de 1917, e após a Revolução, detém um caráter autoritário. Este caráter deriva de práticas não democráticas nas relações sociais e políticas, devido à centralização

---

produce beneficial geopolitical results; and the effects of other nation's economic actions on country's geopolitical goals (...) geoeconomics stands as both a method of analysis and a form of statecraft (...) providing a parallel account of how a state builds and exercises power by reference to economic factors. (BLACKWILL and HARRIS, s/p, 2016)

<sup>11</sup> Outras obras são: *Africa and the Communist World* (1964), *Alternative to partition: for a broader conception of America's role in Europe* (1965) e *The Fragile Bossom: Crisis and Change in Japan* (1972).



do Estado e à personalização das lideranças, iniciando por Lênin, e se aprofundando com Stalin. A liberação das forças sociais é contrária à manutenção do Estado e deve ser contida. Ao reprimir a natureza humana, o sistema soviético é levado à degeneração da criatividade e da força popular e ao declínio.

Outra fonte de declínio, com fundamento externo, refere-se à natureza imperialista do regime. Para manter a opressão, o regime desenvolve forças militares que se tornam, ao longo do tempo, sua única capacidade de projeção de poder. Com isso, e por sua incapacidade de renovação e modernização, o sistema soviético precisa buscar sua sobrevivência e legitimação por meio da conquista dos povos que se opõem a seu modelo.

A expansão concentra-se no espaço geográfico natural da URSS, a Eurásia, região estratégica para o domínio da geopolítica mundial, conforme definido pela análise clássica de Mackinder (MELLO, 1999). Por imposição, a URSS tornou-se um império multinacional, o que lhe permitiu o controle de uma extensa massa terrestre. Entretanto, a combinação destes fatores contraditórios, alargamento imperial e centralização estatal, associados à disseminação ideológica e à limitação das liberdades individuais, traz a fonte da autodestruição soviética (“petrificação oligárquica, fundamentalismo militante e desintegração política” são alguns dos termos utilizados por BRZEZINSKI, 1970, p. 156).

Porém, ainda que considere este processo como inevitável, Brzezinski defende que os EUA não podem apenas o aguardar, pois existe uma contradição real entre as duas potências. O controle da Eurásia pela URSS representaria duplamente um fracasso histórico e um risco para os norte-americanos e todas as nações que adotam regimes democráticos, pois permitiria a esse país oprimir seus adversários, de posse de incontáveis recursos. Deveria ser política norte-americana não só conter os avanços soviéticos, mas desenvolver mecanismos para superá-lo em definitivo. Afinal,

o confronto americano-soviético não é uma aberração temporária, mas uma rivalidade histórica que continuará a existir por muito tempo (...) Mas é mais do que um conflito meramente nacional. Ele é também uma luta entre dois sistemas imperiais (...) por nada menos que o predomínio global (...) choque entre uma potência oceânica e uma potência continental. (BRZEZINSKI, 1986, p.9, p. 16 e p. 20)

Não se pode descolar estas avaliações daquelas do diplomata George Kennan no imediato pós-1945 (KENNAN, 1946 e X, 1947). Existe uma linha de continuidade nestas agendas, originárias da política de contenção desde seu lançamento pelo Presidente democrata Harry Truman em 1947. O problema central será sempre o mesmo, pois

Aquele que controlasse a Eurásia dominaria o mundo. Se a União Soviética capturasse as periferias desta massa continental- a Europa Ocidental, o Extremo Oriente e o Sul Asiático- ela não ganharia apenas enormes recursos humanos, econômicos e militares, como também o acesso a passagens geoestratégicas para o hemisfério ocidental- os Oceanos Atlântico e Pacífico (BRZEZINSKI, 1986, p. 31-32)

Por serem uma potência marítima, os EUA iniciavam sua política na Eurásia em desvantagem: o país detinha “poucas possibilidades de defesa em profundidade e nenhuma posição de retirada” (BRZEZINSKI, 1986, p. 61). Isso tornava necessário ampliar suas ações via parcerias com Estados-chave (linchpin states) em três frentes estratégicas: a Europa Ocidental (estendendo-se à Europa Oriental), o Extremo Oriente e o Sudoeste da URSS. Esta última região corresponde à Ásia Central, ao Oriente Médio e ao Norte da África, o “Arco das Crises”.

As regiões inseridas no “Arco das Crises” representavam fortes zonas de vulnerabilidade para a URSS, mas também para os EUA, pois suas fragmentação política e fragilidade econômica elevavam o risco de serem absorvidas pelo sistema soviético. Deveriam ser desenvolvidas parcerias com os Estados-chave desta região como forma de facilitar a projeção norte-americana neste espaço geopolítico, afastando-os da influência de Moscou. Uma presença mais decisiva no “Arco das Crises” era essencial para conter a URSS. Prevalecia uma percepção entre o público de que o país estaria “perdendo” a Guerra Fria para a URSS. A correlação de forças entre as superpotências estaria sendo desfavorável aos EUA devido à presença soviética no Terceiro Mundo: era preciso conter esta presença e promover a reversão do comunismo (a mudança de regime)<sup>12</sup>.

Para o Oriente Médio, a prioridade é a estabilização, buscando uma

---

<sup>12</sup> A ideia da reversão (rollback) não era inédita, e já se materializara no governo de Dwight Eisenhower (1953/1961), assim como na gestão John F. Kennedy (1961/1963).

solução definitiva para o problema da inserção de Israel e a reafirmação da liderança norte-americana diante dos países produtores de petróleo. No caso do Norte da África e da Ásia Central, o objetivo maior era a contenção e o recuo da União Soviética.

No que se refere às demais frentes, a Europa Ocidental e o Extremo Oriente, as táticas mesclam avanços do poder norte-americano, cooptação de aliados e contenção da URSS, com a identificação de um pivô essencial a ser engajado na esfera norte-americana: a China. Enquanto a Europa Ocidental e o Japão (este dentro do Extremo Oriente) já se encontravam sob a égide da hegemonia estadunidense, e funcionavam como barreiras ao avanço soviético, a China seguia um caminho peculiar: pressionada por suas dificuldades de modernização interna e pelo risco da ingerência soviética e do isolamento internacional, o país demonstrava sinais de autonomia diante de Moscou e um interesse de aproximação com os EUA para se fortalecer política, econômica e estrategicamente.

Apesar de comunista, a China não compartilhava as mesmas características do regime soviético, e a oportunidade de reaproximação sino-americana não passou despercebida em Washington. O processo de reatamento das relações bilaterais foi iniciado em 1969 pelo governo de Richard Nixon, liderado por Henry Kissinger, e resultou na construção de uma sólida parceria e em princípios como o da política de “Uma Só China” (One China Policy). Esta política estabelece que os EUA somente reconhecem a República Popular da China (RPC ou China Continental) como única China, abrindo mão de sua relação preferencial com Taiwan (China Nacionalista), que prevalecera desde 1949 após a Revolução Comunista. O processo de normalização foi finalizado em 1979, na gestão Carter-Brzezinski. Nas palavras de Brzezinski,

A China irá juntar-se às fileiras de frente dos poderes mundiais e dessa maneira irá reclamar para si própria seu status prévio. No processo (...) irá redefinir a substância de seu comunismo (...) A diluição ideológica será o preço de tal sucesso. A China moderna pode entrar no século XXI ainda governada pelo comunismo, mas não será uma China comunizada. (BRZEZINSKI, 1989, p. 194)

A continuidade das ações de Nixon-Kissinger não se restringe à China, mas se estende até o Oriente Médio. Em ambos os casos, as

negociações foram iniciadas pela gestão republicana e encerradas pela democrata. No Oriente Médio, em 1979 foi consolidado o processo de negociação Israel-Egito, consagrando no Acordo de Camp David a fórmula “terra pela paz” baseada na lógica do reconhecimento mútuo do direito de soberania: reconhece-se o direito de existência de Israel, condicionado à devolução de territórios ocupados pelos israelenses durante o ciclo de guerras iniciado em 1948, após a fundação do Estado israelense<sup>13</sup>.

Esta postura de engajamento foi substituída em 1979 por uma ação mais incisiva, devido à Revolução do Irã e à Guerra do Afeganistão (1979/1985). Tal postura ficou conhecida como a Doutrina Carter (1980), segundo a qual

Qualquer tentativa de qualquer força externa para controlar a região do Golfo Pérsico será considerada um ataque direto aos interesses vitais dos EUA, e este ataque será repellido por qualquer meio que se fizer necessário, incluindo a força militar (...) Ajudamos a fortalecer a OTAN e recentemente (...) decidimos desenvolver e projetar forças nucleares modernizadas e de médio alcance para enfrentar a ameaça em elevação e indesejada das armas nucleares da URSS. Estamos trabalhando com nossos aliados para prevenir conflitos no Oriente Médio. O tratado de paz entre Egito e Israel é um avanço notável que representa uma vantagem estratégica (...) e que aumenta as perspectivas da paz regional e da paz mundial. (CARTER, 1980, s/p).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Camp David abriu espaço para diversas negociações entre os países árabes e Israel, como Jordânia, Líbano, Síria. Serviu de inspiração ainda para marcos dos anos 1990, os Acordos de Oslo I e II entre Israel e Palestina que obtiveram sucesso em seus primeiros anos de implementação até 1995, com o assassinato do Primeiro Ministro de Israel Ytzhak Rabin por um radical ortodoxo israelense. Desde então, Oslo foi desmontando rapidamente a situação regional se deteriorou por uma combinação de tensões internas, atentados terroristas, ingerências externas (Guerras do Iraque de 1991 e 2003, Afeganistão 2001, intervenção na Líbia 2014) e instabilidades locais, Primavera Árabe, a ascensão do Estado Islâmico e a guerra civil na Síria. Para um panorama do Oriente Médio ver VISENTINI, 2014.

<sup>14</sup> “An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force. (...) We’ve helped to strengthen NATO and our other alliances and recently we (...) decided to develop and to deploy modernized, intermediate-range nuclear forces to meet an unwarranted and increased threat from the nuclear weapons of the Soviet Union. We are working with our

Este discurso de força não foi capaz de passar ao público a segurança necessária da política externa de Carter e das decisões de Brzezinski. No Irã, a revolução fundamentalista levou o Aiatolá Khomeini ao poder, derrubando o governo secular do Xá Reza Pahlevi, aliado norte-americano. Somado à perda deste pivô estratégico, os EUA enfrentaram a crise dos reféns em sua Embaixada, que perdurou por 444 dias (e envolveu o pagamento de resgate, após uma operação militar fracassada de retirada). Esta crise contribuiu para a derrota de Ronald Reagan. Outro tema explorado pelos republicanos foi a invasão do Afeganistão por forças soviéticas, percebido como uma prova de que a Guerra Fria continuava sendo “vencida” pela URSS.

Neste país, a política foi a de apoiar as forças anti-soviéticas, representadas pelo talibã, apesar de serem fundamentalistas islâmicas. Nasceria neste período a associação entre os EUA e Bin Laden, futuro líder da Al-Qaeda e desta resistência. Posteriormente, os EUA romperiam com o talibã e Bin Laden se tornaria responsável pelos atentados terroristas de 11/09/2001. A política de apoio ao talibã foi replicada em outras regiões do mundo, em particular na América Central, sendo definida como suporte aos “lutadores da liberdade” (freedom fighters) no governo Reagan, i.e, forças anti-soviéticas.

Mas, e as demais ações implementadas entre 1977-1981 à frente do CSN? Em primeiro lugar, é preciso destacar que estas ações foram bem-sucedidas em muitos aspectos, mas obscurecidas pelas crises do Irã e Afeganistão entre 1979/1980. Como aponta Skidmore (1993/1994), um dos principais problemas da gestão Carter foi a sua incapacidade de passar uma impressão positiva ao público e promover a defesa de sua política externa. Como muitos de seus componentes eram inovadores (em particular na geoeconomia) e de aplicação gradual (como no caso da Europa Ocidental-Oriental, o engajamento da China e a defesa dos direitos humanos), a impressão era de um retrocesso pois os resultados não eram aparentes. O que se tornava aparente eram apenas os avanços soviéticos e de novos inimigos como os fundamentalistas islâmicos.

Segundo, embora houvesse uma unidade de posições entre a Casa Branca e o CSN, o mesmo fato não se replicava em outras agências de política externa como o DOS, que tinha à frente o Secretário de

---

allies to prevent conflict in the Middle East. The peace treaty between Egypt and Israel is a notable achievement which represents a strategic asset (...) which also enhances prospects for regional and world peace”. (CARTER, 1980, s/p)

Estado Cyrus Vance. Vance discordava das políticas de Brzezinski, que as implementava unilateralmente com o apoio de Carter, e estes rachas reforçavam a impressão de fragilidade do governo. Por fim, como sustenta Skidmore, havia um descolamento entre estas ações externas e a política interna, uma vez que a economia continuava com altos índices de desemprego e baixo crescimento, em comparação à Europa Ocidental e ao Japão, somada à segunda crise do petróleo de 1979. Havia uma profunda crise de legitimidade.

Muitos aspectos que contribuíram para o fim da Guerra Fria em 1989 eram desconhecidos da opinião pública. Destacam-se a exploração de mecanismos de poder brando para quebrar a unidade do regime soviético por dentro: estes incluíam ajuda econômica para grupos de oposição política no país e na Europa Oriental, incluindo o financiamento de projetos culturais como a “Rádio Liberdade” a Rádio Europa Livre”. Estas políticas eram chamadas de “Engajamento Pacífico”, e se associavam a medidas mais conhecidas como as negociações bilaterais para corte de arsenais nucleares (SALT- Strategic Arms Limitation Talks) e o aumento de investimentos na OTAN.

A promoção dos direitos humanos, com apoio ao Acordo de Helsinki (1975), igualmente era componente da agenda. Em Helsinki, foram estabelecidas negociações multidimensionais entre a URSS e os países europeus ocidentais, com apoio dos EUA, visando fortalecer princípios de cooperação científica e tecnológica, colaboração em questões humanitárias, incremento do direito de ir e vir dos cidadãos e liberalização de fronteiras dentre outros. Além dos direitos humanos, entram na pauta as chamadas “questões planetárias” como o meio ambiente (BRZEZINSKI, 1971, p. 71).

A política de direitos humanos, e sua associação a condicionalidades para nações obterem empréstimos, apoio estadunidense, dentre outros, estendiam-se ao Terceiro Mundo. O objetivo era promover mecanismos de fortalecimento da democracia e levar à “mudança de regime” das nações do Sul, por meio de um sistema de pressões e incentivos políticos e econômicos. Em texto de 1986, as estratégias e táticas da Casa Branca para ganhar a Guerra Fria encontram-se sistematizadas com clareza neste trecho de Brzezinski,

1) Acelerar a emergência de uma Europa Ocidental mais autossuficiente e eventualmente uma Europa recuperada de sua divisão do pós-guerra; 2) Promover um triângulo estratégico informal no extremo

oriente através de uma mais ampla cooperação econômica e política entre os Estados Unidos, o Japão e a China; 3) Amparar o sudoeste asiático fortalecendo politicamente e reforçando militarmente os vizinhos meridionais da União Soviética; e 4) Apoiar as pressões internas nos Estados da Europa Oriental sob domínio dos soviéticos e, até mesmo, dentro da própria URSS, para uma maior tolerância e diversidade política. (BRZEZINSKI, 1986, p. 213).

A convergência entre o pensamento geopolítico e geoeconômico do autor e a doutrina norte-americana de projeção de poder encontram-se sistematizadas no quadro.

<b>Frente Estratégica</b>	<b>Recomendação Tática- Formulação de Política</b>	<b>Tomada de Decisão e Implementação</b>
Europa Ocidental	Incentivar a autossuficiência regional; recuperação econômica e consolidação estratégica;	Modernização das Forças de Defesa (OTAN) Reposicionamento Tropas Equiparação Estratégica
Europa Oriental	Pressões Internas; Defesa dos Direitos Humanos e Abertura Política	Engajamento Pacífico
Extremo Oriente	Triângulo Estratégico Estados Unidos-Japão-China	Normalização das Relações com a China Fortalecimento Capitalismo Japão
Sudoeste da URSS (Arco das Crises- África, Ásia e Oriente Médio-Terceiro Mundo)	Fortalecimento Político e Reforço Militar Promoção dos Direitos Humanos	Processo de Paz Israel-Egito ("Terra Pela Paz") Doutrina Carter Intervenção/ingerência política-estratégica Reversão Comunismo
América Latina	Direitos Humanos e Desenvolvimento Econômico Atualização das Relações Norte-Sul	Negociações e Cronograma Devolução do Canal do Panamá Intervenção/ingerência político-estratégica Condicionalidades econômico e financeiras Reversão Comunismo

Globalização e Interdependência	Revolução Científica e Tecnológica (RCT)  Desenvolver e Explorar Vantagens Comparativas EUA	Comissão Trilateral  Condicionalidades Econômicas (Comercial e Financeira) aplicadas às Nações do Sul  Engajamento Nações do Sul à Esfera Capitalista EUA  Isolamento Mundo Comunista
---------------------------------	---	---

Elaborado a partir de BRZEZINSKI, 1971, BRZEZINSKI, 1983, BRZEZINSKI, 1986, BRZEZINSKI, 1989, ROTHKOPF, 2013.

## As Agendas Geoeconômicas

Se as linhas do pensamento geopolítico de Brzezinski pouco diferem das tradições clássicas, seu pensamento geoeconômico estabelece uma nova tradição na estratégia estadunidense, atualizada para as novas tendências de reconfiguração do sistema internacional, com ênfase no poder econômico. Na década de 1970, estas tendências são representadas pela emergência dos fenômenos da globalização e da interdependência, que indicam a existência de um mundo mais integrado política, econômica e socialmente.

Tais fenômenos foram impulsionados por acontecimentos diversos: a emergência do Terceiro Mundo e do Movimento Não-Alinhado (MNA) nos anos 1950/1960, a demanda por desenvolvimento destas nações e pela criação de uma “nova ordem econômica internacional” (NOEI) e a terceira revolução industrial, a Revolução Científica e Tecnológica (RCT). A consolidação da força política do Sul era chave nos anos 1970 e precisava ser incorporado à agenda.

Isso gerou um sistema internacional que não se sustentava mais unicamente na bipolaridade EUA-URSS, Leste-Oeste, havendo uma cisão complementar, a Norte-Sul. A existência do Sul, e das assimetrias de poder entre estas nações e as desenvolvidas, é percebida como um novo componente da Guerra Fria. A deterioração das condições econômicas do Sul (acelerada pela RCT) afeta as suas perspectivas geopolíticas e acentua a sua instabilidade e potencial de atração ao modelo soviético (e de modelos fundamentalistas sociais ligados à religião que promovam igualdade e justiça). Os EUA devem incluir em sua agenda políticas de suporte às nações do Sul, utilizando mecanismos de pressão econômica (condicionalidades) para cooptá-las e adequá-las a seu modelo liberal, pois



O sistema internacional está mudando de um sistema desenhado para promover a paz interestatal, para um sistema também estabelecido para promover o progresso intraestatal; de um sistema estabelecido para alcançar maior produtividade econômica global, para um sistema também previsto para gerar maior igualdade econômica (...). As novas nações são particularmente sensíveis a isso. Porém, estas nações também têm sido particularmente insistentes para que o sistema internacional cada vez mais mude seu foco de preocupação com a preservação da paz, para a promoção do desenvolvimento global, principalmente para dar conta das atuais condições de desigualdade material existentes na humanidade. Para alcançar este objetivo, a maior cooperação entre as nações e uma certa medida de interferência nos assuntos internos de alguns por outros será quase que inevitável. (BRZEZINSKI, 1975, s/p)<sup>15</sup>

Por outro lado, este modelo liberal deve ser reforçado e modernizado para manter-se superior, tanto no que se refere à dimensão interna dos EUA quanto em nível global. Para isso, a criação da Comissão Trilateral representa uma inovação na parceria entre as nações capitalistas desenvolvidas e foi criada, em 1973, por iniciativa do milionário norte-americano David Rockefeller. O objetivo era estabelecer um organismo não governamental, com nomes influentes do setor econômico privado, da academia, do Estado e da sociedade civil, para a discussão de temas econômicos e sociais. Brzezinski presidiu o think tank (que ainda se encontra ativo) entre 1973 e 1976, período que marca sua aproximação com Carter como citado. Os principais membros eram os EUA, o Japão

---

<sup>15</sup> "The international system is changing from a system designed to promote interstate peace to a system also designed to promote intrastate progress; from a system designed to make possible greater global economic productivity to a system also designed to enhance greater economic equity (...). The new nations are particularly sensitive about it. Yet it is also these nations that are especially insistent that the international system increasingly shift the focus of its concern from a preoccupation with the preservation of peace to a greater concern with the promotion of global development, especially in order to obviate the existing inequalities in the material conditions of humanity. To accomplish that objective, closer cooperation among nations, and a measure of interference in the internal affairs of some by others, will almost be inevitable". (BRZEZINSKI, 1975, s/p)

e a Europa Ocidental, reforçando a tripolaridade capitalista. Rockefeller esteve à frente da criação de outro organismo similar, o Clube de Roma (ASSMAN, CHOMSKY, SANTOS, 1979).

Brzezinski trabalhava a geoeconomia em dois níveis: as relações Norte-Sul e as relações Norte-Norte. O fortalecimento do eixo Norte-Norte era essencial para manter a supremacia sobre o Sul e barrar os esforços para a construção de uma NOEI por meio das coalizões Sul-Sul como o G-77 e o MNA, assim como para manter o isolamento da URSS na economia mundial. Um objetivo adicional era permitir a contenção, por parte dos EUA, do avanço da Europa Ocidental e Japão. Os EUA possuíam forte vantagem comparativa e deveriam explorá-la a partir de sua liderança na RCT, denominada por Brzezinski de “revolução tecnetrônica”. Ao mesmo tempo, esta era uma liderança frágil por conta de seus problemas domésticos.

Brzezinski, na década de 1970, tornou-se um dos primeiros autores a identificar sinais do declínio norte-americano. Em *América Laboratório do Mundo*, o autor chama a atenção para temas das teses declinistas (representadas por KENNEDY, 1990): complacência social, hedonismo, consumismo, racismo, xenofobia, política disfuncional e polarizada entre conservadores e liberais. Em suas palavras, “A era da crença volátil está intimamente ligada ao impacto da revolução tecnetrônica sobre as ideologias e concepções de vida existentes.” (BRZEZINSKI, 1971, p. 73). Naquele momento, o autor se considera um otimista, “acredito firmemente que esta sociedade tem a capacidade, o talento, a riqueza e cada vez mais, a vontade de superar as dificuldades inerentes à transição histórica.” (BRZEZINSKI, 1971, p. 16).

Este otimismo e a validação de suas políticas nos setores geoeconômicos e geopolíticos, pareciam ter sido alcançados em 1989 quando a Guerra Fria se encerrou com o predomínio do modelo norte-americano. A estratégia da contenção, contudo, também teria efeitos sensíveis sobre os Estados Unidos, e que legariam à América o perfil de ser a “primeira, única e última superpotência restante”<sup>16</sup> (BRZEZINSKI, 1997, s/p).

---

<sup>16</sup> “(...) the first (...) only (...) global superpower (...) the very last” (BRZEZINSKI, 1997, s/p).

## O PÓS-GUERRA FRIA: O FIM DO SONHO AMERICANO? (1990/2017)

A Queda do Muro de Berlim trouxe à tona uma série de análises paradoxais e contraditórias sobre o futuro da ordem internacional. De um lado, predominavam as interpretações triunfalistas de autores como Francis Fukuyama e seu fim da história (1989), de outro, emergiam as análises catastrofistas de desordem e conflitos, sintetizadas em *O Choque das Civilizações* de Samuel Huntington (1993). Brzezinski distanciava-se deste apelo midiático de premissas simplistas que anunciavam o encerramento da bipolaridade como o da prevalência sem contestação do modelo liberal e o fim das ideologias ou exacerbavam o confronto aberto entre o “nós e eles” (o ocidente e o resto). Havia um processo contínuo de reordenamento do equilíbrio do poder mundial, no qual os EUA mantinham suas capacidades de poder, mas enfrentavam sérios problemas.

Prevalece uma continuidade no pensamento que não é afetada pela conjuntura dos anos 1990 ou os acontecimentos do século XXI como o 11/09/2001. Considera-se que todos estes fenômenos se inserem no quadro das transformações geradas pelo pós-Guerra Fria, pois as grandes linhas da política internacional se mantem na geopolítica e na geoeconomia: a disputa pela Eurásia e a preservação do poder político-econômico-social e estratégico dos EUA. Grandes linhas, porém, fragmentadas pelas tendências em movimento: a aceleração do crescimento da China, o reposicionamento do Terceiro Mundo, a fragilidade europeia, japonesa e russa, e, principalmente, a crise estadunidense.

Estas reflexões foram sistematizadas em cinco livros, que podem ser divididos em dois blocos: um primeiro na década de 1990, de teor analítico focado na transição da Guerra Fria ao pós-Guerra Fria, *Out of Control* (1993), *The Grand Chessboard: American primacy and the geostrategic imperatives* (1997) e *Geostrategic Triad* (2001); e um segundo no século XXI *The Choice: Global Domination or Global Leadership* (2004), *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower* (2007) e *Strategic Vision* (2012)<sup>17</sup>.

As obras mais representativas de cada bloco, e que os sintetizam, são, respectivamente *Grand Chessboard* e *Strategic Vision*. O primeiro bloco avalia os impactos imediatos do fim da URSS para o futuro da

---

<sup>17</sup> A entrevista de David Ignatius com Brzezinski e Brent Scowcroft foi publicada em 2008 sob o título *America and the world- conversations on the future of American foreign policy*.

Eurásia, e as formas como os EUA devem atuar em um novo cenário de vácuo de poder e reorganização das forças geopolíticas do antigo “Arco das Crises”, renomeados de “Balcãs Eurasianos”. Se antes a inimiga era a URSS, no pós-Guerra Fria o maior risco é o vazio estratégico preenchido por forças de fragmentação, sustentadas na instrumentalização da religião e da oposição ao ocidente. As polarizações ideológicas e culturais fundam-se no contexto de exclusão da globalização (para o qual já alertara) no Terceiro Mundo, e se estendem às fronteiras internas dos países.

É necessário que os EUA e a União Europeia (UE) possuam atuação mais decisiva no espaço eurasiático, visando conter estas tendências de instabilidade no espaço da ex-URSS. A China deveria ser objeto de atenção, não se alterando uma condição básica da geopolítica (que se estendia à geoeconomia), o foco mantinha-se na Eurásia.

Para a América, o maior prêmio geopolítico é a Eurásia (...) agora um poder não-eurasiático é proeminente na Eurásia- e a primazia global da América é diretamente dependente de por quanto tempo e com qual eficiência esta preponderância (...) será sustentada (...) a Eurásia é, portanto, o tabuleiro no qual a luta pela primazia global continua a ser jogado (...) (BRZEZINSKI, 1997, s/p)<sup>18</sup>

O segundo bloco emerge à luz de uma América mais sombria, afetada pelos atentados terroristas<sup>19</sup>, fragmentada e polarizada socialmente. Em *The Choice*, o questionamento do título, dominação global ou liderança, aponta para a falência do projeto hegemônico, conforme construído na Guerra Fria. Esta falência traz uma dinâmica imperial, que se choca com sua tradição democrática, e com seus mecanismos de cooptação brandos. Segundo o autor, as escolhas da presidência de George W. Bush (2001/2008) reforçam o isolamento, consomem recursos e são ineficientes.

<sup>18</sup> “For America, the chief geopolitical prize is Eurasia (...) Now a non-Eurasian power is preeminent in Eurasia—and America’s global primacy is directly dependent on how long and how effectively its preponderance (...) is sustained (...) Eurasia is thus the chessboard on which the struggle for global primacy continues to be played.” (BRZEZINSKI, 1997, s/p)

<sup>19</sup> Ao ser questionado por sua “responsabilidade indireta” pelo 11/09, uma vez que as ações de Bin Laden haviam sido toleradas no Afeganistão contra a URSS, Brzezinski rejeitava as críticas, apontando as diferenças entre os períodos e questões históricas envolvidas. Ver GATTI, 2013.

A crise econômica de 2008, que atingiu as economias centrais, base da trilateral dos anos 1970, foi reflexo destas tendências de gastos excessivos, desregulamentação e consumismo excessivo. Prevalece uma crise interna e, externamente, um equilíbrio de poder instável. Isso abre espaço para tendências de ascensão de potências no Terceiro Mundo como a China, a Índia e o Brasil, levando à desconcentração de poder multipolar.

Questões similares estendem-se a *Second Chance*, e alcançam um patamar mais abrangente em *Strategic Vision*. Comum a todas as obras se encontram indagações sobre a natureza e eficácia da Guerra Global Contra o Terror (GWT) iniciada por W. Bush em 2001 e as operações militares no Afeganistão (2001/2014) e no Iraque (2003/2011). Embora tivesse ressalvas com relação ao conflito do Afeganistão, o autor o via como necessário em resposta à agressão de 11/09. A guerra do Iraque, e a Doutrina Bush, de natureza preventiva que a orienta são, para Brzezinski, o principal erro e fracasso estratégico do país na condução de sua hegemonia, e os custos desta “guerra de escolha” (*war of choice*) se refletem interna e externamente. Em artigo do *Washington Post*, esta postura pode ser vista com clareza

Existe um jeito certo e errado da América fazer a guerra. Obviamente, se atacada, a América deve responder com toda sua capacidade. O mesmo é verdade se algum aliado é atacado. Mas a questão se torna mais complexa se uma ameaça, e não um ataque, está envolvida. A América deve avaliar cuidadosamente as consequências de suas ações, tanto para si mesma como o poder mais proeminente do mundo e para a evolução de longo prazo do sistema internacional como um todo. Pode ser que os EUA tenham que ir à guerra para tirar Saddam Hussein do poder no Iraque (..) Mas guerra é uma questão muito séria e imprevisível em suas consequências dinâmica- especialmente em uma região turbulenta- para ser realizada por desejo pessoal, medos demagogicamente articulados ou afirmações conjunturais vagas. (BRZEZINSKI, 2002, s/p)<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> “There is a right and a wrong way for America to wage war. Obviously, if it is attacked, America must respond with all its might. The same is true if an ally is attacked. But the issue becomes much more complex if a threat, but not an attack, is involved. America must then consider carefully the consequences of its actions, both for itself as the world’s preeminent power and for the longer-term evolution of the international system as a whole. The United

Pois,

Estas duas guerras possuem uma característica comum: elas são operações militares expedicionárias em territórios hostis. Em ambos os casos, a administração Bush desconsiderou realidades culturais complexas, rivalidades étnicas profundas gerando conflitos dentro de conflitos, vizinhanças regionais instáveis (...) e disputas territoriais não resolvidas. (BRZEZINSKI, 2012, p. 67) <sup>21</sup>

O “jeito errado” de fazer a Guerra é reflexo de uma avaliação equivocada da presidência W. Bush, e dos neoconservadores, sobre o cenário internacional, o combate ao terrorismo, os recursos de poder e o papel dos EUA. A ascensão neoconservadora, cujas origens datam da era Reagan, leva a uma maior polarização política interna, a um sentimento missionário religioso e valoriza uma perspectiva militarista, unilateral e unipolar. Tal perspectiva, simbólica da agenda neoconservadora (COOPER, 2011, TEIXEIRA, 2007) não condiz com os principais fluxos geopolíticos e geoeconômicos e é ineficiente para sustentar a estabilidade. A ascensão do Estado Islâmico, a eclosão da Primavera Árabe na região e as tensões econômicas são apenas alguns subprodutos destas ações. E,

as consequências foram um declínio dramático na posição global americana em contraste com a última década do século XX, uma deslegitimação progressiva da presidência (...) e da (...) credibilidade nacional e uma redução significativa da auto-identificação dos aliados norte-americanos com a segurança americana (BRZEZINSKI, 2012, p. 70) <sup>22</sup>

---

States may have to go to war to oust Saddam Hussein from power in Iraq (...) But war is too serious a business and too unpredictable in its dynamic consequences -- especially in a highly flammable region -- to be undertaken because of a personal peeve, demagogically articulated fears or vague factual assertions. (BRZEZINSKI, 2002, s/p)

<sup>21</sup> “These two wars had one common trait: they were expeditionary military operations in hostile territories. In both cases, the Bush administration showed little regard for the complex cultural settings, deeply rooted ethnic rivalries generating conflicts within conflicts, dangerously unsettled neighborhoods (...) and the unresolved territorial disputes (...)” (BRZEZINSKI, 2012, p. 67)

<sup>22</sup> “The consequences were a dramatic decline in America’s global standing in contrast to the last decade of the twentieth century, a progressive delegitimation of (...) presidential

Strategic Vision (2012) pode ser considerado a síntese destas críticas, avaliações e projeções de cenário. No texto, o autor retoma as políticas de W. Bush, apresenta um diagnóstico do mundo, da América e faz sugestões para a ação da presidência democrata de Barack Obama (2009/2016). Brzezinski indica o declínio do ocidente e dos Estados Unidos como referencial, e a inexistência de países que possam ocupar o posto de liderança global norte-americano, incluindo a China.

Ainda que reconheça o crescimento exponencial da China e seu reposicionamento, considera que seus avanços geoeconômicos são insuficientes para garantir a construção de uma nova ordem mundial alternativa aos EUA. Porém, não descarta a possibilidade de que o “sonho americano” de prosperidade, de inclusão e de consumo possa ser substituído por um “sonho chinês”. Os mesmos dilema, força e fraqueza se estende às demais potências emergentes como Índia, Brasil e Rússia: as vulnerabilidades superam os recursos de poder disponíveis e os impossibilitam de assumir o lugar dos EUA.

Por outro lado, sustenta a indagação a respeito da capacidade norte-americana em exercer este papel. A questão do declínio é muito presente. São identificadas seis deficiências: “a dívida nacional, um sistema financeiro falido, a crescente desigualdade social, a infraestrutura decadente, a ignorância do público e a paralisa política”<sup>23</sup> (BRZEZINSKI, 2012, p. 55). Mesmo com pontos positivos como “a força econômica, o potencial de inovação, a dinâmica demográfica, a mobilização reativa, a base geográfica e o apelo democrático”<sup>24</sup> (BRZEZINSKI, 2012, p. 55), a situação é sensível.

O resultado é uma crise permanente: o mundo será “em 2025, não chinês, mas caótico”<sup>25</sup> (BRZEZINSKI, 2012, p. 75). Diante deste cenário, procura indicar caminhos corretivos, sendo que algumas recomendações políticas foram incorporadas por Obama.

Dentre as recomendações, a principal é a necessidade da reforma doméstica, sem a qual as bases do poder norte-americano continuariam

---

and (...) national creditability, and a significant reduction in the self-identification of America's allies with America's security.” (BRZEZINSKI, 2012, p. 70)

<sup>23</sup> “(...) national debt, flawed financial system, widening social inequality, decaying infrastructure, public ignorance and gridlocked politics”. (BRZEZINSKI, 2012, p. 55)

<sup>24</sup> “(...) overall economic strength, innovative potential, demographic dynamics, reactive mobilization, geographic base and democratic appeal.” (BRZEZINSKI, 2012, p. 55)

<sup>25</sup> “By 2025, not Chinese but chaotic” (BRZEZINSKI, 2012, p. 75)

sendo corroídas. Obama parcialmente atendeu este objetivo, ao promover a recuperação econômica, restituir políticas sociais na área de educação e saúde e defender a reconciliação nacional. O sucesso foi parcial, na medida em que o processo não foi capaz de ser homogêneo ou inclusivo. Confrontados pelos efeitos da crise econômica de 2008, alguns setores como o automobilístico e o siderúrgico não conseguiram recuperação efetiva, aumentando o sentimento de exclusão. Este sentimento impulsionou o avanço do conservadorismo, do populismo, do nacionalismo e da xenofobia sintetizados na ascensão de Trump<sup>26</sup>.

No campo externo, as propostas também foram parcialmente incorporadas, principalmente com referência à China e ao Leste Asiático. Na região, defendia um movimento duplo com relação à China: a contenção e o engajamento, para a promoção de um “novo oriente estável e cooperativo”<sup>27</sup> (BRZEZINSKI, 2012, p. 155). O engajamento poderia ser alcançado por meio de uma nova trilateral e atualização dos arranjos capitalistas ao modelo chinês, e a contenção por uma reorganização do entorno chinês, com o fortalecimento do Japão e da Coreia do Sul. Um dos efeitos foi a criação da Parceria Transpacífica (TPP), composta pelo incremento de laços militares e pelo reposicionamento de efetivos na Ásia (com o aumento de ações no Mar do Sul da China<sup>28</sup>) e o acordo de livre comércio, consolidados a partir de 2015 (lembrando que este foi suspenso por Trump em Janeiro 2017 imediatamente após sua posse).

A posição do Ocidente precisava ser revitalizada a partir do eixo Atlântico, com o fortalecimento da aliança EUA-UE. A questão foi abordada por Obama com a modernização da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a abertura de negociações secretas em 2013 para um tratado bilateral de livre comércio Estados Unidos-UE (TTIP- Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento) - estas negociações foram igualmente suspensas. Outro ponto, a criação de um “Ocidente vital e ampliado”<sup>29</sup> (BRZEZINSKI, 2012, p. 132), revela-se mais polêmico, ao propor a inclusão da Rússia e da Turquia e um “novo ocidente” para conter o “novo oriente”.

A Rússia é uma ameaça, devido a sua fraqueza, que leva ao risco

---

<sup>26</sup> Recomenda-se COLGAN and KEOHANE, 2017.

<sup>27</sup> “A stable and cooperative new East” (BRZEZINSKI, 2012, p. 155).

<sup>28</sup> A região se encontra em disputa territorial e é zona de passagem estratégica ver PINOTTI, 2015.

<sup>29</sup> “Vital and larger West” (BRZEZINSKI, 2012, p. 132).



do revisionismo, do vácuo de poder e de sua cooptação pelo sistema chinês. Esta cooptação ocorre por meio de acordos como a Organização de Cooperação de Xangai, negociações bilaterais no setor energético e parte da Nova Rota da Seda (One Belt, One Road - OBOR), que agrega nações eurásianas até a África Austral. A OCS, criada em 2001, engloba (até Novembro de 2017) países pivôs da Eurásia, como já definidos desde os anos 1970: Rússia, China, Tadjiquistão, Cazaquistão, Uzbequistão, Índia e Paquistão (além de observadores como Irã, Afeganistão, Mongólia e Belarus). A Nova Rota da Seda ocupa espaço similar na Eurásia, avançando à África Austral, por meio de projetos de infraestrutura e exploração energética. Diante deste cenário, defende que

para administrar efetivamente ambas as partes da Eurásia, ocidental e oriental, a América precisa adotar um papel duplo. Ela deve ser a promotora e garantidora de uma maior e mais abrangente unidade no ocidente, e deve ser a moderadora e conciliadora entre os maiores poderes do Leste. (BRZEZINSKI, 2012, p. 185)<sup>30</sup>

Se Obama deu passos para atingir estes propósitos defendidos, Trump desconstrói estes esforços. Em nenhum momento, até seu falecimento, Brzezinski deixou de criticar a gestão republicana, e de considerar a existência de um forte descompasso entre o mundo e os EUA. As consequências deste período, porém, serão objeto de análise de novos estrategistas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atualidade das reflexões de Brzezinski ultrapassa limites temporais que tentam restringir sua obra à avaliação de suas ações na Casa Branca. A fluidez do sistema decisório norte-americano, a formação e a cooptação de quadros pensantes na academia, e sua transição ao governo durante a Guerra Fria, são produto de uma época específica e de uma sociedade que buscava os melhores meios para atingir seus

---

<sup>30</sup> "(...) to respond effectively in both the western and eastern parts of Eurasia, America must adopt a dual role. It must be the promoter and guarantor of greater unity in the West, and it must be the balancer and conciliator between the major powers in the East." (BRZEZINSKI, 2012, p. 185)

objetivos. Posteriormente, estas personagens continuaram atuando neste sistema e sua influência marcou a elaboração das agendas estratégicas estadunidenses por mais de cinco décadas.

Os diagnósticos geopolíticos e geoeconômicos sobre a natureza e projeção de poder estadunidense, as características do sistema soviético, os Estados pivô eurásianos, a ascensão da China e das potências capitalistas europeias e asiáticas, o surgimento e consolidação do Terceiro Mundo e as cisões Norte-Sul, abordados no texto, indicam uma capacidade permanente de compreender o passado, o presente e de projetar o futuro. O importante era inovar e fazer escolhas, sempre com o mesmo objetivo: fortalecer, preservar e expandir a hegemonia dos EUA, com foco em mecanismos de poder multidimensionais e atualizados para sustentar o regime liberal-democrático.

A questão central que Brzezinski se colocava na última década, era se estes cenários e recomendações geopolíticas e geoeconômicas ainda possuíam ressonância entre os formuladores de política e tomadores de decisão. À exceção da gestão de Barack Obama e iniciativas como o TPP e o TTIP e o aumento da presença militar e econômica na Ásia, a resposta do ex-Assessor de segurança Nacional era “não”: não existia da parte estadunidense uma percepção adequada dos fenômenos internacionais contemporâneos associados à transformação da Eurásia a partir da China e de sua aliança renovada com a Rússia, ou do encolhimento social, estratégico e econômico do país e seus principais aliados UE e Japão.

Isso gerava um elevado grau de ineficiência, na política e na economia, que atingiu seu auge na administração de W. Bush, e que Obama procurou reformular. Para Brzezinski, essa estagnação estratégica não era produto somente do 11/09/2001, mas, sim, parte da concepção neoconservadora de relações internacionais, presa ao conceito de unipolaridade e de projeção militar como principal instrumento de poder. A criação de novos comandos como o Comando Militar Africano (USAFRICOM), as atualizações do Comando Militar Europeu (EUPACOM) e da OTAN, do Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM) e dos Comandos do Pacífico (USPACOM) e da Ásia Central (USCENTCOM), com foco no Atlântico Sul, no entorno sino-russo-indiano, no MSCh e nas operações militares na Eurásia no Afeganistão e Iraque, refletem esta dinâmica.

Nesta equação, encontra-se ausente um equilíbrio entre a geopolítica e a geoeconomia, associados a uma política doméstica disfuncional no que se refere a gastos públicos, reformas econômicas e polarizações sociais. Os investimentos militares crescentes e o aumento do intervencionismo têm tido

efeito oposto ao desejado: desgastam o poder norte-americano, sem impedir o avanço de adversários ou estabilizar as regiões prioritárias. Em contrapartida, as nações emergentes, como a China, focam-se em formas de projeção alternativas, começando pela expansão econômica, a qual passaram a se atrelar mecanismos de incremento de poder estratégico. O vácuo eurasiático pós-soviético, e em seu entorno, somado à África e à América do Sul, passou a ser ocupado não pelos EUA, mas pela China.

Obama, entretanto, pode desacelerar este processo, sem impedi-lo, ao reforçar os mecanismos de contenção de expansão de potências regionais na Eurásia: o encaminhamento do OBOR pela China e a incapacidade dos EUA de oferecer sinalizações econômicas positivas aos aliados demonstram as dificuldades correntes. Segundo Blackwill and Harris (2016), existe um descompasso entre a pauta geo-econômica e geopolítica, com foco nesta última. A visão geopolítica também se mostra desatualizada, não compreendendo a velocidade e a multidimensionalidade da expansão chinesa, avaliação similar à de Brzezinski.

Para aprofundar a crise estadunidense, a eleição de Donald Trump em 2016 iniciou um processo de rápida desconstrução destas iniciativas, cujos resultados seriam de médio e longo prazo. Como sinalizado, algumas das primeiras ações de Trump foram a suspensão dos projetos e negociações dos pivôs asiático e transatlântico, somadas, até o encerramento de 2017, à falta de uma doutrina estratégica. Neste contexto, as reflexões estratégicas de Brzezinski correm o risco de se tornar apenas assunto de leituras e debates sem aplicação prática.

É paradoxal pensar que em um cenário como o desejado por Trump, nos quais imigrantes são vistos como inimigos, uma personagem como Brzezinski talvez nunca chegasse a ser um membro ativo da universidade e do governo (ou talvez sequer fosse autorizado a migrar). Apesar disso, e por isso, em meio às tendências de desconcentração de poder, multipolaridade, crise e fragmentação do século XXI, ler Brzezinski mantém-se como uma necessidade e um aprendizado para formuladores de política e tomadores de decisão na arena estratégica.

# GEOPOLITICS AND GEOECONOMICS: HISTORY AND CONTEMPORANEITY IN ZBIGNIEW BRZEZINSKI 'S THOUGHT

## ABSTRACT

---

Established in 1945, US hegemony has been built over these decades based on geopolitical and geoeconomic concepts, and with the contribution of different thinkers. The goal of this article is to analyze the nature and origins of the reflections of one of these thinkers, Zbigniew Brzezinski, his contributions and impacts on the area of strategic studies, based on his works, his tenure ahead of the National Security Council in the US and as a consultant for the White House. The text is divided into three parts, besides the Introduction and Final Thoughts: a study regarding the 1950s and 1970s, focusing on Brzezinski's initial performance as an academic and the relation of his influence as an analyst and strategist to the Cold War and the specific features of the American political system, the geopolitical and geoeconomic thought in bipolarity and, lastly, at the post-Cold War World.

**Key words:** Geopolitics; Geoeconomics; United States; Zbigniew Brzezinski

**REFERÊNCIAS**

BLACKWILL, Robert D. and HARRIS, Jennifer M. War by other means-  
geoeconomics and statecraft. Bleknap Press: Cambridge, Massachussetts,  
London. 2016

BRZEZINSKI, Zbigniew. América: laboratório do mundo- a era  
tecnetrônica & o desafio universal. Rio de Janeiro: Ed. Artenova. 1971

BRZEZINSKI, Zbigniew. The Changing International System, and  
America's Role. October, 5, 1975. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1975/10/05/archives/the-changing-international-system-and-americas-role.html>. Acesso em 10 mai. 2017.

BRZEZINSKI, Zbigniew. Power and principle: memoirs of the national  
security advisor- 1977/1981. New York: Farrar Straus & Giroux. 1983.

BRZEZINSKI, Zbigniew. O grande desafio EUA-URSS. Rio de Janeiro:  
Nórdica. 1986

BRZEZINSKI, Zbigniew. O grande fracasso- o nascimento e morte do  
comunismo no século XX. Rio de Janeiro: Ed. Record. 1989

BRZEZINSKI, Zbigniew. Out of Control. New York: Touchstone. 1995.

BRZEZINSKI, Zbigniew. The grand chessboard- American primacy and  
its geostrategic imperatives. New York: Basic Books. 1997

BRZEZINSKI, Zbigniew. The geostrategic triad- living with China,  
Europe and Russia. Washington: Center for Strategic and International  
Studies. 2000.

BRZEZINSKI, Zbigniew. The choice. New York: Basic Books. 2004

BRZEZINSKI, Zbigniew. Second chance- three presidents and the crisis  
of American superpower. New York: Basic Books. 2007.

BRZEZINSKI, Zbigniew. Strategic Vision- America and the crisis of

global power. New York: Basic Books. 2012

BRZEZINSKI, Zbigniew. "If we must fight". Disponível em: [https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2002/08/18/if-we-must-fight/2c5bd4ce-6d36-45e1-8e68-e719c848ecda/?utm\\_term=.30e5f09c4b4e](https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2002/08/18/if-we-must-fight/2c5bd4ce-6d36-45e1-8e68-e719c848ecda/?utm_term=.30e5f09c4b4e). Acesso em 10 maio 2017.

BRZEZINSKI, Zbigniew and SCOWCROFT, Brent. *America and the world- conversations on the future of American foreign policy* (moderated by David Ignatius). New York: Basic Books. 2008

BRZEZINSKI, Zbigniew and WASSERMAN, Paul. "Why the World Needs a Trump Doctrine". Disponível em <https://www.nytimes.com/2017/02/20/opinion/why-the-world-needs-a-trump-doctrine.html>. Acesso em 01 mai. 2017.

CARTER, Jimmy. *State of the Union Address 1980*. January 23, 1980. Disponível em <https://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/speeches/su80jec.phtml>. Acesso em 15 mai. 2017

COLGAN, Jeff and KEOHANE, Robert O. "The Liberal Order is rigged". *Foreign Affairs* May/June 2017. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-04-17/liberal-order-rigged>. Acesso em 01 agosto, 2017.

COOPER, Danny. *Neoconservatism and American foreign policy*. London and New York: Routledge. 2011

FUKUYAMA, Francis. "The end of history?". *The National Interest*, 1989.

GATI, Charles (ed). *Zbig- the strategy and statecraft of Zbigniew Brzezinski*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2013.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Ed. UFRGS: Porto Alegre. 1999.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James e JAY, John. *O Federalista*. Brasília: Ed. UnB. 1994.

HAMRE, John. Statement. Disponível em: <https://www.csis.org/statement-dr-john-j-hamre-csis-president-and-ceo>. Acesso em 26 de Maio, 2017.

HOFFMANN, Stanley "An American Social Science: International Relations". Daedalus, Vol. 106, No. 3, Discoveries and Interpretations: Studies in Contemporary Scholarship, Volume I (Summer, 1977), pp. 41-60

HUNTINGTON, Samuel P. O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997

IKENBERRY, John G. Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order. Princeton University Press: New York. 2012.

KENNEDY, Paul. Ascensão e queda das grandes potências. Campus, Rio de Janeiro, 1991

KISSINGER, Henry. Diplomacy. Simon and Schuster, NY, 1994  
MELLO, Leonel Itaussu. Quem tem medo da geopolítica. São Paulo: Hucitec/Edusp. 1999.

NYE JR., Joseph S. Bound to lead. Basic Books, New York. 1990

PINOTTI, Talita. "China e Vietnã no Mar do Sul da China: disputas e questões estratégicas". Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais v.4, n.8, Jul./Dez. 2015. p. 163-183

ROSATI, Jerel and SCOTT, James M. The Politics of United States Foreign Policy. Boston: Wadsworth, 5th ed. 2011

ROTHKOPF, David J. "Setting the stage for the current era" in GATI, Charles (ed). Zbig- the strategy and statecraft of Zbigniew Brzezinski. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2013.

SKIDMORE, David. "Carter and the Failure of Foreign Policy Reform". Political Science Quarterly, Vol. 108, No. 4 (Winter, 1993-1994), pp. 699-

729

TEIXEIRA, Tatiana. Os think tanks e sua influência na política externa dos Estados Unidos. Ed. Revan: Rio de Janeiro. 2007

TEIXEIRAA, Carlos Gustavo Poggio. "Quatro temas fundamentais do pensamento neoconservador em política externa". Revista Brasileira de Política Internacional, v.50, n.2, Dec, 2007, p. 80-96. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292007000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000200006&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 Apr. 2017.

VAISSE, Justin. "Zbig, Henry, and the New US Foreign Policy Elite" in GATI, Charles (ed). Zbig- the strategy and statecraft of Zbigniew Brzezinski. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2013.

VANCE, Cyrus. Hard choices- critical years in America's foreign policy. Simon and Schuster: NY. 1983.

VISENTINI, Paulo Fagundes. O grande Oriente Médio. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2014

WITTKOPF, Eugene R, and JONES, Christopher M. and KEGLEY Jr, Charles W. American foreign policy- pattern and process. New York: St. Martin's Press. 7th edition, 2008.

X. "The sources of soviet conduct". Foreign Affairs, 25(4) July 1947. p. 566-582

Recebido em: 16/10/2017

Aceito em: 27/12/2017



# SÍRIA E NARRATIVAS DE GUERRA POR PROCURAÇÃO: O CASO DOS CURDOS COMO ELEMENTO DE COMPLEXIDADE

Fernando Luz Brancoli <sup>1</sup>

## RESUMO

---

O presente artigo pretende apontar caminhos alternativos para se observar o confronto civil na Síria (2011-presente), indicando que a materialização do discurso sobre guerras por procuração representa uma simplificação demasiada do que ocorre em campo. Diferente de um confronto de dois lados fixos, liderado por Estados, reforçamos que se trata de um conflito fluido, com alianças e objetivos se modificando ao longo do tempo e do espaço. Para isso, fazemos um estudo de caso dos grupos Curdos e suas múltiplas afiliações no teatro operacional.

**Palavras-chave:** Síria, Guerra por Procuração, Conflitos armados internos

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. fbrancoli@gmail.com

## INTRODUÇÃO

A Guerra civil na Síria, iniciada oficialmente em março de 2011, é até o presente momento a maior crise humanitária do século XXI (HRW, 2017). Com mais de 500 mil mortos e gerando a mais expressiva crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial, o conflito desestabilizou a região, com consequências diretas e indiretas também para a Europa e para as Américas. A análise deste estado de violência, apesar de sua importância e dimensão, encontra severos desafios. A cobertura da imprensa internacional tem sido prejudicada, seja pela dificuldade de acesso ou por claras escolhas ideológicas dos meios de comunicação. A profusão de informações – geradas muitas vezes por atores envolvidos no conflito – produz distintas interpretações e disputas por verdades. Como exemplo, em abril de 2017, um ataque com armas químicas na província de Idlib, no sul do país, provocou discussões sobre praticamente todas as questões envolvendo a ação: dos reais autores até as motivações por trás do bombardeio. O fato de o presidente estadunidense Donald Trump ter ordenado um ataque contra o país baseado neste ato aumentou ainda mais as discussões.

Apesar das distintas interpretações sobre os fatos que ocorrem na Síria, um elemento paira praticamente indiscutível, ao se analisar as movimentações conflitivas: o confronto neste país do Levante<sup>2</sup> seria um representante das chamadas Guerras por Procuração (GP; Proxy Wars, no original em inglês). O conflito envolveria, dentro dessa análise, diversos agentes externos que, impedidos de atuar de maneira completamente direta na Síria, financiariam atores internos em duas frentes distintas. As guerras por procuração, assim, seriam cálculos racionais feitos por Estados que, com seus objetivos estratégicos em mente, evitariam pagar custos diretos das guerras ao mesmo tempo em que garantem seu posicionamento.<sup>3</sup>

Dentro dessa narrativa, compartilhada exaustivamente pela imprensa global (Al Jazeera, 2016; CNN, 2017; Wintour; Mason Dehghan, 2017) e por alguns acadêmicos (Brown, 2016; Hughes, 2014; Berti e Guzansky, 2014), a Síria seria palco de um confronto binário, com posicionamentos bem definidos e com atores com objetivos similares. De um lado, teríamos

<sup>2</sup> O termo “Levante” é empregado para descrever, historicamente, a região do Oriente Médio que abrange Israel, Jordânia, Líbano, Síria e a Palestina.

<sup>3</sup> Uma boa materialização desse argumento está em uma charge do cartunista brasileiro Carlos Latuff, exibida em diversos meios de comunicação da Inglaterra e dos Estados Unidos em 2013. Ver <<https://goo.gl/XN9TMp>>.

os Estados Unidos, países do Golfo e Turquia financiando rebeldes sunitas – enquanto que do outro Rússia, Irã, grupos curdos e milícias xiitas apoiariam o governo de Bashar Al-Assad. As ações de tais atores seriam coordenadas e colocadas em prática levando em conta escolhas racionais feitas por todos os envolvidos.

O presente artigo pretende apontar caminhos alternativos para se observar o confronto na Síria, indicando que a materialização do discurso sobre guerras por procuração representa uma simplificação demasiada do que ocorre em campo. Diferente de um confronto de dois lados fixos, liderado por Estados, reforçamos que se trata de um conflito fluido, com alianças e objetivos se modificando ao longo do tempo e do espaço. Além disso, para longe de cálculos racionais exclusivamente estatais, apregoado pelo discurso da GP, a guerra civil síria só pode ser compreendida pela inclusão de grupos não ligados, necessariamente, com uma nação. Nesse sentido, as alianças apregoadas na lógica macro, internacional, não necessariamente se materializam em campo diário na Síria.

Para isso, o artigo está dividido em três momentos. O primeiro irá estabelecer uma genealogia do conceito de Guerra por Procuração, reforçando sua proximidade com o período da Guerra Fria, a lógica bipolar e ressaltando suas limitações explicativas. Após isso, irá se analisar a Guerra Civil na Síria, apontando suas ambiguidades e o caráter fluido das alianças, além de esforçar que a constituição de binarismos religiosos de confrontos entre sunismo e xiismo, consolidados pelas narrativas da GP, não são efetivamente válidos. Por fim, mapeamos as ações de grupos curdos no confronto, além do seu desdobramento para o Iraque. Usando como exemplo os conflitos no Monte Sinjar e na cidade de Kobane, reforçasse, assim, que tal grupo não-estatal materializa a fluidez e o não-binarismo do conflito em pauta e que a constituição de lados fixos não auxilia a compreensão sofisticada do embate.

## **POR UMA GENEALOGIA DAS ‘GUERRAS POR PROCURAÇÃO**

A era definida pelo historiador Edward Luttwak (1995) como “pós-heroica” teria sua mais sofisticada materialização no Oriente Médio contemporâneo. Diferente de confrontos anteriores, envolvendo disputas com soldados nacionais, os interesses na região estariam garantidos principalmente pelo financiamento de Estados à atores

locais. No que já foi chamado pelo presidente estadunidense Dwight Eisenhower como “o seguro mais barato do mundo”, as Guerras por Procuração seriam a estratégia por excelência em um período em que o emprego de tropas regulares se torna cada vez mais intrincado e difícil politicamente.

Encontrar uma definição única para as GP demonstra-se bastante complexo. A primeira tentativa, feita por Deutsch (1964:15) classifica como um

“confronto de duas potências estrangeiras, se enfrentando em um terceiro país, disfarçado de um conflito interno [desse terceiro país] e empregando pessoal, recursos e territórios deste para atingir estratégias e objetivos externos”.

Loveman (2002:4), por sua vez, aponta as GP como a “participação, normalmente de Grandes Potências, de forma indireta em um conflito de terceiros, com o objetivo de influenciar o seu resultado estratégico”. Esse tipo de guerra, assim, envolveria um ‘Estado patrocinador’ que emprega de maneira utilitarista um ator não-estatal ou um Estado menor para lutar em seu nome. A premissa básica é a de que a estratégia de ambos convergiria de maneira absoluta e, dessa forma, a atuação em conjunto seria inevitável.

Tais definições compartilham duas lógicas sobrepostas. A primeira é de que as alianças são racionais, imutáveis e lideradas e refletidas por uma potência estatal. A segunda diz respeito à lógica utilitarista de atores não-estatais, vistas como meras ferramentas das nações e sem capacidade de agência. Munford (2013:1) aponta que tais definições ignorariam negociações regionais, por exemplo, excluindo das análises atores essenciais. As definições de Guerra por Procuração, assim, estariam permeadas pelo momento histórico em que mais foram utilizadas: a Guerra Fria. O reforço do caráter bipolar, desta forma, tende a ignorar a possibilidade de atores não-estatais não operarem como instrumentos das potências, que atuariam em um “grande xadrez global”.

Apesar de podermos identificar esse processo conflitivo em diversos momentos da história humana, o emprego à guerra por procuração foi particularmente prevalente a partir do fim da Segunda

Guerra Mundial. Isso se daria uma vez que a ameaça nuclear teria tornado os conflitos diretos entre Estados Unidos e União Soviética improváveis. É nesse período que exemplos clássicos, retomados posteriormente como semelhantes ao caso sírio, aconteceram: a resposta de Washington à invasão soviética de 1979, ao armar milícias afegãs, ou o treinamento de vietnamitas do norte por Moscou, durante a guerra do Vietnã em 1955.

A narrativa inaugurada nesse momento e presente na contemporaneidade é que uma vez que os conflitos diretos entre as potências não seriam possíveis – seja politicamente ou por ameaças materiais – a terceirização dos conflitos seria inevitável. O congelamento provocado pelas armas nucleares, assim, tornaria esse tipo de estratégia a melhor forma de estabelecer que os interesses das potências ainda fossem garantidos.

Nesse sentido, apesar dos discursos sobre as GP estarem associados à Guerra Fria, cabe também o apontamento de que tal estratégia continuou após a dissolução da União Soviética, principalmente como elemento em manifestações violentas não-tradicionais. Nesse sentido, definições como “Novas Guerras” (Kaldor, 2005; Reyna, 2009), Novíssimas Guerras (Moura, 2005), Guerras de 4ª Geração (Simons, 2010; Lind e Thiele, 2015) e Guerras Híbridas (Schmidt, 2014) apontariam que o financiamento de um terceiro ator para atingir fins políticos seria uma prática necessária em um cenário de ameaças difusas e com menos apoio doméstico para ações militares.

Neste contexto pós-Guerra Fria, a entrada dos EUA em intervenções armadas internacionais poderia ter aumentado, por exemplo com o fim do veto automático no Conselho de Segurança das Nações Unidas com o fim da União Soviética, como mostrado pelo apoio russo a Guerra do Golfo. Porém, como apontado por Bobbitt (2003), o congelamento de vontades de guerra tradicional, no pós-Guerra Fria, se daria menos pelo receio de desencadear um processo nuclear – mas principalmente por constrangimentos como crises econômicas e a pressão doméstica para o envio de grande número de tropas internacionalmente.

Munford (2013:4) aponta ainda que a emergência da chamada Guerra Global contra o Terror, inaugurada em 2001 pelo presidente George W. Bush, também teria contribuído para a permanência das estratégias típicas da GP. Uma vez que se tratam de conflitos irregulares

e dispersos, a saída seria justamente empregar atores locais – assistidos por treinamento dos EUA - para melhor lidar com tais ameaças. Evitar-se-ia, além disso, os impactos internos de mobilização maior de tropas e de pessoal, principalmente após os fracassos das investidas no Afeganistão e no Iraque.

Reforça-se que não se ignoram certas vantagens discursivas ao se enquadrar, em alguns momentos, a dimensão de “procuração” para reforçar os laços internacionais de conflitos que, em um primeiro olhar, poderiam ser interpretados como dinâmicas essencialmente intraestatais. Porém, a reflexão sobre a genealogia do termo e suas disposições referenciais, essencialmente o contexto binário da disputa, típica do período da Guerra Fria, acaba por promover análises que compartimentam os conflitos desta forma. As comparações inevitáveis, como do *The Guardian*, de que a “Síria seria o Vietnã da Rússia” comprovam tais pontos (Goepner e Thrall, 2017).

É nesse contexto em que a Guerra Civil na Síria é enquadrada, após seu início em 2011. Como apontado, haveria inicialmente pouca disposição de Washington em atuar em um novo conflito no Oriente Médio - o então presidente Barack Obama havia sido eleito com a promessa de retirar tropas da região. Conforme as mortes e a violência aumentarem, uma nova questão entrou em cena: a Rússia, retomando antigas vontades de ser reconhecida como agente essencial na região, voltou a bloquear uma ação internacional. Junto com ela, as narrativas de procuração de conflitos.

## **GUERRA CIVIL NA SÍRIA, MULTIPLICIDADE DE ATORES E MITOS DE CONFLITO**

As primeiras análises sobre o confronto na Síria (Al Jazeera, 2011), iniciado em 2011, apontam que os desdobramentos no país era mais um capítulo da chamada ‘Primavera Árabe’. Esse conjunto de protestos populares, iniciados em 2010 na Tunísia, rapidamente se espalharam pela região, derrubando regimes e reforçando uma narrativa, muitas vezes exagerada, de que toda a região passaria por mudanças de liderança em pouco tempo (Brancoli, 2015; Lynch, 2017).

Apesar das diferenças locais, os protestos na Síria começaram de maneira relativamente similar com outros países: algumas crianças foram presas por forças de segurança, ao sul da capital Damasco, após serem pegas

escrevendo em muros frases pedindo a queda do regime. Manifestações locais pela prisão rapidamente se transformaram em reivindicações mais amplas, como melhoria dos serviços públicos e maior abertura do governo. O fato de forças policiais tratarem os protestantes, desde o início, com extrema violência, galvanizou ainda mais os protestos. O pano de fundo das reclamações era bem conhecido: maior liberdade política além de reclamações sistemáticas pelos péssimos serviços públicos do país, além de generalizada percepção sobre a corrupção das lideranças (Erich e Chomsky, 2014:56). Uma forte seca, além disso, assolava o país desde 2008, o que provocou um forte êxodo rural e o aumento da população urbana, muitas sem acesso a questões básicas como saneamento e moradia.

A passagem de um movimento não-violento de protesto, que durou cerca de oito meses, para uma guerra civil nacional possui múltiplas razões. Por um lado, o movimento de manifestantes foi tradicionalmente dividido, principalmente pela ausência de partidos e organizações opositoras formais, ilegais durante o regime Assad. A violência do governo, além disso, impulsionou estratégias violentas para o centro das discussões, iniciando um ciclo que retirou ainda mais capital político dos grupos não armados. Por fim, o fluxo contínuo de armamentos e dinheiro por parte de atores externos acabou beneficiando aqueles que decidiram por tal estratégia.

Já nesse momento, o número de atores armados enfrentando o regime se tornou bastante pulverizado. De acordo com o Center for Middle East Research, da Universidade de Oxford, apenas nos dois primeiros anos de conflito existiram mais de 20 grupos distintos, variando inclusive seus objetivos políticos. Por exemplo, enquanto o chamado “Exército Livre da Síria”, um guarda-chuva de diversos grupos, argumentava que a solução para a crise passava por uma secularização do país e a adoção imediata de elementos democráticos, os “Soldados do Levante” apontavam que apenas a constituição de um regime teocrático era capaz de pacificar a área. Interessante apontar que, apesar de objetivos opostos, muitas vezes tais elementos foram enquadrados no etéreo compartimento de “rebeldes sunitas”.

## Configurações históricas e alianças

Uma análise da história recente da Síria auxilia na compreensão de por que movimentos inicialmente pacíficos foram respondidos

com violência – além da expansão acelerada por todo o país. Herdeira dos processos de divisão colonial do pós-Primeira Guerra Mundial, materializados pelos acordos de Sykes-Picot<sup>4</sup>, a Síria moderna se tornou independente em 1946, passando por uma série de golpes até a tomada militar do poder por Hafez Al-Assad, em 1970, ligado ao partido Baath.

A Síria adotou, principalmente a partir desse momento, uma política de proximidade com a União Soviética. Acordos de compras de armamentos por parte de Damasco, por exemplo, foram iniciados no imediato pós-independência, após a saída de tropas francesas da localidade. Entre as décadas de 1970 e 1980, a Síria comprou mais de 400 milhões de dólares em armas da Rússia, tornando-se um dos principais parceiros militares na região (KERR; LARKIN, 2015). Marca esse período a cessão para Moscou da base naval da cidade de Tartus, base importante de águas quentes para o país.

De maneira interessante, após as duas tentativas frustradas de guerra contra Israel (1967 e 1973), o regime Assad pai passou também a estabelecer relações com os Estados Unidos e o Ocidente de modo geral. O fim da lógica bipolar aumentou as pressões estruturais para mudanças dentro do país. Apesar de Bashar manter, em grande medida, as antigas políticas do pai, como as campanhas de culto a sua imagem, com pôsteres espalhados pelo país, ele também tentou estabelecer novas práticas. Foram instaurados, por exemplo, novos programas de liberdade política e de imprensa, em um período que, curiosamente, ficou conhecido como a Primavera de Damasco (NOUEIHED; WARREN, 2013). Antigos dissidentes foram perdoados, com vozes ainda tímidas começando a citar mudanças no regime, como foi o caso do fim do Estado de Emergência, posto em prática em 1963 e que suspendia diversos direitos civis. Apesar dessas concessões, era comum observar choques violentos entre forças governamentais e opositoristas, o que sinalizava os limites das reformas.

Com modificações políticas mais profundas fora de cogitação, Assad se voltou para a economia, onde adotou uma espécie de modelo híbrido. Apesar de permitir certa liberalização financeira, manteve o arcabouço de controle estatal, fazendo com que o Estado permanecesse capaz de controlar a dinâmica econômica. Em menos de cinco anos,

---

<sup>4</sup> O Acordo Sykes-Picot, de maio de 1916, foi uma negociação secreta entre os governos do Reino Unido e da França, que definiu as suas respectivas esferas de influência no Oriente Médio, considerando-se a hipótese de derrota do Império Otomano na Primeira Guerra Mundial. O acordo estabeleceu limites que ainda permanecem na maior parte da fronteira comum entre a Síria e o Iraque.



no fim de 2004, o governo autorizou a entrada de bancos estrangeiros no país, que logo se espalharam por todo o território (Lesch, 2012:12). Tarifas de importação também foram reduzidas, atraindo para o país indústrias europeias, como as de automotivos. O governo ainda lançou um expressivo programa de turismo, incentivando a vinda de norte-americanos e europeus. Nas ruas de Damasco, por exemplo, eram comuns os ônibus turísticos que anunciavam os pontos de atração da cidade, com guias locais versados em inglês e francês. Os principais beneficiados do descongelamento econômico, contudo, foram os setores ligados ao governo. Famílias alauítas, próximas do círculo interno do poder, e sunitas, localizados nos grandes centros urbanos e com boas conexões governamentais, puderam fazer fortunas em poucos meses.

Tais alianças foram mobilizadas e ressignificadas conforme a crise institucional que passou a ser compreendida como uma guerra civil. Nesta medida, recursos foram mobilizados pelo governo e por alianças pré-existentes. O papel internacional do conflito na Síria é dúbio desde o início dos protestos, principalmente após as manifestações iniciadas em 2011 se tornarem mais violentas, sobretudo após a deserção de membros do exército nacional. Conforme tornava-se mais claro que os protestos estavam se transformando em um conflito armado, ainda em 2011, os Estados Unidos se refrearam de maior envolvimento, apesar do pedido constante de aliados regionais, principalmente da Arábia Saudita. Em abril de 2011, o governo Obama iniciou algumas sanções contra o regime Assad e, dois meses depois, em conjunto com lideranças da França e Alemanha, para que o líder saísse do poder. Nesse período, os EUA também estabeleceram um programa para treinamento e auxílio de grupos rebeldes, que já em 2012 iniciaram ações de tomada de cidades, como o exemplo principal de Aleppo, capital econômica do país. O discurso belicista do Ocidente aumentou, chegando em novembro a uma tentativa de resolução no Conselho de Segurança, que poderia autorizar seus membros a tomar “todas as medidas necessárias” para garantir a proteção de civis no país (LYNCH, 2017, p. 89). A ação se mostrou infrutífera pelo veto de Moscou, que iria se repetir em todas as tentativas posteriores. Neste caso, a França foi proeminente em demandar ações mais enérgicas. Paris foi o primeiro membro do Conselho de Segurança a expulsar diplomatas sírios ligados ao regime, além de apontar que ataques contra Assad eram necessários. O regime do socialista François Hollande, principalmente pelo aumento de ataques terroristas em território nacional, apontava que a instabilidade na

região trazia insegurança para a Europa como um todo.

Apesar da impossibilidade de intervenção direta, os Estados Unidos e aliados europeus, principalmente a França, concentraram os esforços de apoio no envio de armamentos e no treinamento de tropas locais, principalmente aquelas sob o guarda-chuva do chamado “Exército Livre da Síria”, além de grupos curdos, como irá se demonstrar posteriormente. Somente em 2015, o governo Obama teria enviado mais de 900 toneladas de material bélico para tais atores (YASSIN-KASSAB, 2016, p. 67). A escolha de qual grupo apoiar gerou complicações, principalmente no que dizia respeito a encontrar elementos “moderados”. O caos nesse sentido pode ser materializado com as revelações de que grupos financiados separadamente pelo Pentágono e pela CIA estariam se combatendo (LA Times, 2016). Com a crescente fragmentação dos bandos armados, Washington se virou para uma aliança maior com os curdos no país, consórcio que será melhor tratado no próximo tópico.

A entrada da Rússia em auxílio ao governo Assad, em complemento à falta de motivação política para Washington enviar mais soldados para campo, são os principais fatores explicativos para indicar a razão de intervenções mais potentes do Ocidente e de seus aliados regionais não terem sido possíveis, o que acabou levando à opção de formações de alianças com atores locais. O argumento central era de que o apoio ao governo Assad se dava principalmente para evitar a expansão de grupos terroristas. A Rússia, além dos interesses estratégicos abordados acima, também teria receio de um possível transbordamento de grupos armados islâmicos para a Tchetchênia, por exemplo. Nesse sentido, o governo de Vladimir Putin apoiou o regime sírio desde o início dos protestos, inicialmente com o suporte logístico e político e, a partir de 2015, com tropas em solo e apoio aéreo. A presença militar russa foi vital para a sobrevivência do regime, que passou a retomar cidades após o apoio de Putin, assim como manteve o bloqueio supracitado no Conselho de Segurança.

A Rússia operou ainda como mediadora do governo Assad em diversos momentos. Em 2013, com ameaças do governo Obama de atacar unilateralmente a Síria por acusações de emprego de armas químicas, Moscou costurou um acordo com os EUA para evitar maiores escaladas bélicas. Em 2017, com as acusações do agora presidente Donald Trump de que Assad teria empregado armamento químico contra a população civil, a Rússia mostrou-se novamente instrumental para o regime Assad, mantendo o bloqueio político no Conselho de Segurança da ONU e aumentando a presença militar na região.

## Disputas regionais e mitos de sectarismo conflitivo

O congelamento de possíveis intervenções entre Rússia e Estados Unidos também teve consequências com as lideranças regionais. Impedidas, em um primeiro momento, de também enviar tropas diretamente, o envolvimento de países próximos se deu através de financiamento e envio, no caso do Irã, de forças especiais.

Por um lado, a Arábia Saudita, com quem o regime Baathista sírio tem disputas políticas há décadas, apoiou grupos armados entre os rebeldes desde o início dos protestos. Com ênfase em organizações sunitas<sup>5</sup>, Riad foi acusada de apoiar indiscriminadamente, inclusive enviando armamentos para grupos fundamentalistas com o autoproclamado Estado Islâmico<sup>6</sup> (LYNCH, 2016, p. 49). Declarações do país para justificar a ação se encontravam principalmente em proteger membros sírios do ramo sunita do Islã, que estariam sendo perseguidos por Damasco e poderiam ser vítimas de um “genocídio” (SCHMITT, 2017).

Principalmente na primeira década do século XXI, o regime saudita tem empregado elementos discursivos religiosos como justificativas para ações militares no seu entorno. Liderança da vertente wahabita do islã sunita, notadamente mais conservadora, Riad estabeleceu ações militares no Iêmen e no Bahrein, por exemplo, usando de tais prerrogativas. No caso específico na Síria, o argumento religioso ganhou conotações automatistas para indicar o lado em que o país entraria no conflito. Construindo um cenário binário, em que a totalidade de sunitas estariam enfrentando um opressor regime alauíta xiita, a constituição do espaço de embate se torna, assim, simplificado.

Ainda do ponto de vista regional, um outro ator importante seria o Irã. Com objetivos alongados na região desde a revolução islâmica de 1979, que tinha um forte caráter expansivo, o país viu tais objetivos parcialmente congelados na primeira década do século XXI. Isso se deu

---

<sup>5</sup> O sunismo é o ramo majoritário do Islamismo moderno, com cerca de 85% do total de praticantes. Em seguida vem o xiismo, com suas vertentes, com 10%, com restante com interpretações minoritárias, como o sufismo. A distinção se dá, simbolicamente, sobre indagações de quem seria o herdeiro do profeta Maomé. Ver PINTO, P. G. Hilu da Rocha, *Islã: Religião e Civilização – uma abordagem antropológica*, Aparecida, São Paulo, Editora Santuário, 2010.

<sup>6</sup> O grupo, dependendo do momento em que se autoidentifica, é denominado ainda como Estado Islâmico do Levante, ou Daesh, no acrônimo em árabe.

principalmente pela inclusão da nação dentro do contexto de “Eixo do Mal” da Guerra Global contra o Terror (CRONBERG, 2017, p. 120). Apesar desta configuração política, o país teve atuação importante nas movimentações militares no Iraque após a invasão liderada pelos Estados Unidos em 2003 e a subsequente queda de Sadam Hussein. Após a saída do presidente Mahmoud Ahmadinejad e o gradual descongelamento com o Ocidente, materializado pelo acordo nuclear costurado em 2016, as ambições regionais iranianas ficaram mais explícitas. Além do envio de armamentos para rebeldes no Iêmen, a atuação principal do país se concentrou na Síria.

O regime dos Aiatolás e Damasco possuem laços estreitos desde a década de 1980, com a guerra Irã-Iraque. Naquele momento, Hafez al-Assad buscava um contrapeso contra Bagdá, com quem disputava prestígio principalmente dentro das configurações dos regimes Baathistas. No mesmo período, Síria e Irã ambos atuaram em conjunto na Guerra Civil do Líbano, financiando diversas milícias, com ênfase no grupo armado Hezbollah. A proximidade se materializou ainda em elementos culturais e religiosos, como a facilitação de peregrinos sírios xiitas para centros no Irã, assim como o aumento de fluxos comerciais.

Esses canais foram novamente acionados com a crise síria e o aumento da pressão armada para que o regime de Bashar Al Assad fosse destituído em 2011. Desde o início do levante, o Irã não só apoiou o governo sírio com auxílio financeiro, como mobilizou milícias armadas, principalmente o supracitado Hezbollah, além de enviar forças especiais da Guarda Republicana iraniana. O cálculo, neste momento, era que Bashar Al-Assad atendia melhor os interesses iranianos na região – que poderiam ser preteridos no caso de uma mudança de regime promovida pelos sauditas.

A análise superficial das dinâmicas regionais reforçaria os elementos analíticos que representam o conflito sírio dentro de uma lógica binária de guerra por procuração. De um lado, Arábia Saudita, representante sunita, financiaria grupos do mesmo ramo na Síria, uma vez que estes não fazem parte do governo e desejam substituí-lo. Do outro lado, o representante xiita, o Irã, apoiaria a minoria alauíta no poder, garantindo assim que seus interesses sejam resguardados. A Guerra Fria Religiosa entre Riad e Teerã, assim, estaria binariamente configurada. A narrativa apresentada, de tal modo, é que existiria uma ontologia de ódio e incapacidade de convivência entre as duas frentes, fazendo com que o

confronto seja inevitável.

A materialização desses interesses, dentro deste discurso, seria resultado da própria configuração da sociedade síria. A população do país é majoritariamente islâmica sunita (KERR; LARKIN, 2015, p. 33), com uma minoria xiita alauíta e cristã, além de drusos e curdos. Porém, análises antropológicas realizadas há décadas no país demonstram que a religião e a identificação étnica, apesar de terem um papel importante nas relações sociais, nunca foi um fator específico para pertencimento do governo (PIERRET, 2013, p. 67).

Uma apreciação mais profunda da própria formação da sociedade já demonstra uma pluralidade para além do binarismo de confronto direto em ramos do islã. Por exemplo, os sunitas estão fortemente representados em todos os níveis de liderança no governo de Assad (CAMBANIS, 2015). O território controlado pelo regime, além disso, é efetivamente de maioria sunita - o que seria impossível de se manter caso a constituição de animosidades fosse automática nesse sentido. O governo Assad, apesar de pertencente ao ramo alauíta, contém cristãos e sunitas em postos importantes, como no comando do Exército (ALAM, 2016). Além disso, a elite econômica do país, que apoia historicamente o regime, é também sunita. Posteriormente, a visibilidade religiosa será ressignificada para justificar embates – mas essa narrativa é posterior aos conflitos.

Isso não significa que os elementos identitários religiosos sejam completamente ignorados pela população síria. Pinto e Baeza (2016, p. 3) demonstram que sírios na diáspora ressignificam o pertencimento nacional empregando tais elementos. Muitas vezes, através deste viés, empregando esse elemento identitário como uma das frentes para articular o “outro” compatriota em território estrangeiro. Porém, isso não significa que tais elementos são os únicos a serem mobilizados, como aponta, na maior parte das vezes, os analistas supracitados.

Como elemento exemplificador, o Irã atua na região sul do país, na fronteira com o Líbano, principalmente com o envio de tropas da guarda revolucionária, como já afirmado, e na coordenação com o Hezbollah – sempre como elemento de apoio ao exército sírio. Porém, conforme argumenta Zambelis (2015), os principais membros das Forças Armadas dessa região são sunitas, atuando sem maiores questões com as forças xiitas iranianas.

Por fim, é interessante apontar um terceiro ator regional relevante para se compreender a guerra civil na Síria: a Turquia. Com pretensões

na região cada vez mais expansivas, o governo de Recep Tayyip Erdoğan modificou seu posicionamento em relação ao regime de Bashar Al Assad. Inicialmente, os países possuíam boas relações, principalmente após o governo de Hafez ter expulsado militantes considerados terroristas por Ancara e que estariam abrigados em território sírio.

O aumento da violência na Síria, contudo, modificou essa relação, permeado em dois grandes argumentos. Primeiramente, Ancara argumenta que o vizinho se tornou um local para atuação livre de grupos terroristas, principalmente o autodenominado Estado Islâmico. Formado em meados de 2014 pela junção de fundamentalistas sunitas sírios com ex-membros das Forças Armadas iraquianas, expulsos de seus postos pelos EUA a partir de 2003. O grupo ficou famoso pela sofisticação das mensagens enviadas através de mídias sociais, exibindo execuções de prisioneiros e após ocupar cidades importantes tanto da Síria quanto do Iraque. O EI teria cometido atentados na Turquia e comprometeria a segurança da região. A ameaça, pelo menos discursiva, do Estado Islâmico chegou a tal ponto que Rússia, EUA e Turquia teriam promovido ações em conjunto para bombardear centros administrativos da organização.

Mais importante que isso, entretanto, é a relação da Turquia com os grupos curdos. Com mais de 14 milhões de representantes deste grupo étnico habitando a Turquia, seu partido mais expressivo é considerado um grupo terrorista por ações separatistas e foram enquadradas, desde 2010, como “uma das principais ameaças ao estado turco” (ÜNVER, 2015, p. 122). As reflexões sobre o impulso curdo em obter um espaço independente na Síria e os possíveis reflexos para Ancara explicam a complexidade de ações no confronto civil sírio, que serão tratados no próximo tópico.

## ELEMENTOS NÃO-TRADICIONAIS E A MULTIPLICIDADE DE ALIADOS NA GUERRA SÍRIA: O CASO DOS CURDOS

Os curdos são apontados como o maior grupo étnico sem Estado do globo, com cerca de 30 milhões de indivíduos, divididos principalmente pela Turquia, Síria, Iraque e Irã (MCDOWALL, 1997, p. 2014). Com a grande maioria de sua população muçulmana sunita, além de representantes de minorias yazidi e alevi, assim como cristãos. Interessante apontar, entretanto, que a identificação ‘curda’, principalmente nas análises sobre o confronto da Síria, acaba sobrepondo elementos religiosos. Nesse sentido, quando alocados dentro dos tabuleiros de alianças, dificilmente as forças curdas são

apontadas como 'sunitas', o que já indica certa tentativa de homogeneização dos elementos. Assim, a análise destes grupos é essencial: a busca por um Estado nacional faz que as estratégias de tais elementos sejam normalmente de pulverizar as alianças e acordos, o que acaba por desconstruir narrativas binárias.

Desta forma, a Guerra Civil na Síria, para os curdos, se apresenta como mais um dos diversos embates em busca de autonomia. Em entrevistas no norte do Iraque em 2017, todos os parlamentares ouvidos apontavam que estes conflitos do século XXI eram desdobramentos de embates que teriam como marco inicial 1916, um ponto de virada para a história curda.

A área, que até então era ocupada pelo derrotado Império Otomano, foi dividida por campos de interesse de Paris e Londres, relegando a população curda a habitar Estados distintos. A história subsequente, apesar de elementos locais, é de uma população que sofre repressão de diversas frentes, em sua busca por autonomia. Acusações de práticas terroristas, nesse sentido, estão sempre presentes, além de criminalização de tentativas de maior independência. A análise específica do caso turco e sírio em relação a Constituição do Curdistão auxilia no processo de desconstrução de que as dinâmicas na região seriam binárias e movimentadas exclusivamente por questões religiosas.

No caso específico turco, os curdos têm exigido, pelo menos desde a década de 1920, algum grau de autonomia. Composto cerca de 20% da população do país, as exigências se iniciaram em contrapartida às práticas nacionalistas e de tentativa de assimilação por Kemal Atatürk, fundador da República turca moderna, e pelos subsequentes governos (GUNTER, 2011). A materialização dessas disputas levou a criação, no fim da década de 1970, do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo). O grupo foi considerado terrorista por Ancara, provocando um conflito armado desde 1984 e que, desde então, provocou mais de 100 mil mortos. O conflito aumentou potencialmente em dois momentos nas últimas duas décadas. A primeira vez em 1999 quando o líder intelectual do partido, Abdullah Öcalan, foi preso no Quênia e mantido, desde então, em isolamento na Turquia. O gesto foi visto como uma movimentação de Ancara para proibir a ascensão de mecanismos formais de participação dos curdos, o que acabou levando ao aumento de práticas violentas. Essa movimentação ficou ainda mais complexa quando, em 2015, partidos apoiados pelos curdos aumentaram o número de representações no Congresso turco. A resposta do governo Erdogan foi de criminalização e de deslegitimar a causa, apontando laços, relativamente



frágeis, sobre grupos violentos e tais coligações políticas (ÜNVER, 2015, p. 22).

É dentro dessa narrativa que se observa um processo de homogeneização dos grupos curdos, com semelhança com as elucubrações sobre Guerras por Procuração. Apesar de complexos e com objetivos políticos distintos, os grupos de tal etnia acabam por ser homogeneizados e apresentados como um elemento unificado. O transbordamento dessa estratégia, que parte principalmente de Ancara, enuvia a complexidade das relações entre os distintos grupos e acaba por fortalecer o discurso no qual tais entidades possuem uma agenda em comum e objetivos confluentes.

O início da guerra na Síria demonstra esses elementos. Com o governo turco, inicialmente, atuando apenas na autorização da circulação de armamentos e pessoal para enfrentar o regime al-Assad, a população curda na fronteira acabou por ficar presa entre os interesses de Erdogan e a multiplicidade de atores envolvidos no contexto sírio. Com o número de entidades políticas aumentando, inclusive de curdos, uma análise mais sistemática de tais agrupamentos demonstra como o confronto na região deve ser entendido para além de procedimentos dicotômicos. Uma forma interessante de se apreender tais reflexões é o foco em um grupo específico: no caso subsequente, irá se refletir justamente sobre o caso curdo.

## Curdos na Síria e no Iraque

Com a queda de Saddam Hussein no Iraque, após a invasão dos EUA e aliados, em 2003, os curdos iraquianos surgiram como um dos grupos que mais angariaram benefícios políticos. Com cerca de 6 milhões de representantes, 10% da população do país, o grupo foi perseguido pelo regime de Hussein durante a década de 1990, com os casos mais graves representados pelo denominado “genocídio curdo”, com o assassinato de milhares de pessoas com armas químicas. Com a nova Constituição de 2005, foi conferido ao Governo Regional do Curdistão (GRC) o status de “semiautônomo”, apesar de, na prática, possuir autonomia praticamente completa (NATALI, 2007, p. 101). O GRC está atualmente sob a liderança da família Barzani: o presidente Masoud; seu sobrinho, o primeiro-ministro Nerchivan; e seu filho Masrouf, chefe dos assuntos de inteligência e segurança. Sob o governo familiar, o GRC se transformou em uma região relativamente próspera e pacífica ao se comparar com o Iraque em geral.

Apesar das principais lideranças do grupo serem



familiares, reflexões contemporâneas demonstram que o GRC é extremamente fragmentado. Isso é demonstrado pelas disputas entre os principais partidos que representam os curdos iraquianos, o Partido Democrático Curdo (PDC), liderado pelos Barzanis, e a União Patriótica do Curdistão (UPC). O PDC, baseado na cidade de Erbil, é visto como um representante tradicional do sunismo tribal, com dinâmicas conservadoras centralizadas na manutenção do patrimônio e independência de Bagdá. O UPC, liderado por Jalal Talabani, por sua vez, tem sua base de operações na cidade de Sulaymaniyah, com sua base de apoio em elementos mais progressistas e seculares. Como aponta Thronton (2015, p. 8), as diferenças entre esses dois partidos levaram, de fato, a uma guerra civil na década de 1990. Um legado desta guerra ainda é evidente atualmente, com o GRC sendo dividido entre o “exército formal” controlado pelos Barzani e as forças milicianas dos “peshmerga”, do UPC. Os peshmerga são, em sua maior parte, um grupo com pouco treinamento formal e formado por cidadãos. A tensão entre os dois grupos, de qualquer forma, é bastante presente.

Em termos de economia, o GRC tem direito a parte dos dividendos da exploração de petróleo em seu território – o que provocou um crescimento expressivo das atividades industriais da região. Isso se materializou com uma aproximação com a Turquia, que passou, desde a nova constituinte, a investir na exploração dessa commodity. Em 2013, um projeto entre Ancara e Erbil iniciou a construção de um oleoduto que ligaria o GRC ao porto de Ceyhan, na Turquia. As relações entre o PDC e Ancara são mais complexas do que apenas relações comerciais. Nas últimas décadas, Barzani tem disputado com Ocalan e o PKK a liderança do que pode ser visto como uma tentativa de um Movimento internacional dos curdos. A aproximação com a Turquia, dentro dessa lógica, seria uma tentativa de normalizar as relações com Erdogan, ao mesmo tempo em que mantém isolada a perspectiva rival.

A questão curda ganha novos níveis de complexidade ao incluirmos a população desta etnia em território sírio e sua participação no conflito armado. Antes do início da guerra civil, cerca de 2,2 milhões de curdos habitavam o norte do país. Thornson (2015, p. 8) indica que “se os curdos do globo são divididos, na Síria eles são ainda mais”, com cerca de duas dezenas de partidos políticos representando as distintas facções. De maneira significativa, há também uma divisão geográfica: a maior parte da população está ao norte, em cidades como Kobane e Qamishlia.

Com o início das conflagrações em 2011, Yidliz (2014, p. 1) aponta que os curdos decidiram, em um primeiro momento, se manter afastados das disputas, uma vez que interpretavam como uma questão “entre árabes”. Nesse sentido, em 2012 um acordo informal foi estabelecido com o regime Assad: tropas governamentais se retiraram das três áreas não-contíguas curdas, tradicionalmente conhecidos como Rojava (Curdistão Ocidental), ao mesmo tempo em que a presidência conferia certos poderes federalistas, como autorização de ensino de curdo nas escolas. Contudo, a saída de tropas federais provocou quase que automaticamente o início de ataques de grupos fundamentalistas sunitas, inclusive o Estado Islâmico. Desde então, forças irregulares curdas têm enfrentado militantes, o que será mais explorado posteriormente.

A partir da fragmentação representativa, o partido político curdo com mais influência geral em Rojava é o Partido da União Democrática (Partiya Yekitiya Demokrat - PYD), criado em 2003 como uma ramificação do PKK. Na década de 1990, o PKK tinha sido autorizado por Assad a operar em território sírio contra alvos dentro da Turquia. Contudo, com o encerramento deste acordo em 2003, com uma reaproximação entre Damasco e Ancara, o PKK voltou a ser proibido na Síria. O PYD, como partido formal, foi formado de um aglomerado de antigos dissidentes que permaneceram em território sírio. Nesse sentido, as conexões são ainda bastante fortes: “apesar do PYD ser liderado por Salih Muslim, todos sabemos que Ocalan ainda é para onde olhamos” (SAYIND, 2017).

O PYD deve grande parte de seu poder e influência ao fato de ser o único partido sírio curdo com uma milícia própria, o YPG (Y,kineyen Gel Parastina - Unidades de Proteção Popular). Com cerca de 65 mil combatentes armados, o YPG teria sido reforçado em 2013, quando centenas de membros do PKK se recusaram em abandonar as armas e se juntaram ao grupo, em virtude de um acordo entre Bashar Al-Assad e Recep Erdogan. Articulado com práticas culturais centenárias curdas, uma brigada da milícia é formada apenas por mulheres, a Unidade de Mulheres Livres, que gerou certa comoção na imprensa ocidental.

A Turquia, de maneira esperada, não vê de maneira otimista a ascensão do PYD. O grupo curdo não só teria um passado em comum com o PKK, sendo considerado por Erdogan também como um grupo terrorista, assim como possuir alianças com o regime Assad. Somam-se a esses aspectos o receio turco que um espaço com maior autonomia curda na Síria acabe por transbordar para seu próprio território, gerando

inclusive pedidos de separação.

Como demonstrado, as relações combativas na Síria são mais complexas do que o binarismo presente nas narrativas tradicionais. Como forma de materializar ainda mais tal dimensão, com ênfase nos grupos curdos, iremos agora nos concentrar na chamada “batalha de Kobane” e seus desdobramentos.

## **“A mãe de todas as batalhas curdas”**

As já intrincadas relações entre os distintos partidos curdos ganhou um novo enredamento com a entrada de mais um ator no conflito local: o já citado Estado Islâmico. Em junho de 2014, o grupo iniciou a maior ofensiva da sua curta história, conquistando espaços tanto na Síria quanto no Iraque. No espaço iraquiano, o grupo conquistou sem maior esforço a cidade de Mosul, segunda maior do país e em território curdo. A rápida vitória chamou atenção global principalmente pela dimensão militar: o exército iraquiano, em maior número e supostamente melhor treinado, foi derrotado em poucos dias. A questão ganhou nova dimensão conforme as forças do EI se voltaram para Erbil e, de acordo com todos os prognósticos, poderia conquistar a cidade em poucos dias. Nesse momento, a relação entre o PDC e Ancara se estremeceram, principalmente pela falta de ajuda da Turquia, enquanto os EUA responderam de maneira rápida, autorizando bombardeios para conter as forças do Daesh. Em discussão no parlamento regional em janeiro de 2016, dois anos depois, lideranças curdas ainda demonstravam rancor: “Erdogan nos abandonou quando mais precisávamos”, apontou Fuad Hussein, um dos generais mais próximos de Barzani. Syndjar, parlamentar curdo, continuou nesse tom “os EUA, a Europae a França vieram, da Turquia, nossa vizinha, só tivemos silêncio” (LYNCH, 2016)

O argumento turco é de que o país se encontrava em pleno momento eleitoral, com autorizações para uso da força se dificultando. Erdogan, além disso, temia prejudicar uma frágil coalização montada para o certame, na medida em que a questão curda ainda era sensível em todo país.

Interessante apontar que, já em conta com nosso argumento de multiníveis de alianças, um país que ajudou de maneira profícua a coligação curda foi o Irã, rival explícito, pelo menos discursivamente,

dos EUA. Teerã, em parte receosa das ações violentas do EI contra xiitas na região, enviou armamentos e especialistas militares para Erbil.

A crise ganhou contornos humanitários quando o Estado Islâmico, disperso pelos ataques aéreos e pelo reforço aos curdos, iniciou uma perseguição contra a minoria Yazidi da região, um grupo religioso historicamente acossado por incriminações de heresia. Parte da população se viu cercada no topo da montanha Sinjar, narrativa rapidamente capturada pela mídia internacional, o que movimentou discussões para que alguma ação fosse feita para evitar um genocídio. A pressão para que Barzani realizasse algo aumentou exponencialmente, apesar das capacidades de reação serem mínimas, uma vez que suas forças militares estavam minadas após os primeiros esforços contra o Daesh. A saída encontrada foi de solicitar apoio do PYD na Síria, o que foi respondido de forma relativamente rápida. Milícias coordenadas pelo YPG e pelo PKK rapidamente tomaram as posições ao redor do monte, expulsando membros do Estado Islâmico e abrindo caminho para a saída dos yazidis. A chegada de forças especiais estadunidenses gerou uma situação interessante: Washington se via, agora, obrigado a atuar em conjunto com o grupo que um dos seus maiores aliados regionais, a Turquia, considerava claramente como terrorista.

O cenário, como aponta Thornton (2015, p. 11), se tornou o pior possível para Erdogan. Não só os grupos curdos do GRC, com quem Ancara possuía relações estreitas, reavaliavam sua antiga aliança, como estabeleceram uma nova relação com o PYD / PKK. Além disso, Washington se aproximava destes últimos nas operações do Monte Sinjar, gerando uma imagem positiva internacional por parte do PKK.

Apesar de tais dinâmicas relativamente claras sobre as divisões entre os grupos curdos, países ocidentais iniciaram uma campanha discursiva de “enviar armas aos curdos” (LYNCH, 2016, p. 56), observados como grupos homogêneos. Com Erbil como ponto de entrada, países como França, Itália, Alemanha e Holanda iniciaram remessas expressivas de equipamento militar, com Berlim enviando também equipes para treinamento militar. A compreensão neste momento, não só de homogeneidade curda, era de que tais grupos seriam os representantes dos interesses Ocidentais na região. A

fala da ministra alemã da Defesa, Ursula Von Der Leyen reverbera essa questão, quando, visitando Erbil, aponta que “os Peshmerga não estão apenas lutando pelo seu próprio país, mas por todos nós” (METZGER, 2016).

Uma vez que a situação no Monte Sinjar se estabilizou, a atenção voltou-se para a região de Kobane. Embora os curdos na Síria estivessem envolvidos em confrontos contra o EI desde 2012, apenas em 2014 se iniciou um ataque sustentado. As relações estabelecidas por Washington naquele momento, além disso, se mostraram efetivas, principalmente pelo papel midiático da ação. Uma vez que a disputa militar estava sendo descrita pela imprensa internacional como “a maior batalha contra o Estado Islâmico” e “o conflito que irá mudar os rumos da região” (BBC, 2015), fez com que o Departamento de Estado norte-americano continuasse com o envio de armamentos, principalmente por via aérea.

Por sua vez, a Turquia permaneceu firme em criticar os auxílios internacionais para Kobane. O argumento central era de que qualquer ajuda seria desviada para o PKK, além de apontar que os curdos não enfrentavam o inimigo principal, que seria Bashar al-Assad. A Turquia, além disso, não permitiu que os curdos na Turquia cruzassem suas fronteiras para auxiliar no combate, enquanto acusações de que o caminho estaria livre para militares do EI aumentavam (BBC, 2017). A intransigência de Ancara gerou manifestações contrárias no campo internacional e internamente, uma vez que a população turca de origem curda iniciou uma série de protestos. Em outubro de 2014, membros de tais grupos foram mortos por forças policiais em uma série de protestos, seguidos de ações aéreas turcas contra áreas controladas pelo PKK.

Conforme as frentes foram avançando em direção a grupos do EI em Kobane, a centralidade discursiva de apontar os curdos como um grupo unitário se mostrou evidente. Mais do que refletir se tais indicações eram essencialmente “verdadeiras”, importante apontar que Erdogan, por exemplo, apontou que “O PYD, o PKK (...) são todos terroristas, esses grupos são a mesma coisa” (COLE, 2017). Ao mesmo tempo, a imprensa internacional discutia as consequências de terem os “curdos” sido escolhidos para enfrentar a “guerra por procuração” do Ocidente, e suas possíveis consequências estratégicas (KHALIL, 2017; BAZZI, 2017).

Esse tipo de argumento ignora, ainda, que o cerco e a retomada de Kobane pode, inclusive, representar uma disputa intra-curdos, na medida em que os armamentos enviados pelo Ocidente, além das reconfigurações espaciais, implementaram novas disputas. Por exemplo, enquanto os peshmerga direcionados do GRC para a Síria eram formados de um pequeno grupo, os membros do PKK enviados para o Monte Sinjar não retornaram a seu ponto de origem. A imprensa local aponta de que estariam, na verdade, preparando terreno para implementar um cantão autônomo no Iraque, na cidade de Shingal. Área estratégica entre Mosul e a fronteira síria, a criação de tal entreposto ameaçaria diretamente os interesses de Barzani. O líder do GRC materializou tais questões em uma declaração pública em janeiro de 2017, apontando que "a tentativa do PKK em criar um cantão em Singal é ilegal (...). Aproveitando-se da batalha de Kobane para agora impor seus interesses políticos não será aceitável para nós. Não podemos vencer [contra o Estado Islâmico] apenas para depois enfrentar outro inimigo" (Al Jazeera, 2017).

## REFLEXÕES FINAIS

Em maio de 2017, o presidente turco Recep Tayyip Erdoğan em visita aos Estados Unidos, alertou que "[os EUA] armarem os curdos é armar um inimigo terrorista da Turquia" (The Guardian, 2017). No mesmo dia, a imprensa norte-americana refletia sobre as consequências do presidente Donald Trump decidir galvanizar o grupo local como um "proxy" na região do Levante. Argumentamos que o emprego do conceito de "Guerra por Procuração" no caso da Síria acaba por simplificar e ocultar certas reflexões práticas do que efetivamente auxiliar na complexa cadeia de violência que ocorre na região. Herdeiro principalmente da Guerra Fria, tal conceito acaba por reforçar elementos de binarismo estanque, ignorando as dinâmicas e vontades de atores locais, principalmente os não-estatais. O caso específico dos curdos demonstra a intrincada e antagônica rede de relações de tais grupos entre si e com poderes regionais e globais. Assumir tal complexidade é o primeiro passo para análises mais sofisticadas e o caminho para evitar homogeneidades e simplificações grosseiras.

A ameaça se materializou em setembro de 2017, quando o

governo autônomo do curdistão iraquiano realizou um referendo declarando, unilateralmente, sua independência de Bagdá. Caso se confirmasse o argumento binário reforçado pelo conceito de “Guerra por Procuração”, a resposta dos atores regionais e globais seria previsível. De um lado, iriam se posicionar países que reforçariam um caráter anti-Estado Islâmico e, do outro, aqueles que teriam problemas com um Curdistão independente. Porém, o que se viu em campo foi uma profusão de alianças e conexões múltiplas, com países antagonicos em diversos aspectos, como o Irã e os Estados Unidos, reforçando que não desejavam a independência de Erbil naquele momento.

O caso dos curdos no Iraque e sua consequente (des) mobilização na Síria é um exemplo profícuo para se compreender que o confronto neste país é mais complexo do que meramente um embate binário entre superpotências. Mais do que um espaço fixo, as dinâmicas neste local envolvem uma fluidez que, caso ignorada, apaga diversas movimentações políticas.

O presente artigo indicou alternativas para se observar o confronto na Síria, indicando que a materialização do discurso sobre guerras por procuração representa uma simplificação demasiada do que ocorre em campo. Além disso, para longe de cálculos racionais exclusivamente estatais, apregoado pelo discurso da GP, a guerra civil síria só pode ser compreendida pela inclusão de grupos não ligados, necessariamente, com uma nação. Nesse sentido, as alianças apregoadas na lógica macro, internacional, não necessariamente se materializam em campo diário na Síria. Acredita-se que as reflexões aqui apresentadas podem ainda, de maneira adaptável, ser empregada em outras movimentações conflitivas na região, favorecendo mais sofisticação de análise.

# SYRIA AND NARRATIVES OF PROXY WARS: THE CASE OF CURDS AS AN ELEMENT OF COMPLEXITY

## ABSTRACT

---

This paper aims to identify alternative ways of the civil confrontation in Syria (2011-present), indicating that the materialization of the discourse on proxy wars represents a too simplification of what happens in the field. Unlike a two-sided, state-led confrontation, we emphasize that it is a fluid conflict, with alliances and goals changing over time and making room. In this sense, we emphasize the Kurdish case, highlighting their multiple affiliations.

**Keywords:** Syria, Proxy Wars, Internal Armed Conflicts



## REFERÊNCIAS

Al Jazeera. "My Arab Spring: Syria's revolution betrayed." AJE News. Acesso em June 23, 2017. [/http://www.aljazeera.com/news/2016/03/arab-spring-syria-revolution-betrayed-160314065558986.html](http://www.aljazeera.com/news/2016/03/arab-spring-syria-revolution-betrayed-160314065558986.html).

Al Jazeera. "The looming question of Kurdish independence in Iraq." Kurds | Al Jazeera. June 21, 2017. Acesso em June 23, 2017. [/http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/06/implications-kurdish-vote-independence-iraq-170621091328863.html](http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/06/implications-kurdish-vote-independence-iraq-170621091328863.html).

Al Jazeera (2). Syria's civil war explained from the beginning. Disponível em: <http://www.aljazeera.com/news/2016/05/syria-civil-war-explained-160505084119966.html>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

Alam, Kamal. "Why Assad's Army Has Not Defected." The National Interest. 2016. Acesso em June 23, 2017. <http://nationalinterest.org/feature/why-assads-army-has-not-defected-15190>.

Baeza, Cecilia ; Pinto, Paulo . Building Support for the Asad Regime: The Syrian Diaspora in Argentina and Brazil and the Syrian Uprising. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* , v. 14, p. 334-352, 2016.

Bazzi, Mohamad. "The Growing U.S.-Iran Proxy Fight in Syria." The Atlantic. June 20, 2017. Acesso em June 23, 2017. [/https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/06/iran-syria-trump-saudi-arabia-escalation-isis/530844/](https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/06/iran-syria-trump-saudi-arabia-escalation-isis/530844/).

BBC. "Battle for Sinjar: Kurds 'advance on IS-held Iraqi town'" BBC News. November 12, 2015. Acesso em June 23, 2017. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-34795506>.

BBC. "Turkey v Syria's Kurds v Islamic State." BBC News. August 23, 2016. Acesso em June 23, 2017. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-33690060>.

Berti, B.; Guzansky, Y. Saudi Arabia's Foreign Policy on Iran and the Proxy War in Syria: Toward a New Chapter?. *Israel Journal of Foreign Affairs*, v. 8, n. 3, p. 25-34, 2014.

Bobbitt, Philip. *The shield of Achilles: war, peace and the course of history*. London: Penguin books, 2003.

Brown, S. *Purposes and pitfalls of war by proxy: A systemic analysis*. *Small Wars & Insurgencies*, v. 27, n. 2, p. 243-257, 2016.

Cambanis, Thanassis. "Assad's Sunni Foot Soldiers." *Foreign Policy*. November 05, 2015. Acesso em June 23, 2017. <http://foreignpolicy.com/2015/11/05/assads-sunni-foot-soldiers-syria/>.

CNN. Syria's 'proxy war' rages in towns near Aleppo, Syria - CNN Video. Disponível em: <http://edition.cnn.com/videos/world/2015/10/14/anderson-syria-proxy-war-aleppo-syria.cnn>. Acesso em: 9 jun. 2017.

Cole, Juan. "Trump sends heavier weapons to Leftist Syrian Kurds to Fight ISIL." *Informed Comment*. January 31, 2017. Acesso em June 23, 2017. <https://www.juancole.com/2017/02/heavier-weapons-leftist.html>.

Cole, Juan. "US Arms Syrian Kurds-and Turkey's Erdogan Cries 'Terrorism' Ahead of Trump Meeting." *The Nation*. May 12, 2017. Acesso em June 23, 2017. <https://www.thenation.com/article/us-arms-syrian-kurds-and-turkeys-erdogan-cries-terrorism-ahead-of-trump-meeting/>.

Cronberg, T. 2017. "Nuclear Multilateralism and Iran: Inside EU Negotiations." In *Nuclear Multilateralism and Iran: Inside EU Negotiations*

Deutsch, Karl W, 'External Involvement in Internal War', in Harry Eckstein (ed), *Internal War, Problems and Approaches* (New York, NY: Free Press of Glencoe, 1964.

Erlich, R.; Chomsky, N. *Inside Syria: the Backstory of Their Civil War and What the World Can Expect*. Tradução . 1. ed. [s.l.] Prometheus Books, 2014.

Goepner, E.; Thrall, A. Syria will be the next Vietnam-style war if Obama doesn't learn from history | Erik Goepner and A Trevor Thrall. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/>

nov/06/syria-next-vietnam-style-war-if-obama-doesnt-learn-history>. Acesso em: 9 jun. 2017.

Gunter, Michael M. *The Kurds ascending: the evolving solution to the Kurdish problem in Iraq and Turkey*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

Hall, Michael C. *The history of Syria: 1900-2012*. Boston, MA: Charles River Editors, 2013.

Hughes, G. *Syria and the perils of proxy warfare*. *Small Wars & Insurgencies*, v. 25, n. 3, p. 522-538, 2014.

Kaldor, M. *Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror*. *International Politics*, v. 42, n. 4, p. 491-498, 2005.

Kerr, M.; Larkin, C. *The Alawis of Syria*. Tradução . 1. ed. [s.l.] Oxford University Press, 2015.

Khalil, Aldar. "Syria's Kurds Are Not the PKK." *Foreign Policy*. May 15, 2017. Acesso em June 23, 2017. //http://foreignpolicy.com/2017/05/15/syrias-kurds-are-not-the-pkk-erdogan-pyd-ypg/.

Lind, W.; Thiele, G. *4th generation warfare handbook*. Tradução . 1. ed. [s.l.] Castalia House, 2015.

Loveman, C. *Assessing the phenomenon of proxy intervention*. *Conflict, Security & Development*, v. 2, n. 03, p. 29-48, 2002.

Luttwak, E. *Toward Post-Heroic Warfare*. Disponível em: <--https://www.foreignaffairs.com/articles/chechnya/1995-05-01/toward-post-heroic-warfare>. Acesso em: 9 jun. 2017.

Lynch, Marc. *The new Arab wars: uprisings and anarchy in the Middle East*. New York: Public Affairs, 2016.

McDowall, David. *A modern history of the Kurds*. London: Tauris, 2014.  
McDowall, David. *The Kurds*. London: Minority Rights Group, 1997.

Metzger, Max. "Germany and Sweden to Send Troops and Increase Aid to Kurds Battling ISIS." *Newsweek*. March 13, 2016. Acesso em June 23, 2017. <http://www.newsweek.com/germany-and-sweden-send-troops-and-increase-aid-kurds-battling-isis-298740>.

Moura, T. Novíssimas guerras, novíssimas pazes. Desafios conceptuais e políticos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 71, p. 77-96, 2005.  
Mumford, A. Proxy Warfare and the Future of Conflict. *The RUSI Journal*, v. 158, n. 2, p. 40-46, 2013.

Nabih Bulos, B. In Syria, militias armed by the Pentagon fight those armed by the CIA. Disponível em: <<http://www.latimes.com/world/middleeast/la-fg-cia-pentagon-isis-20160327-story.html>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

Natali, Denise. *The Kurds and the state: evolving national identity in Iraq, Turkey, and Iran*. Syracuse, NY: Syracuse Univ. Press, 2007.

Noueihed, L.; Warren, A. *The battle for the Arab Spring*. 1. ed. New Haven, Conn.: Yale University Press, 2013.

Pierret, Thomas. *Religion and State in Syria: the Sunni Ulama from Coup to Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013

Reyna, S. Taking place: 'new wars' versus global wars. *Social Anthropology*, v. 17, n. 3, p. 291-317, 2009.

Schmidt, N. Neither Conventional War, nor a Cyber War, but a Long-Lasting and Silent Hybrid War. *Obama a strategie (Defence and strategy)*, v. 14, n. 2, p. 73-86, 2014.

Schmitt, C.. In Shift, Saudis Are Said to Arm Rebels in Syria. [online] *Nytimes.com*. Available at: <http://www.nytimes.com/2013/02/26/world/middleeast/in-shift-saudis-are-said-to-arm-rebels-in-syria.html?pagewanted=all> [Acesso em 23 Jun. 2017].

Simons, G. Fourth Generation Warfare and The Clash of Civilizations. *Journal of Islamic Studies*, v. 21, n. 3, p. 391-412, 2010.

The Guardian. "Trump and Turkey's president show strained unity at White House meeting." The Guardian. May 16, 2017. Acesso em June 23, 2017. <https://www.theguardian.com/us-news/2017/may/16/trump-turkey-president-erdogan-white-house-meeting-isis>.

Ünver, H. Akin. Turkey's Kurdish question: discourse and politics since 1990. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2015.

Wintour, P.; Mason, R.; Dehghan, S. Johnson says Saudi Arabia is a 'puppeteer' in Middle East proxy wars. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2016/dec/07/boris-johnson-accuses-saudi-arabia-of-twisting-and-abusing-islam>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

Yassin-Kassab, R. Burning Country : Syrians in Revolution and War.. 1. ed. [s.l.] Pluto Press, 2016.

Recebido em: 09/10/2017

Aceito em: 27/12/2017

# O DESENVOLVIMENTO NUCLEAR NO BRASIL E NA ÍNDIA: UMA COMPARAÇÃO DOS PROGRAMAS NACIONAIS DESSES PAÍSES<sup>1</sup>

Israel de Oliveira Andrade<sup>2</sup>

Mariana Montez Carpes<sup>3</sup>

Alixandro Werneck Leite<sup>4</sup>

## RESUMO

O presente artigo parte das similaridades históricas e atuais existentes entre Brasil e Índia quanto aos usos não bélicos da energia nuclear. Frente às informações destacadas na análise da trajetória de cada um, o estudo investiga, então, se o Brasil poderia aprender com a experiência indiana e, se sim, quais lições seriam essas. Após a análise dos casos, a conclusão a que se chega é a de que, dadas as enormes diferenças entre os atuais programas nucleares do Brasil e da Índia, a adequação brasileira a um possível “modelo indiano” não parece exequível. Das diferenças identificadas, destaca-se a divergência referente ao interesse político em priorizar a energia nuclear, algo que a Índia faz. Sem o devido destaque de um tópico na agenda política de um país, não é possível conceber políticas públicas para o setor. No caso da agenda nuclear, a falta de tratamento do tema como uma política de Estado tem implicações profundas, já que, em última análise, compromete a formação de capital humano e o avanço tecnológico.

**Palavras-chave:** Brasil, Índia, Programa Nuclear

<sup>1</sup> Os autores agradecem as valiosas contribuições de Giovanni Hillebrand, isentando-o de quaisquer erros ou omissões. Eventuais imperfeições remanescentes no texto são de inteira responsabilidade dos autores.

<sup>2</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasil. israel.andrade@ipea.gov.br

<sup>3</sup> Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro - RJ. Brasil. mariana.montez.carpes@gmail.com

<sup>4</sup> Universidad de Chile, Chile. alixandrowerneck@gmail.com

## INTRODUÇÃO

O século XX foi amplamente marcado pela descoberta da energia nuclear. De natureza dual, seus usos se estendem da medicina à agricultura, passando pela indústria até a sua utilização na defesa e na fabricação de armamentos, quer táticos, quer de destruição em massa. Sobre este último, desde os ataques norte-americanos a Hiroshima e Nagasaki, em 1945, no contexto da II Guerra Mundial, o entendimento internacional quanto à não-proliferação nuclear e ao desarmamento progrediu significativamente e se consolidou na forma do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). O acordo, que atualmente conta com a adesão de 189 países, foi assinado em 1960 e entrou em vigor dois anos depois. Entre os Estados reconhecidos pelas Nações Unidas, somente Israel, Paquistão, Índia, Sudão do Sul e Coreia do Norte não fazem parte do instrumento.<sup>5</sup> A despeito das inúmeras críticas de tomadores de decisão, analistas e acadêmicos quanto à capacidade do TNP de fazer valer os objetivos de seus artigos, o tratado inaugurou o regime internacional de não-proliferação e desarmamento nuclear e, em, teve sua validade estendida indefinidamente.

Muito além do armamento, o interesse de países desenvolvidos e em desenvolvimento pela energia nuclear se mantém e se justifica pela versatilidade de seus usos, dentre os quais a geração de energia elétrica e a produção de combustível ganham destaque. Ainda, a complexidade tecnológica associada à energia nuclear atrai a atenção de países em desenvolvimento, que associam o domínio científico e tecnológico em áreas sensíveis e duais com a ideia de modernidade. Finalmente, a detenção de tecnologia nuclear, quando apenas empregada para fins pacíficos, indica a maturidade do país detentor, conferindo-lhe prestígio internacional.

A trajetória do Brasil e da Índia em matéria nuclear perpassa as percepções e os interesses acima mencionados: modernidade, maturidade, prestígio. Mesmo considerando o enorme abismo que separa a atual realidade nuclear desses dois países – sendo o Brasil um detentor de tecnologia nuclear sem armas nucleares e a Índia um detentor de tecnologia nuclear com armas nucleares –, esses países partilham certo grau de similaridade histórica na área e, a partir de perspectivas distintas, participam do mesmo comprometimento com a agenda internacional

---

<sup>5</sup> A Coreia do Norte havia aderido ao Tratado em 1985, mas se retirou no ano de 2003.

de não-proliferação e desarmamento. Do ponto de vista econômico, sendo ambos países em desenvolvimento com largo mercado interno e população jovem, o Brasil e a Índia compartilham do mesmo interesse pela utilização de energia nuclear para a geração de eletricidade. Do ponto de vista militar, ambos mantêm o interesse pela construção de submarinos a propulsão nuclear como instrumento dissuasório na defesa de suas fronteiras marítimas e na projeção de poder.

O presente estudo se divide em quatro partes. A primeira, dedicada ao caso brasileiro, está subdividida em duas seções. Uma, focada nas décadas entre 1930 e 1960, destaca os primeiros interesses brasileiros pela energia nuclear, a criação das principais instituições gestoras e de fomento às pesquisas na área e os primeiros acordos internacionais para a obtenção de tecnologia nuclear; a outra, dedicada da década de 1970 ao ano de 2005, foca nos anos de definição do principal objetivo nacional em matéria nuclear – a busca por autonomia tecnológica –, bem como a definição e realização das estratégias que levariam o Brasil a desenvolver sua própria capacidade de enriquecer urânio, a saber, o acordo com a Alemanha Ocidental, em 1975, e a criação do Programa Nuclear Paralelo, em 1979. Destacam-se, ainda, nesta parte, a retomada do programa nuclear brasileiro a partir de 2005 e as motivações que orientaram essa decisão.

A parte 2 é dedicada ao caso indiano e está igualmente subdividida em duas seções, respeitando o mesmo recorte temporal feito para o estudo do caso brasileiro. No caso da Índia, a primeira seção enfatiza o interesse desse país pela energia nuclear como fonte alternativa de geração de energia, a fim de impulsionar o desenvolvimento econômico nacional. A segunda seção reconstitui a trajetória indiana que vai do teste nuclear de 1974, declarado pacífico, aos testes de 1998, que oficializaram a condição indiana de potência nuclear bélica e o consequente abandono por esse país dos entraves morais que retardaram essa tomada de decisão. A partir de 1998, portanto, a Índia passa a compor o seleto grupo dos países com armamento nuclear no mundo, juntamente com o Paquistão. Até aquele momento, apenas Estados Unidos da América (EUA), Rússia<sup>6</sup>, Inglaterra, França e China haviam testado armamentos nucleares.

As seções históricas, tanto do Brasil quanto da Índia, observam um aspecto fundamental para o encaminhamento dado por esses países

---

<sup>6</sup> União Soviética (URSS) à época dos primeiros testes.



aos seus programas nucleares, a saber, a natureza das relações regionais de cada um desses países (CARPES, 2015). No caso do Brasil, ainda que tenha havido algum grau de competição em matéria nuclear com a Argentina, tal disputa nunca evoluiu para uma corrida armamentista na América do Sul. Na realidade, por meio do Tratado de Tlateloco, assinado em 1967 e do qual o Brasil é signatário, a América Latina tornou-se a primeira região densamente povoada do globo a ser determinada como uma Zona Livre de Armas Nucleares (ZLAN).<sup>7</sup> Mais além, na década de 1990, Brasil e Argentina conseguiram superar a histórica discussão nuclear e mantiveram firmes os compromissos de cooperação assumidos desde então. Inversamente, a experiência regional indiana nunca avançou para além das hostilidades, quer com a China, quer com o Paquistão, inviabilizando qualquer tentativa real de desarmamento nuclear.

A terceira parte do trabalho compara os atuais programas nucleares do Brasil e da Índia, dando enfoque à década de 2000. Nessa parte, dois temas são enfatizados: a participação nuclear nas matrizes energéticas desses países e o interesse de ambos no desenvolvimento de submarinos nucleares a partir do estabelecimento de parcerias internacionais. Além disso, busca-se sistematizar a comparação entre os programas nucleares das duas nações e compreender de que modo cada governo tem lidado com o tema. Apresenta-se, ainda, aspectos objetivos da utilização da energia nuclear pelos países, como a capacidade de produção, a sua correspondência nas respectivas matrizes energéticas nacionais, as reservas de urânio disponíveis e os investimentos para expandir sua exploração.

Finalmente, com base nas narrativas históricas e na comparação dos avanços que o Brasil e a Índia tiveram em matéria nuclear nos últimos anos, algumas considerações são feitas na última parte do artigo. A conclusão a que se chega é a de que, apesar de o caso brasileiro e o indiano carregarem, de modo geral, algumas semelhanças – principalmente no que se refere às narrativas internacionais quanto à não-proliferação, ao desarmamento, às associações históricas entre energia nuclear e modernidade, e ao interesse pelos submarinos nucleares – as opções

---

<sup>7</sup> Atualmente, os seguintes tratados regionais proíbem armas nucleares, além de Tlateloco, constituindo ZLANs: Tratado de Rarotonga – Pacífico Sul (1985); Tratado de Bangkok – Sudeste Asiático (1995); Tratado de Pelindaba – África (1996); Tratado de Semipalatinsk – Ásia Central (2006). Além destes, há outros três tratados que proíbem as armas nucleares em áreas não habitadas: Tratado da Antártida (1959); Tratado do Espaço Exterior (1967); e Tratado de Controle de Armas no Leito Marinho (1972).

nucleares do Brasil e da Índia afastaram radicalmente esses países de uma trajetória comum, a tal ponto que são poucas e pontuais as lições que o Brasil poderia tirar do caso indiano. Como será aclarado ao final do artigo, o atual estágio do programa nuclear brasileiro não decorre de uma incapacidade do país nessa matéria, mas de uma opção política de manter o atual peso relativo da energia nuclear na agenda nacional de políticas públicas. A exceção fica por conta do projeto do submarino brasileiro a propulsão nuclear, no qual o país busca avançar da condição atual.

### **O DESENVOLVIMENTO NUCLEAR NO BRASIL ENTRE A DÉCADA DE 1930 A 2005**

A política nuclear do Brasil foi influenciada pelos objetivos tradicionalmente perseguidos pela política externa brasileira ao longo da república, a saber: autonomia, projeção de poder em termos de influência e busca por prestígio (PAUL, 2000, p. 109). Juntos, esses objetivos gerais revestiram o programa nuclear brasileiro de certa ambiguidade, já que os objetivos específicos do país para a área nuclear variaram significativamente, mas sempre em nome dos mesmos interesses. Se nos primeiros anos o foco se deu nos estudos acadêmicos e, posteriormente, na geração de energia para o suprimento de uma matriz energética que parecia estar chegando ao seu esgotamento, num segundo momento, o interesse brasileiro por energia nuclear levou o país a considerar estudos na área de explosivos, cuja utilização, mesmo declarada para uso pacífico, teriam colocado o país internacionalmente na condição de Estado pária (CARPES, 2006). Em todos esses momentos históricos, os interesses brasileiros na área nuclear foram revestidos pelos mesmos argumentos supracitados. Como Kassenova (2013, p. 1) argumenta, a política nuclear brasileira assemelha-se à imagem de um caleidoscópio; em que pese a manutenção dos mesmos elementos – busca por autonomia, prestígio, e poder –, ao longo do tempo a relação entre eles se modificou. Assim, desde seu início, a trajetória nuclear brasileira foi complexa e, por vezes, descontínua, como a própria história do país (CARPES, 2015, p. 107).

### **O INÍCIO DO INTERESSE POR ENERGIA NUCLEAR: DA DÉCADA DE 1930 A DÉCADA DE 1960**

O Brasil deu os primeiros passos rumo à era nuclear já nos anos

1930, quando foi criado um grupo de pesquisa sobre radiação cósmica e radioatividade no departamento de física da Universidade de São Paulo (USP). Nos anos 1940, o Brasil assinou acordos com os EUA na área de prospecção de minerais radioativos (1940) e para a exportação de terras raras para o Projeto Manhattan (1945). Na década de 1950, foi criado o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) – atualmente denominado Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico –, cujo primeiro diretor e também idealizador foi o Almirante Álvaro Alberto (PATTI, 2012; COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR, 2017).

Nos anos subseqüentes, o governo de Getúlio Vargas buscou adquirir tecnologia nuclear através da assinatura de acordos de cooperação com países desenvolvidos: com a Alemanha Ocidental – para a aquisição de centrífugas para o enriquecimento de urânio –; com a França – para a aquisição de dióxido de urânio –; com o Reino Unido – para a aquisição de hexafluoreto de urânio –; e com os EUA – para a aquisição de reatores de pesquisa (COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR, 2017). À exceção do acordo assinado com os EUA, todos os demais foram frustrados com a morte de Getúlio Vargas, em 1954, e com a ascensão de Café Filho como presidente e sua escolha por uma política externa mais alinhada aos EUA.

Na gestão de Café Filho, o Brasil assinou mais quatro acordos nucleares com os EUA, dentre os quais se destaca o Acordo do Trigo, de 1954 (KURAMOTO; APPOLONI, 2002, p. 380). Esse acordo previa a exportação brasileira de cinco mil toneladas de terras raras para os EUA, em troca de 100 mil toneladas de trigo. Em 1956, já sob a gestão de Juscelino Kubitschek, criou-se o Instituto de Energia Atômica (IEA), com os objetivos de desenvolver pesquisas na área e viabilizar a instalação de um reator de pesquisa. No ano seguinte, o Brasil assinou, junto aos EUA, acordo para ingresso no programa norte-americano Átomos para a Paz. No âmbito do programa, o Brasil inaugurou seu primeiro reator nuclear de pesquisas – e o primeiro da América Latina –, o IEA-R1 (COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR, 2017).

Durante o governo Kubitschek, a política nuclear brasileira assumiria novamente contornos mais assertivos. Nesse período, a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) seria criada. Na década de 1960, merece destaque a construção do primeiro reator de pesquisa brasileiro, o Argonauta, com 93% de componentes nacionais, confirmando o interesse brasileiro pelo desenvolvimento de tecnologias

no setor nuclear.

## A BUSCA POR AUTONOMIA NUCLEAR: DA DÉCADA DE 1970 A 2005

Durante o regime militar, o programa nuclear brasileiro adquiriu uma orientação mais estratégica e vivenciou anos de constância, quer nos investimentos, quer nos objetivos. Já com Costa e Silva, foi elaborado um plano contemplando o desenvolvimento completo da energia nuclear no Brasil (PAUL, 2000, p. 110). Entretanto, as escolhas feitas nesse período levariam o Brasil a manter uma relação de dependência com os EUA. Como observa Patti (2012), o esforço brasileiro no período foi o de obter, através de acordos internacionais, a infraestrutura necessária para desenvolver o embrião de uma indústria nuclear nacional em um curto espaço de tempo. Nesse contexto, entre 1971 e 1972, a CNEN e a Eletrobrás negociaram um acordo nuclear que daria ao Brasil a sua primeira usina termonuclear. Instalada em Angra dos Reis, município do Rio de Janeiro, a usina, batizada com o nome de Angra I, seria abastecida com urânio enriquecido, embora o acordo não contemplasse a transferência de quaisquer tecnologias para o Brasil: nem a dos reatores, nem a do enriquecimento do urânio. Nesse sentido, no curto e no médio prazo, o acordo mantinha o Brasil dependente do urânio enriquecido importado dos EUA (KURAMOTO; APPOLONI, 2002, p. 381, 382). O rompimento dessa dependência só começaria a ser desenhado a partir dos anos 1980, quando o Brasil conseguiria, pela primeira vez, enriquecer urânio em solo nacional.

Contrariamente, no plano internacional, a política nuclear brasileira adotaria um perfil assertivo. O engajamento brasileiro com a não proliferação teve seu primeiro marco na assinatura do Tratado de Tlateloco, em 1967, que proibiu armas nucleares na região da América Latina e do Caribe. O Brasil, um dos signatários do Tratado, depositou seu instrumento de ratificação no ano seguinte.<sup>8</sup> A fim de assegurar o cumprimento das obrigações previstas, o Tratado criou o Organismo para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe

---

<sup>8</sup> O Tratado de Tlateloco entrou em vigor no Brasil somente em 1994, quando foi realizado o depósito da Declaração de Dispensa prevista no instrumento. Entretanto, desde sua assinatura, o país assumiu o compromisso político de seguir os dispositivos do instrumento.

(OPANAL).<sup>9</sup> A partir de 1970, por sua vez, o recém-criado TNP seria aberto para assinaturas. Sob o argumento de que o tratado era discriminatório e promovia um congelamento do poder mundial, criando uma classe de países detentores das mais avançadas tecnologias na área nuclear e outra categoria de países sem direito ao desenvolvimento dessas mesmas tecnologias, o Brasil recusou-se a aderir ao tratado, posição que só seria revista nos anos 1990 (ARAÚJO DE CASTRO, 1971).

Com o primeiro choque do petróleo de 1973 e o primeiro teste indiano com explosivos nucleares em 1974, o Brasil sentiu os impactos de sua escolha pela manutenção da dependência nuclear. Nessa época, e em razão dos acontecimentos citados, a Comissão de Energia Atômica dos EUA anunciou que não seria capaz de cumprir os acordos com o Brasil para o abastecimento dos reatores de pesquisa e de energia com urânio enriquecido (COSTA, 20016). Esse contexto impulsionou o Brasil, já no governo Ernesto Geisel, a retomar a trajetória de busca por autonomia na área nuclear, o que culminou com a assinatura do acordo nuclear com a Alemanha Ocidental (RFA) em 1975 (LOHBAUER 2000).

Para executar o acordo, criou-se, do lado brasileiro, a empresa estatal Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A (Nuclep). O empreendimento nesse setor implicava, segundo Kuramoto e Apolloni (2002), a tentativa de o governo militar proporcionar ao Brasil avanços equivalentes aos dos países considerados modernos. Para isso, a energia nuclear seria a solução mais viável para o problema da dependência em relação à energia elétrica, uma vez que, já naquela época, calculava-se o esgotamento do potencial hídrico gerador de energia no Brasil (CARPES 2006). Ademais, a energia nuclear relativizaria a dependência brasileira das exportações de carvão e de petróleo.

O acordo com a RFA previa a construção de oito usinas termonucleares e a transferências de tecnologias – incluindo aquela do enriquecimento de urânio – para o Brasil (LOHBAUER 2000: 67; ADLER 1987: 282). Nos anos subsequentes ao acordo, tanto o Brasil quanto a Alemanha sofreriam pressões internacionais – principalmente dos EUA – para que o acordo fosse desfeito. O principal argumento usado pelos EUA era a preocupação com a transferência de tecnologia nuclear para um país sob um regime militar (LIMA, 1986). Ainda que o Brasil e a Alemanha tenham se mantido firmes na manutenção do compromisso pactuado,

---

<sup>9</sup> Todos os 33 Estados da América Latina e do Caribe assinaram o Tratado e, por consequência, fazem parte do OPANAL.

os termos do acordo sofreram alterações significativas, impulsionando o Brasil em direção a uma busca independente pela autonomia no setor.

Em 1979, o Brasil opta pelo desenvolvimento de um programa nuclear autônomo, também chamado de Programa Nuclear Paralelo, sob o qual a almejada tecnologia de enriquecimento de urânio poderia ser desenvolvida sem interferências externas (PATTI, 2012). O programa integrava as três Forças Armadas num esforço compartilhado de estudos científicos para obtenção de tecnologia nuclear própria. Cada uma das Forças assumiu uma hipótese de investigação para o enriquecimento do urânio: a Aeronáutica realizou os estudos sobre o laser; o Exército, sobre o grafite; e a Marinha, sobre a ultracentrifugação – sendo esta última linha de investigação a mais bem-sucedida e a que deu origem à tecnologia brasileira de enriquecimento de urânio. Para além do desenvolvimento da tecnologia de enriquecimento de urânio, o Programa Paralelo também contava com estudos sobre a geração de energia elétrica e sobre explosivos, bem como previa a construção de reatores nucleares para a propulsão de submarinos e de usinas termonucleares. Apesar do componente dual das pesquisas, os documentos oficiais advogavam pelo direito brasileiro de desenvolver a tecnologia nuclear em todas as suas modalidades pacíficas (CARPES, 2015, p. 123).

Um importante passo para o desenvolvimento dessas prioridades foi a obtenção das primeiras experiências com a ultracentrífuga capaz de separar o urânio de forma isotópica (processo de enriquecimento), em 1982, e as mini cascatas de nove máquinas para centrifugação postas em operação em 1984. Nos anos seguintes, até 1989, houve muitos atrasos devido aos problemas relacionados com as novas ultracentrífugas, mas, ao mesmo tempo, ainda se destacou o alcance de até 5% de enriquecimento do urânio nacional (BARLETTA, 1997), tudo produzido a partir de esforços dos órgãos criados pela Marinha do Brasil: a Coordenadoria para Projetos Especiais (COPESP), e o Centro Experimental de Aramar (CEA), ambos no Estado de São Paulo. Tais fatores enfatizavam o quão importante era o desenvolvimento da tecnologia para o governo brasileiro da época.

No contexto da busca brasileira por autonomia tecnológica na área nuclear, é importante salientar as relações com a Argentina. Desde os anos 1960, os dois vizinhos desenvolveram uma relação que envolvia simultaneamente competição e tentativas intermitentes de cooperação na área nuclear. Apesar da competição, a relação brasileiro-argentina nunca avançou para hostilidades que pudessem levar a uma corrida

armamentista na região (MALLEA 2012). Assim, ao longo da década de 1980, conforme a transição para a democracia avançou em ambos os países, também a viabilidade de uma cooperação em matéria nuclear prosseguiu, culminando com a inclusão do tema na Declaração de Iguazu, em 1985, que consolidou o interesse dos vizinhos por uma ampla agenda de cooperação na América do Sul (WHEELERS, 2009, p. 437; BRASIL, 1985).

Durante a década de 1990, em decorrência das dificuldades enfrentadas para a continuação do Programa Nuclear da Marinha e do fim da Guerra Fria, há uma descontinuidade na busca pela consolidação dos objetivos gerais da construção do submarino nuclear. Nesse período, ocorre o que Batista (2000) considera um desmanche do programa nuclear nacional, nos governos de Fernando Collor de Mello e, em especial, de Fernando Henrique Cardoso (CARPES, 2006).

No plano regional, entretanto, houve avanços na área nuclear. Em 1991, Brasil e Argentina assinaram o acordo que permitiria a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contagem de Material Nuclear (ABACC) (BRASIL, 1991a). No mesmo ano, Brasil, Argentina, a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) assinaram um tratado quadripartite que, na prática, colocaria os programas nucleares tanto do Brasil quanto da Argentina sob salvaguardas internacionais (BRASIL, 1991b). A ABACC não só é a única agência desse tipo no mundo, como também se tornou um modelo internacional de construção de confiança bilateral na área nuclear. No plano externo, ocorreu a assinatura e a ratificação do TNP em 1998, o que contribuiu para a diminuição dos gastos públicos com o tema nuclear, que passaram a sofrer maior constrangimento, a níveis nacional e internacional, a partir do ingresso do Brasil no Tratado (CORRÊA, 2008). Assim, esses cortes orçamentários impossibilitaram a Marinha de continuar priorizando o projeto do submarino nuclear, em detrimento da manutenção dos recursos humanos existentes.

No governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), há a retomada do Programa Nuclear Brasileiro (PNB), que se inicia com a revisão do programa existente e com a confirmação de seus objetivos originais, a saber: a construção do submarino nuclear e a inauguração da planta comercial de enriquecimento de urânio. Nesse contexto, o PNB foi recolocado na condição de política de Estado justamente para garantir sua continuidade e seu orçamento. Ainda no plano doméstico, fez parte dos argumentos para a retomada do programa a diversificação da matriz energética nacional a partir da utilização de uma energia considerada limpa do ponto



de vista da emissão de CO<sub>2</sub>. No âmbito da política externa, vale salientar que as motivações para a retomada do programa giraram em torno do tema da autonomia em ciência, tecnologia e inovação em áreas estratégicas que pudessem conferir prestígio internacional ao país e demonstrar sua maturidade em temas de alta complexidade (CARPES, 2006).

Internacionalmente, o Brasil valeu-se de sua trajetória histórica – como o único dos BRICS<sup>10</sup> que nunca desenvolveu armamento nuclear, apesar de deter a tecnologia base para isso –, do fato de estar localizado numa região de baixo nível de tensão e de conflitos – e, portanto, não ter qualquer motivação externa para o desenvolvimento de armas nucleares –, e de ser signatário de praticamente todos os acordos regionais e internacionais de proibição ao desenvolvimento, armazenamento, ou uso de armas nucleares – à exceção do Protocolo Adicional ao TNP.<sup>11</sup> Nesse sentido, o Brasil apresentou-se como um país responsável, sem motivações geopolíticas para proliferar e comprometido com os esforços internacionais tanto de não-proliferação quanto de desarmamento (SPEKTOR 2013). Paralelamente, o país advogou o direito legítimo – assegurado pelo TNP – de desenvolver tecnologia na área nuclear para fins pacíficos.

Ainda no cenário internacional, o Brasil tem empreendido esforços de cooperação nuclear junto à Índia no âmbito do IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul. Criado em 2003, o Fórum busca congregiar três grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento, atuando na coordenação política, na coordenação setorial e no Fundo IBAS (BRASIL, 2017). Em 2007, durante sua segunda Cúpula, os três países concordaram em explorar propostas de cooperação no uso pacífico da energia nuclear, sob as salvaguardas apropriadas da AIEA (AMERSUR, 2007).

O principal objetivo da cooperação seria garantir o fornecimento

---

<sup>10</sup> Grupo de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (esta última ingressou no grupo em 2011, posteriormente à sua criação).

<sup>11</sup> Atualmente, o Brasil faz parte dos seguintes acordos multilaterais no âmbito nuclear: Tratado para a Proibição Parcial de Testes Nucleares (PTBT) (1963), em vigor no Brasil desde 1964; Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tlateloco) (1967), em vigor no Brasil desde 1994; Tratado sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) (1968), em vigor no Brasil desde 1998; Grupo de Supridores Nucleares (NSG) (1974), cujo ingresso brasileiro ocorreu em 1996; Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) (1987), no qual o país ingressou em 1995; Acordo Quadripartite Argentina-Brasil-ABACC-AIEA (1991), em vigor no Brasil desde 1994; Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT) (1996), em vigor no Brasil desde 1998; Tratado de Proibição de Armas Nucleares (TPEN) (2017), do qual o Brasil é signatário.



de energia nuclear – segura, sustentável e a partir de fontes não-poluentes. Além disso, a utilização da tecnologia para o desenvolvimento da medicina nuclear e para a preservação de alimentos também estão entre os propósitos do projeto trilateral. No entanto, a cooperação poderá contemplar, ainda, a questão do ciclo do combustível, a depender da efetividade dos acordos de salvaguardas concebidos pelos países (CHADE, 2007). No mesmo encontro, os líderes das três nações reforçaram seu compromisso com a completa eliminação das armas nucleares e expressaram preocupação com a falta de progresso no cumprimento dessa meta. Assim, o acordo de cooperação se deu como uma forma de fortalecer o empenho pelo desarmamento e pela não proliferação de armas nucleares (AMERSUR, 2007).

Ressalta-se, ainda, que a retomada do programa nuclear teve como enfoque quatro grandes iniciativas no âmbito tecnológico, dispostos na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008: i) completar, no que diz respeito ao programa de submarino de propulsão nuclear, a nacionalização completa e o desenvolvimento em escala industrial do ciclo do combustível e da tecnologia da construção de reatores; ii) acelerar o mapeamento, a prospecção e o aproveitamento das jazidas de urânio; iii) desenvolver o potencial de projetar e construir termelétricas nucleares, com tecnologias e capacitações que acabem sob domínio nacional, ainda que desenvolvidas por meio de parcerias com Estados e empresas estrangeiras, a fim, sobretudo, de estabilizar a matriz energética nacional e de suprir a demanda de energias renováveis; iv) aumentar a capacidade de usar a energia nuclear em amplo espectro de atividades (BRASIL, 2008).

Nesse sentido, o atual panorama do PNB apresenta, de maneira concisa, uma dimensão comercial – a uma eventual participação do Brasil no mercado internacional do urânio enriquecido – e uma estratégia – a partir da construção do submarino a propulsão nuclear.<sup>12</sup> Atualmente, no mundo, poucos países detêm tecnologias para a construção dessa classe de submarinos – China, Estados Unidos, França, Índia e Rússia (sendo todos estes detentores de armas nucleares) (LEITE; ASSIS; CORRÊA, 2015). Novamente, nesse ponto, o interesse brasileiro se coliga à questão do

---

<sup>12</sup> Verifica-se, na dimensão comercial do setor nuclear brasileiro, números ainda reduzidos quando comparados a outros segmentos da Base Industrial de Defesa. Isso ocorre, em especial, em decorrência da baixa especialização das empresas nessa área e do fato de as novas políticas públicas para o setor serem muito recentes (LEITE; ASSIS; CORRÊA, 2015). O aprofundamento dos investimentos do Brasil no avanço de suas capacidades nucleares, portanto, significa também uma ampliação das oportunidades do país – e das empresas nacionais – nos mercados internacionais desse campo, como o de urânio.

prestígio e da projeção de poder internacionais – além de servir, ainda, como um instrumento político e estratégico de dissuasão. A aquisição dessa avançada capacidade, ao fim da parceria com a França, representará um significativo passo para o reconhecimento do Brasil como um ator ainda mais importante nas discussões e decisões a respeito da energia nuclear.

### **BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NUCLEAR NA ÍNDIA ATÉ 2005.**

A trajetória indiana na área nuclear pode ser dividida em duas fases. A primeira, da independência em 1947 até o ano de 1974 – quando a Índia, ao testar seu primeiro explosivo nuclear, dá a primeira demonstração da capacidade bélica que desenvolveria no futuro. A segunda, pós-1974, marca a trajetória indiana rumo ao desenvolvimento de um arsenal nuclear que seria demonstrado ao mundo com os testes nucleares de 1998 (GANGULY; PARDESI, 2009, p. 04; PERKOVICH, 2001, p. 04). Interessante notar no caso indiano que o passado colonial marcou a construção da Índia independente de forma a moldar moralmente tanto a política doméstica quanto a política externa indiana – em ambas as frentes, a Índia advogaria pelo pacifismo ainda que na prática isso não tenha se sustentado (GANGULY; PARDESI, 2009, p. 04).

No campo nuclear, esse pressuposto moral revestiu as decisões da Índia de certa ambiguidade. Ao mesmo tempo em que o país advogava internacionalmente pela não-proliferação nuclear e principalmente pelo desarmamento nuclear, defendia o direito ao desenvolvimento de tecnologia nuclear para uso civil - como forma de impulsionar o desenvolvimento econômico nacional - e o direito dos países de dominar a tecnologia nuclear em toda sua dualidade, argumento também verificado no caso brasileiro (PERKOVICH, 2001, p. 06). Esse domínio justifica-se, especialmente, pelo fato de as tecnologias utilizadas em armas nucleares servirem também a propósitos pacíficos.<sup>13</sup>

Na Índia, assim como no Brasil, a energia nuclear foi inicialmente associada à modernização nacional e ao prestígio internacional. No caso

---

<sup>13</sup> Como ocorre, por exemplo, no desenvolvimento de explosivos para uso em grandes obras de engenharia (casos denominados como “Explosões Nucleares Pacíficas” – PNEs, na sigla em inglês).

indiano, entretanto, a deterioração das condições regionais levou esse país à adoção de uma política de proliferação, uma vez que a tecnologia para os usos pacíficos da energia nuclear já havia sido adquirida através de acordos internacionais de cooperação (CARPES, 2015, p. 141).

## **DO INÍCIO DO INTERESSE POR ENERGIA NUCLEAR AO PRIMEIRO TESTE ATÔMICO: DA DÉCADA DE 1940 A DÉCADA DE 1970.**

A história nuclear da Índia nasce junto com a sua nova condição de Estado independente. Já em 1948, o primeiro-ministro indiano Jawaharlal Nehru lançou um ambicioso plano para a produção de energia nuclear, considerada barata, para financiar o desenvolvimento econômico do país (NTI, 2016). Nesse contexto, o Ato de Energia Atômica (Atomic Energy Act) de 1948 estabelecia a Comissão de Energia Atômica (AEC, na sigla em inglês), órgão que supervisiona toda a área nuclear indiana e, dentre outras atribuições, é responsável por promover a pesquisa no setor, treinar cientistas, e realizar a prospecção e extração de minerais radioativos (DAE, 2016). Já nesse momento, o interesse indiano também contemplava o desenvolvimento de tecnologia nuclear, considerada fonte de prestígio internacional.

Ao longo da década de 1950, Nehru deu continuidade aos planos de aquisição de tecnologia nuclear para a Índia e de desenvolvimento nacional dessa energia. Em 1954, foi criado o Departamento de Energia Atômica (DAE, na sigla em inglês), sob a supervisão da AEC e diretamente ligado ao gabinete do primeiro-ministro. Assim como o seu órgão superior, esse departamento tinha como prioridades o desenvolvimento da tecnologia nuclear e a aplicação de tal tecnologia nos campos da agricultura, medicina, indústria e pesquisa científica (ÍNDIA, 2015a). No ano seguinte, foi construído na Índia o primeiro reator de pesquisa do país, o Aspara Research, em parceria com o Reino Unido. Ainda em 1955, a Índia comprou do Canadá o reator de pesquisa a água pesada moderada, o Canada-India Reactor (CIR). Vale ainda ressaltar que a Índia, assim como o Brasil, se beneficiou do programa norte-americano “Átomos para a Paz”, que objetivava a difusão de tecnologia nuclear para fins pacíficos. Um dos benefícios veio na forma do acordo para o fornecimento de água pesada para o reator CIR (que passou a se chamar CIRUS, incorporando os EUA à sigla, para marcar a sua participação no projeto), além do treinamento

de cientistas indianos nos EUA e a construção dos reatores Tarapur (CHARNYSH, 2009).

Na década de 1960, três eventos mudaram permanentemente a correlação de forças regionais, dando início a um processo de mudança nas ambições nucleares indianas. O primeiro evento foi a derrota indiana na guerra contra a China, em 1962. A partir desse momento, a Índia, a despeito de sua narrativa política pacifista, passa a investir pesadamente em sua força militar convencional. O evento seguinte foi a realização do primeiro teste nuclear chinês, em 1964, que afetou diretamente o entendimento do setor de inteligência indiano quanto ao equilíbrio de poder regional. Finalmente, em 1965, Índia e Paquistão enfrentaram-se na segunda de quatro guerras por reivindicação territorial, consolidando a percepção indiana sobre a instabilidade regional (KENNEDY, 2001, p. 213-215; GANGULY; PARDESI, 2009). É importante ressaltar que, nesse momento, apesar da deterioração progressiva do equilíbrio de poder regional, o programa nuclear da Índia ainda não assumiria contornos claramente bélicos e a narrativa oficial pacifista-moral do país permaneceria orientando as escolhas nessa área.

Paralelamente, na mesma época, o Paquistão também avançava em seu programa nuclear, largamente impulsionado pela rivalidade com a Índia. Entretanto, até 1974, as atividades nucleares naquele país também eram desenvolvidas a partir de uma narrativa pacífica e beneficiadas por parcerias internacionais, inclusive com os EUA, sob o programa Átomos para a Paz. A China, por sua vez, começou a desenvolver a tecnologia nuclear em 1955 para emprego militar. Diferentemente dos outros dois Estados, os chineses receberam o apoio soviético e não norte-americano.

Ao longo dos anos 1960 e 1970, a Índia investiu em pesquisas para o desenvolvimento de tecnologia nuclear que levariam o país, a partir de 1974, à detenção de uma capacidade bélica latente e à adoção de uma estratégia de “opções” na área nuclear (PAUL, 2000, p. 128; PERKOVICH, 2001, p. 3; KAMPANI, 2014; p. 88). A morte do primeiro-ministro Nehru e os testes chineses levaram seu sucessor, o primeiro-ministro Lal Bahadur Shastri, a ter de lidar com pressões internas de políticos e da comunidade científica a favor do desenvolvimento de armas nucleares. Apesar de recusar as armas nucleares, Shastri aprovou estudos sobre as chamadas Explosões Nucleares Pacíficas (PNEs, na sigla em inglês), em 1965, através do Programa para Explosões Nucleares Subterrâneas (WEISS, 2010, p. 259). Vale ressaltar que a Índia havia assinado, em 1963, o Tratado de Banimento

Parcial de Testes Nuclear (PTBT, na sigla em inglês), mas este vetava apenas testes nucleares atmosféricos, no espaço e embaixo d'água, não oferecendo restrições aos testes subterrâneos (PTBT, 1963).

Apesar do programa aprovado por Shastri sobre as PNEs, o tema só ganhou maior relevância após o conflito Indo-Paquistanês de 1971, do qual resultou a independência de Bangladesh. Apesar da vitória indiana, o pós-conflito acentuou no governo indiano o entendimento de que havia uma assimetria de poder regional desfavorável à Índia, já que o Paquistão recebera apoio militar tanto dos EUA quanto da China e, no contexto pós-guerra, havia lançado seu programa nuclear (SZALONTAI 2011).

Nos anos subsequentes, a Índia se prepararia para o seu primeiro teste nuclear. Em janeiro de 1972, o Bureau de Inteligência e Pesquisa do Departamento de Estado levou ao conhecimento do gabinete da então primeira-ministra Indira Gandhi um relatório avaliando as condições do programa nuclear indiano, sinalizando para a capacidade do país de realizar testes atômicos. Em setembro do mesmo ano, Gandhi autorizou as preparações para um teste nuclear (THE NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 2011).

## DESENVOLVIMENTO INDIANO DE TECNOLOGIA NUCLEAR ENTRE 1974-2005: RIVALIDADES E PARCERIAS

Em 1974, o diretor do Bhabha Atomic Research Center, Raja Ramanna, informou à primeira-ministra que a Índia estava pronta para o seu primeiro teste nuclear, recebendo dela o sinal verde para o teste em maio do mesmo ano. As respostas ao teste indiano vieram imediatamente. Apesar de ter sido apresentado ao mundo como pacífico, o teste de 1974 teve uma intensa e negativa repercussão internacional. Os EUA, principalmente, reagiram com inúmeras sanções à Índia, que só seriam suspensas 34 anos depois. O teste impactou a relação da Índia com o mundo e também afetou indiretamente outros países com pretensões nucleares à época – como o Brasil que negociava seu acordo nuclear com a RFA (SZALONTAI 2011, KENNEDY, 2011, p. 126).

O teste indiano foi possível graças ao reprocessamento do combustível do reator CIRUS para a obtenção de plutônio. O feito indiano tornou público, por um lado, o fato de que era possível um país em desenvolvimento e com um orçamento limitado desenvolver explosivos nucleares e, por outro, que as cooperações internacionais na área nuclear

para fins pacíficos poderiam ser desviadas para fins bélicos, bastando haver vontade política do país receptor. Assim, o teste indiano resvalou também nos projetos de cooperação internacional nuclear para fins pacíficos. Nesse contexto, foi criado o Grupo dos Fornecedores Nucleares (NSG, na sigla em inglês), com o intuito justamente de controlar a proliferação de tecnologias e materiais nucleares para fins pacíficos, prevenindo, assim, o seu desvio para finalidades bélicas. Ainda nos dias atuais, apesar de pleitear a entrada no organismo, a Índia não faz parte do grupo, composto por 48 nações – incluindo o Brasil. Mostrando-se contrário à entrada de países não signatários do TNP, como é o caso da Índia, o Brasil opunha-se à aceitação do país asiático no NSG – bem como Áustria, Nova Zelândia, Irlanda e Turquia. No final de 2016, no entanto, seguindo negociações bilaterais de cooperação em aspectos de defesa, o governo brasileiro acenou um apoio à aspiração indiana de tornar-se parte do grupo (HINDUSTAN TIMES, 2016; CHAUDHURY, 2016).

Vale notar que, apesar de bem-sucedido, ao teste de 1974 não se seguiram novos testes, tampouco houve na Índia, à época, um esforço para o desenvolvimento de vetores e lançadores que teriam conferido ao país capacidade nuclear bélica. Kennedy (2011, p. 126) observa que os custos econômicos para o desenvolvimento de um arsenal nuclear, por um lado, e as pressões internacionais, por outro, explicariam a morosidade com que a Índia tratou o seu programa nuclear nos anos subsequentes ao teste de 1974.

É na década de 1980 que as ações indianas avançariam em termos tecnológicos. Houve uma mudança gradual na percepção dos tomadores de decisão indianos quanto à manutenção ou não da natureza pacífica do programa nuclear indiano, motivada pela contínua deterioração do equilíbrio de poder regional no sul da Ásia (KAMPANI, 2014). EUA, União Soviética (URSS) e China tinham interesse na região; e a Índia e o Paquistão não conseguiam pôr fim às suas rivalidades históricas. A inconsistência dos jogos dos grandes atores da Guerra Fria na região gerava, tanto na Índia quanto no Paquistão, a percepção de que a sua segurança dependia exclusivamente de esforços internos. Assim, após a sua reeleição em 1980, Indira Gandhi reanimou o programa nuclear indiano, lançando, em 1983, um programa para o desenvolvimento de mísseis balísticos (KAMPANI, 2014). Gradualmente, a estratégia indiana de manter “opções” nucleares cedia lugar ao interesse claro de desenvolver um arsenal nuclear bélico.

Da segunda metade da década de 1980 em diante, a Índia adotou o

que Perkovitch (2001, p. 3) considerou como uma deterrência nuclear sem o emprego de armas nucleares, e Kennedy (2011, p. 141) definiu como uma “armamentização velada” (covert weaponization). O objetivo era aumentar a segurança nacional sem desencadear uma corrida armamentista na região – por isso os investimentos em desenvolver a tecnologia de vetores sem realizar novos testes nucleares. Ao longo da década seguinte, a estratégia adotada até então pela Índia daria sinais de esgotamento, angariando, no nível doméstico, um número cada vez maior de opositores à política de “armamentização velada”.

Em 1995, o TNP foi revisado e prorrogado indefinidamente, consolidando no mundo duas classes distintas de países: os possuidores e os não-possuidores da mais avançada tecnologia nuclear – a de armamentos. Tal situação havia sido precisamente a base das críticas internacionais da Índia ao TNP desde que o tratado havia sido aberto para assinaturas, em 1970. Diante desse quadro internacional e estando clara a impossibilidade de que a instabilidade regional arrefecesse, apesar do fim da Guerra Fria, tratou-se apenas de uma questão de oportunidade até que a Índia tornasse pública a sua avançada capacidade nuclear. Essa oportunidade foi criada em 1998, quando o partido Bharatiya Janata (BJP) – que sempre advogou a favor do desenvolvimento de um arsenal atômico indiano – assumiu o governo (GANGULY; PARDESI, 2009, p. 15; PAUL, 2000, p. 130). Em maio de 1998, a Índia conduziu novos testes nucleares, que foram respondidos da mesma forma pelo Paquistão.

Em termos nucleares, a entrada da Índia no século XXI foi perpassada pela intensificação do debate sobre a doutrina militar nuclear iniciada em 1999. Em 2003, após debate no Comitê do Gabinete de Segurança, o Estado lançou um comunicado para operacionalizar sua deterrência nuclear (KANWAL, 2014). Outro ponto interessante foi a participação russa no arrendamento e construção dos submarinos a propulsão nuclear da Índia. Desde a década de 1980, indianos e russos vinham firmando acordos de cooperação tecnológica militar – como em 1988, em 1997 e, em especial, na Declaração de Parceria Estratégica de 2000, a qual enfatizava a “consolidação da cooperação em defesa e técnico-militar numa perspectiva de longo prazo e o aprofundamento da cooperação serviço-a-serviço” (ÍNDIA e RÚSSIA, 2000).



## COMPARAÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS OFICIAIS BRASILEIROS E INDIANOS

A partir da análise realizada, pode-se perceber que os programas nucleares dos dois Estados avançaram nos últimos doze anos.<sup>14</sup> Conforme já mencionado, na década de 1990, o Brasil teve um período com baixo investimento no setor nuclear, mudanças nos quadros de recursos humanos, e uma alteração no entendimento do que era estratégico para o país. Ainda, o país aderiu a praticamente todos os tratados e regimes regionais e internacionais referentes ao compromisso com os usos pacíficos da tecnologia nuclear. A partir de 2005, houve uma mudança crucial para o Brasil na área nuclear, com a revisão do PNB e sua retomada como política de Estado. Por sua vez, na Índia, o aprofundamento das relações no tema com os russos favoreceu avanços em termos militares, assim como com os norte-americanos no tocante aos usos civis da energia nuclear. Além disso, esse período trouxe para os indianos uma mudança de patamar internacional com a dispensa dada à Índia pelo NSG em 2008, o que permitiu ao país participar no mercado internacional de materiais e tecnologias nucleares (HIBBS, 2016).

Apresenta-se, a seguir, o panorama dos programas nucleares do Brasil e da Índia nos últimos anos, retratando seus principais avanços, dificuldades e perspectivas. Em seguida, serão apontados os principais aspectos de cada programa de forma comparada, destacando as principais semelhanças e diferenças na abordagem do tema e no desenvolvimento das tecnologias desse âmbito. Pretende-se, desse modo, conferir maior densidade ao caráter comparativo deste trabalho, bem como contribuir com as políticas públicas do setor a partir da análise sistemática das experiências brasileira e indiana.

### O desempenho brasileiro nos últimos anos (2005-2017)

No Brasil, o início do novo século trouxe avanços na área nuclear, como a entrada em operação da usina termonuclear Angra II, em 2001. Angra II foi a primeira e a única termonuclear construída como resultado do acordo teuto-brasileiro de 1975 até os dias atuais. Sua construção foi iniciada em 1981, mas sua conclusão veio apenas em 2000. A segunda

---

<sup>14</sup> Optou-se pela análise de um período de doze anos, a fim de que a pesquisa, nesta etapa, compreendesse desde o ano da retomada do Programa Nuclear Brasileiro até os dias atuais.



termonuclear resultante do acordo com a Alemanha, Angra III, teve a sua construção iniciada em 1984, mas interrompida dois anos depois. Sua construção foi retomada apenas quando houve a revisão do PNB, mas sua entrada em funcionamento permanece sem uma data definitiva. Atualmente, a geração de energia elétrica a partir da fissão do urânio ocupa aproximadamente 3% da capacidade geradora de energia elétrica do Brasil. No cenário de referência apontado pelo Plano Nacional de Energia (PNE) 2030, seria necessária a expansão da participação nuclear na matriz energética brasileira em 4000MW após a implantação de Angra III, significando a construção de mais duas usinas no Sudeste e duas usinas no Nordeste brasileiro (BRASIL, 2007).

Para além da geração de eletricidade, o tema nuclear também foi vinculado à Estratégia Nacional de Defesa, ao Livro Branco da Defesa, e a diferentes documentos do Ministério da Defesa, do então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação<sup>15</sup>, e do Ministério de Minas e Energias, com o intuito de vincular a agenda nuclear simultaneamente às agendas estratégica, de inovação e de desenvolvimento econômico nacional.

Em termos financeiros, apesar de a retomada do PNB ter significado um grande aporte para o setor, este se mantém aquém das necessidades de viabilização dos principais projetos propostos: Angra III, o submarino nuclear e o reator multipropósito. Este último teve a sua construção postergada para 2019 devido ao contingenciamento de recursos. Ao mesmo tempo, algumas conquistas puderam ser celebradas no setor: como a criação do Laboratório de Geração de Energia Nucleoelétrica (Labgene) – com previsão de término para 2017 –, e a inauguração da Unidade Produtora de Hexafluoreto de Urânio (Usexá) nas dependências do Centro Experimental Aramar, em fevereiro de 2012. Segundo Leite, Assis e Corrêa (2015), o Estado brasileiro, ao ter o conjunto Labgene e Usexá, obterá o controle de todas as fases do ciclo combustível do urânio.

Para além do domínio do ciclo combustível em escala comercial, o outro destaque do PNB após a sua retomada é o projeto de construção do submarino nuclear. Apesar dos cortes sofridos ao longo da década de 1990, o programa do submarino nuclear foi mantido em funcionamento. Como já mencionado, a partir do governo Lula, com a retomada do PNB, o projeto do submarino nuclear recebeu um novo fôlego. Já em 2005, a Marinha concluiu a construção do reator pressurizado do protótipo do

---

<sup>15</sup> Atual Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

submarino nuclear, que se encontra no Centro Experimental de Aramar. A partir de 2007, quando da visita do presidente Lula ao Centro, foi anunciado um investimento anual na ordem de 63 milhões de dólares para o projeto. No ano subsequente, foi criada a Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN) com uma expectativa orçamentária de 250 milhões de dólares anuais (KASSANOVA, 2014, p. 28).

Em dezembro do mesmo ano, o Brasil assinou com a França um acordo de cooperação do qual resultou o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) que prevê a construção de quatro submarinos convencionais (diesel-elétricos) e um submarino nuclear. Com relação ao acordo, dois aspectos devem ser destacados: (1) o acordo envolve transferência de tecnologia e capacitação brasileira para a projeção futura de novos submarinos convencionais e nucleares, e (2) a França trabalhará com o Brasil apenas na construção da parte não nuclear do submarino, sendo a parte nuclear – enriquecimento do urânio, construção e adaptação do reator – de inteira e exclusiva responsabilidade do Brasil.

Em 2012, dada a necessidade de composição de recursos humanos para assumir as ações referentes à construção e absorção da tecnologia do submarino, foi criada a Amazônia Azul Tecnologia de Defesa (Amazul), por meio da cisão com outra empresa estatal que faz parte da Marinha, a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron). Isso significou a transferência da mão de obra presente nessa empresa para a nova firma e a criação de novos cargos com a contratação de pessoal por concursos públicos (LEITE; ASSIS; CÔRREA, 2015).

Finalmente, em 2014, foi inaugurado em Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro, o edifício do estaleiro onde serão construídos os quatro novos submarinos convencionais e serão unidos as seções e o reator do submarino nuclear. No local, também começou a funcionar a Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM), que receberá os cascos dos submarinos construídos pela Nuclebrás. Após concluídos os submarinos e a transferência tecnológica, os produtos feitos no Brasil devem contar com até 95% de conteúdo nacional.

A conquista brasileira dos submarinos nucleares poderá colocar o país na vanguarda em matéria de salvaguardas internacionais na área nuclear. Isso porque, até esta data, apenas os países que possuem armamento nuclear detêm submarinos a propulsão nuclear. No atual contexto, há pouca necessidade de se refletir sobre um sistema de salvaguardas para reatores

nucleares em condição e uso estratégico, mas que ainda operem para fins pacíficos. Mais ainda, não há um precedente no âmbito da AIEA sobre reatores nucleares que estejam em constante movimento e cuja localização não possa ser revelada, sob pena de prejudicar seu componente estratégico e dissuasório (KASSENOVA, 2014, p. 38). Assim, quando o Brasil concluir a construção de seu submarino nuclear, terá sido o primeiro país não detentor de armas nucleares a possuir submarinos nucleares no mundo, o que deverá forçar uma adequação de parte do regime internacional de não-proliferação nuclear às novas condições que a difusão de tecnologia nuclear para fins pacíficos pode promover.

## O desempenho indiano nos últimos anos (2005-2017)

Pelo lado indiano, dois eventos relacionados merecem destaque nessa última década por terem alterado o status internacional do país em matéria nuclear. O primeiro aconteceu em 2005 quando o então presidente norte-americano George W. Bush firmou um compromisso com o então primeiro-ministro indiano Manmohan Singh para cooperação nos usos pacíficos da energia nuclear. O segundo foi a inserção da Índia no comércio internacional de materiais e tecnologias nucleares. A 06 de setembro de 2008, o NSG concedeu à Índia uma dispensa especial que permite ao país negociar produtos na área nuclear mesmo não sendo um membro do TNP e não tendo assinado o CTBT. A dispensa foi concedida após três anos de reuniões entre o NSG e a Índia e foi condicionada à manutenção do compromisso indiano com a não-proliferação nuclear, incluindo mecanismos de checagem periódica desses compromissos, a proibição de novos testes nucleares, e a restrição à transferência de tecnologia de enriquecimento e reprocessamento de material nuclear para a Índia (MISTRY, 2014, p. 213). Segundo o Nuclear Threat Initiative (NTI, 2015), para a concessão da dispensa à Índia, também foi acordado um sistema de salvaguardas no âmbito da AIEA para que técnicos da agência possam visitar instalações do programa nuclear civil indiano.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Conforme apontado em seção anterior, a Índia tem pleiteado sua entrada no NSG, mas conta com a oposição de diversos países – destacando-se a China. O Brasil, integrante que adotava postura contrária à entrada da Índia no grupo, tem apresentado um discurso mais moderado, indicando que qualquer nova adesão deve ser avaliada com base em critérios previamente definidos e abrindo margem à aceitação da aspiração indiana. Nesse sentido, houve ainda a sinalização de que o Brasil passaria efetivamente a apoiar o ingresso do país asiático no organismo e trabalharia junto a outros países para isso (BRAZIL, 2016; CHAUDHURY, 2016; ABBASI, 2017).

É interessante reforçar que a dispensa concedida à Índia pelo NSG esteve intimamente ligada ao acordo firmado entre Índia e EUA em 2005. Desde esse ano, uma série de procedimentos foi adotada nos EUA e na Índia para que esse país pudesse usufruir dos direitos até então reservados aos membros do NSG: a ratificação do acordo Indo-Americano pelo Congresso dos Estados Unidos; a Lei Hyde para isentar a cooperação nuclear com os indianos em 2006; e a capacitação das condições indianas ao conceito norte-americano a partir do disposto na Lei de Energia Atômica dos EUA em 2007, e a separação entre os programas nucleares civil e militar da Índia.

Como observa Ramana (2013), a dispensa recebida pela Índia atendia aos interesses econômicos sobretudo da França e da Rússia – que objetivavam com isso ressuscitar seus mercados de exportação de reatores nucleares – e dos EUA que têm na Índia interesses econômicos mais amplos além de motivações geopolíticas para essa aproximação. Não gratuitamente, foram esses três países os que mais pressionaram a concessão da dispensa no âmbito do NSG e figuram atualmente entre os principais parceiros indianos no setor nuclear civil.

Nesse setor, uma das principais demandas indianas é por urânio. Assim, nos últimos anos, além da parceria com os EUA, a Índia estabeleceu parcerias com o Canadá e o Cazaquistão entre outros países (CANADÁ, 2015). Vale dizer, dada a separação entre os programas civil e militar da Índia, todo o urânio recebido pela Índia fruto de parcerias internacionais só pode ser utilizado no programa civil que está sob salvaguardas internacionais. Em 2015, após dois anos de profundo debate e negociações entre os governos da Índia e do Canadá, ocorreu a assinatura de um contrato de cinco anos para o fornecimento de 3.000 toneladas métricas de urânio pelo valor de 254 milhões de dólares. Outro país posto como um parceiro e supridor das necessidades nucleares e econômicas indiana é o Cazaquistão. Desde 2009, tem ocorrido a aproximação entre os dois Estados e o acordo de cooperação para os usos pacíficos da energia nuclear consolidou essa aproximação. Em 2015, após quatro anos de negociações, foi assinado um contrato para o suprimento de 5.000 toneladas métricas de urânio entre o presidente da KazAtomProm, Askar Zhumagaliyev, e o chefe do DAE, Anil Shrivastava, com validade até 2019, com o valor de cada venda a partir da variação no mercado internacional (WNN, 2015).

Ainda no campo civil, também merece atenção a parceria indo-russa. Destaca-se o fortalecimento das relações entre o DAE e o Grupo Rosatom, no sentido de construir cinco termonucleares. O nome das usinas

é Kudankulam Nuclear Power Plant (KKNPP) e, atualmente, a unidade 1 encontra-se em funcionamento (entrou em atividade em julho de 2013 e alcançou o máximo potencial em julho de 2014). A unidade 2 também está em atividade e há previsão de firma de contratos para as unidades 3 e 4 (SASI, 2015; INDIA, 2015b).

Interessante ressaltar que apesar da quantidade de usinas nucleares que a Índia possui e de seu interesse em expandir esse número nos próximos anos, o nuclear responde atualmente por pouco mais de 2,5% da energia elétrica produzida na Índia, país amplamente dependente de termoelétricas a carvão e petróleo.

No campo militar, considera-se também o avanço especificamente na construção de submarinos a propulsão nuclear, graças à parceria com os russos. Dessa forma, os membros das empresas estatais da Índia estiveram presentes nas instalações de firmas russas como o Central Design Bureau for Marine Engineering (ou Rubin). Como resultado dessa relação, destacam-se: i) o arrendamento de um submarino a propulsão nuclear classe Akula I, transformado em INS Chakra pelo período de dez anos; e ii) a contribuição para a concepção do primeiro submarino a propulsão nuclear fabricado em solo indiano, o INS Arihant, no estaleiro da Marinha indiana em Visakhapatnam, no quartel-general do Comando Naval das Índias Orientais (GADY, 2015).

## **ANÁLISE COMPARADA: OS PROGRAMAS NUCLEARES DO BRASIL E DA ÍNDIA**

A partir dos levantamentos históricos realizados e apresentados anteriormente, foi possível verificar dois padrões comparativos entre as experiências nucleares brasileiras e indianas. Da primeira metade do século XX até meados da década de 1970, as pesquisas dos dois países na área nuclear foram pautadas pela ideia de alcançar a modernidade e adquirir prestígio internacional. Desde 1970, em especial após o teste nuclear indiano realizado em 1974, as trajetórias do Brasil e da Índia, no âmbito nuclear, passaram a se afastar. Enquanto os brasileiros seguiram em busca da autonomia para o desenvolvimento de seu programa civil, participando ativamente dos mecanismos internacionais (principalmente a partir da década de 1990), os indianos avançaram seu programa a ponto de se tornarem uma das nações detentoras de tecnologia nuclear bélica, estando, atualmente, a parte dos grupos e dos instrumentos multilaterais

que deliberam sobre o assunto – ainda que apresentem o discurso oficial da não proliferação e do uso pacífico da energia nuclear.

A partir da observação dos primeiros momentos dos programas nucleares brasileiro e indiano, faz-se possível perceber uma maior proeminência da Índia a respeito do tema – quase 10 anos de diferença, entre os dois países, na formalização das políticas nucleares e na criação de órgãos oficiais dedicados à questão (o primeiro plano nuclear foi lançado em 1948, na Índia, e em 1956, no Brasil); a construção de um reator nuclear indiano em 1955, enquanto o primeiro desenvolvido no Brasil foi o Argonauta, dez anos depois; o estabelecimento de acordos entre a Índia e outros países para o progresso de seus programas nucleares, como o Reino Unido, o Canadá e os EUA, enquanto o Brasil passava a tratar apenas com os norte-americanos sobre a questão nuclear, criando certa dependência e distanciando-se da autonomia no setor. De toda maneira, assim como diversos outros países, o Brasil e a Índia participaram do programa norte-americano Átomos para a Paz e receberam benefícios para os primeiros passos de seus respectivos programas nucleares.<sup>17</sup>

Ao contrário do ambiente verificado na América Latina, distante de qualquer tipo de corrida armamentista nuclear (como demonstra a assinatura do Tratado de Tlateloco em 1967, criando a primeira zona povoada livre de armas nucleares), as regiões próximas à Ásia Meridional, onde localiza-se a Índia, experimentaram episódios conturbados ao longo da década de 1960. No ano de 1962, houve a derrota da Índia para a China, na Guerra Sino-Indiana, provocando a expansão dos investimentos indianos no setor militar. O primeiro teste nuclear chinês, em 1964, deixou ainda mais claro o desequilíbrio de poder regional, resultando em pressões internas na Índia em favor do desenvolvimento de armas nucleares.

Desse modo, a “política de opções” indiana pareceu ganhar contornos diferentes a partir do teste nuclear realizado pelo país em 1974 – que foi seguido de repercussão internacional fortemente negativa e aplicação de sanções. A partir desse episódio, a comunidade internacional passou a desconsiderar a narrativa indiana do pacifismo e a perceber o país como uma potência nuclear bélica. Em conformidade com as divergências nos contextos regionais, este episódio representou o ponto de divergência entre os programas nucleares do Brasil e da Índia, cujo contraste foi

---

<sup>17</sup> No Brasil, entretanto, a participação dos EUA foi mais decisiva para a aquisição e a montagem do primeiro reator no país. No caso da Índia, seu primeiro reator foi inaugurado por meio de parceria com o Reino Unido.

aprofundado nos anos seguintes.

A partir da década de 1970, o Brasil, até então dependente do fornecimento de urânio enriquecido dos EUA, passou a buscar pela autonomia após o país norte-americano não cumprir com o acordo de suprimento desse elemento. Nesse sentido, o governo brasileiro assinou, em 1975, acordo com a Alemanha Ocidental, a fim de garantir a construção de novas usinas nucleares (até então havia construído somente Angra I, com apoio dos EUA) e de alcançar a tecnologia necessária para o enriquecimento do urânio. Também buscando atingir esses objetivos de forma independente, o Brasil lançou, em 1979, o Programa Nuclear Paralelo, que resultou em importantes avanços na pesquisa nuclear. Ainda que contasse com estudos sobre explosões nucleares (no âmbito das PNEs), o Programa fundava-se nos princípios da não-proliferação e do desarmamento nuclear, advogando pelo uso civil das tecnologias desenvolvidas.

As décadas seguintes acentuaram as diferenças entre as posições e os propósitos nucleares do Brasil e da Índia. Na década de 1980, o Brasil procedeu em relação ao Programa Nuclear Paralelo e celebrou acordos com diferentes países<sup>18</sup> com vistas ao uso pacífico da energia nuclear, reduzindo, assim, sua dependência em relação aos EUA. A Índia, por sua vez, deu prosseguimento, ao longo da década, ao progresso nas pesquisas nucleares, adotando a política de “armamentização velada”. Em 1983, por exemplo, o país iniciou o seu programa de mísseis balísticos, reforçando os indícios a respeito da tendência indiana de seguir no caminho armamentista.

Os eventos verificados na década de 1990 confirmaram as mudanças de postura entre o Brasil e a Índia. Apesar de o governo brasileiro ter reduzido os investimentos e os incentivos para o desenvolvimento nuclear do país nos anos após o fim do regime militar, a década também simbolizou o ingresso brasileiro em diversos instrumentos multilaterais concernentes à energia nuclear. Desse modo, o Brasil passou a receber um maior reconhecimento de seu compromisso com as questões nucleares, fazendo com que, atualmente, o país faça parte dos principais mecanismos que deliberam sobre o tema no cenário internacional. A Índia, por outro lado, deu continuidade às pesquisas nucleares em âmbito bélico e conduziu novos testes nucleares no ano de 1998, reforçando a reprovação

---

<sup>18</sup> Argentina (1980), Iraque (1980), Colômbia (1981), Peru (1981), Venezuela (1983), Espanha (1983), China (1984).



internacional sobre o país e aumentando a desconfiança a respeito de seus interesses e intenções.

Com base nas definições de poder apontadas por Joseph Nye (2002), e a partir das experiências nucleares brasileira e indiana das últimas décadas, pode-se considerar que o Brasil se vale de seu programa nuclear como um meio de “soft power”, enquanto a Índia trata o desenvolvimento nuclear do país buscando exercer o “hard power”.<sup>19</sup> Esse entendimento é corroborado pela intensa participação brasileira nos mecanismos multilaterais que tratam da energia nuclear, a partir da década de 1990, e no compromisso nacional com a não proliferação e com o desarmamento. A Índia, por sua vez, ainda atrai uma visão negativa a respeito de seu programa nuclear, que possui um componente bélico – opção adotada diante da instabilidade regional e da rivalidade com o Paquistão, nação também detentora de capacidade nuclear bélica. Ainda que ambos países reconheçam o desenvolvimento nuclear como uma forma de angariar prestígio internacional, alcançar a modernidade e projetar poder, a forma com a qual lidam ante o tema apresenta diferenças conceituais significativas.

Analisando os últimos movimentos do governo indiano sobre a questão nuclear – o amplo acordo de cooperação com os EUA, a solicitação e obtenção da dispensa especial do NSG, e o estabelecimento de parcerias com Rússia, França, Canadá e Cazaquistão –, depreende-se uma mudança de postura a respeito da matéria. Ao passar a integrar o MTCR em 2016 e ao requerer seu ingresso no NSG, a Índia manifesta sua intenção de participar dos regimes nucleares internacionais, tanto por motivos comerciais quanto por razões políticas e científicas. Desse modo, percebe-se que o país segue em direção a uma visão menos militarizada da energia nuclear, tratando o tema de modo mais próximo ao exercício de “soft power”, como o Brasil. No entanto, a insegurança decorrente da instabilidade regional, em que a China e o Paquistão possuem armas nucleares, mantém a Índia distante do TNP – comprometendo, assim, a visão internacional sobre o país.

---

<sup>19</sup> O “hard power” (poder duro, em tradução livre para o português) é composto pelas formas de exercício de poder baseados nas capacidades militares e de força de um país – incluindo o uso de elementos como coerção, dissuasão, persuasão e de sentimentos como o medo. O “soft power” (poder brando), por sua vez, envolve aspectos ideológicos, sociais e culturais no exercício do poder de influência no cenário internacional – abarcando princípios relacionados à democracia, à liberdade, ao pluralismo, à sustentabilidade e ao desenvolvimento, sendo favorecido pela integração do país a instituições e regimes internacionais (NYE, 2002, 2004; MARTINELLI, 2016).



Após apresentar uma análise comparativa histórica das posições brasileira e indiana a respeito dos respectivos programas nucleares, bem como compreender como a política externa de cada país trata a questão, pretende-se, a seguir, promover uma comparação objetiva e quantitativa de seus recursos nucleares. Desse modo, serão explorados os aspectos relativos à geração de energia, aos reatores nucleares e às reservas de urânio à disposição de cada nação.

Na América Latina, a produção de energia nuclear está praticamente restrita aos brasileiros e aos argentinos. O Brasil, atualmente, tem capacidade de gerar cerca de 1,9 GW de energia em seus dois reatores – Angra-1 (609 MW) e Angra-2 (1275 MW). Dados de 2016 apontam que a energia nuclear correspondeu a 2,9% da matriz energética nacional, sendo produzido o total de 14,97 TW-h desse tipo de energia. Comparativamente, a Índia possui um número muito maior de reatores nucleares – 22, que somam a capacidade de geração de 6,2 GW. A correspondência dessa energia na matriz energética indiana é similar à do Brasil, atingindo 3,4% em 2016<sup>20</sup> – a produção, porém, alcançou 35,01 TW-h, mais que o dobro da produção brasileira (AIEA, 2017).

Analisando as séries históricas referentes à produção de energia nuclear dos dois países, observa-se que a evolução indiana foi mais acentuada do que a brasileira. De 1985 a 2016, a Índia passou de seis reatores (1,1 GW) para os 22 (6,2 GW) que opera atualmente, enquanto o Brasil, no mesmo período, passou de um (626 MW) para dois (1,9 GW) reatores. No que se refere à produção de energia, a participação nuclear na matriz energética da Índia avançou de 2,2% (3,87 TW-h), em 1985, para os 3,4% verificados em 2016, ao passo que, no Brasil, a participação da energia nuclear aumentou de 1,7% (3,17 TW-h), em 1985, para os 2,9% citados anteriormente (AIEA, 2017). Por meio desses dados, constata-se que, já no ano de 1985, a produção nuclear indiana era superior à atual produção nuclear brasileira.

Por fim, no que tange às perspectivas de avanço nos respectivos programas nucleares, aponta-se que a Índia está construindo cinco novos reatores nucleares atualmente – sendo um destes um protótipo –, enquanto o Brasil prossegue na construção de um novo reator – o Angra-3. Ademais, o país asiático tem planos de iniciar a construção de quatro novas usinas nos próximos anos. O Brasil, por sua vez, também identificou a necessidade

---

<sup>20</sup> O que se explica pela grande diferença relativa ao número de habitantes e, conseqüentemente, da quantidade de energia produzida anualmente pelos países.

de edificar mais quatro reatores desse tipo, mas ainda não deu início ao planejamento oficial dessa construção (AIEA, 2017).

Uma das principais vantagens brasileiras, especialmente em relação à Índia, para o desenvolvimento da energia nuclear, é a disponibilidade de urânio para exploração. Mesmo sem ter realizado um trabalho de busca pelo mineral em todo o país, já foram identificadas aproximadamente 277 mil toneladas do elemento passíveis de extração em território nacional (cerca de 5% das reservas identificadas no globo). A produção total desse recurso no Brasil atingiu 55 toneladas em 2014 – após alcançar 326 e 192 toneladas em 2012 e 2013, respectivamente (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2016).<sup>21</sup>

A Índia, por outro lado, possui 138,7 mil toneladas de urânio passíveis de extração, tendo em 2014 produção estimada em 385 toneladas<sup>22</sup>. Investiu-se, no país, aproximadamente US\$ 38,5 milhões, em 2013, na exploração do mineral e na construção de novas minas. Em contraste, o Brasil investiu cerca de US\$ 1,6 milhão com esse intuito (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2016). Esses dados, bem como aqueles referentes à produção brasileira de energia nuclear, demonstram que, apesar da farta disponibilidade do principal elemento para esse tipo de energia, o seu aproveitamento e o desenvolvimento nuclear não tem sido grande prioridade dos governos recentes – ainda que se tenham observado avanços, estes ainda são tímidos, especialmente em espectro comparativo com a Índia.

## CONCLUSÃO

A partir de uma análise histórica dos programas nucleares do Brasil e da Índia, o presente artigo ponderou se o caso indiano poderia ser tomado como um parâmetro para o desenvolvimento nuclear brasileiro. Apesar de algumas semelhanças existentes nas trajetórias históricas desses dois países na área nuclear e das similaridades contemporâneas dessas duas potências emergentes, grosso modo, não é possível traçar um paralelo entre os dois países na área nuclear nos dias atuais. O principal

---

<sup>21</sup> A redução verificada se dá, em especial, devido ao esgotamento de parte do depósito de Cachoeira, um dos principais do país.

<sup>22</sup> Os dados de produção de urânio não são divulgados de maneira oficial pelo governo indiano, de modo que os números apresentados neste trabalho são estimativas de órgãos e agências internacionais.

argumento encontrado por este artigo para sustentar essa tese repousa sobre as escolhas e motivações políticas desses países para o setor nuclear.

Como exposto, a expectativa brasileira para o setor energético é promover uma expansão modesta da participação dessa fonte na geração de eletricidade do país, o que será alcançado se o PNE 2050 confirmar o cenário de referência proposto no PNE 2030, e se esse cenário for efetivamente posto em prática. Do contrário, um cenário realista para o Brasil seria a manutenção dos atuais 3% de energia nuclear na produção de eletricidade, com a conclusão de Angra III nos próximos anos. Contrariamente, a perspectiva indiana é de ampliar consideravelmente a participação do urânio na matriz energética do país, valendo-se, para isso, do bom momento que vive desde que o acordo civil nuclear foi assinado com os EUA, em 2005, e desde a dispensa do NSG, em 2008.

As intenções indianas tornam esse país um novo e atrativo mercado, chamando a atenção de países que participam de acordos internacionais para a construção de usinas nucleares, como é o caso da França, dos EUA, e da Rússia, por exemplo. Diferentemente, o mercado brasileiro não parece despertar o mesmo interesse. Em larga medida, isso se deve à escolha brasileira pela manutenção, mas não pela ampliação de sua capacidade nesse setor, e também à própria legislação nacional, que estabelece alguns gargalos à participação privada no setor nuclear no país. De acordo com o artigo 177, inciso V da Constituição de 1988, “a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados com exceção dos radioisótopos (...)” é monopólio da União (BRASIL, 1988).

Vale salientar ainda que, em que pese a morosidade que retardou a decisão indiana de desenvolver um arsenal nuclear, o programa nuclear desse país manteve-se constante, graças ao contínuo investimento do Estado na DAE. Por sua vez, como ficou demonstrado, o programa brasileiro sofreu oscilações e atravessou fases de: i) interesse (1950-1970); ii) profundo desenvolvimento (1971-1988); iii) esfriamento (1989-2003); e iv) reinício (2004-atualmente). Essa última e atual etapa coloca o Brasil em passos rumo à tentativa de almejar tanto uma maior taxa de fornecimento de energia elétrica a partir de suas usinas termonucleares, quanto um centro de desenvolvimento de tecnologia nuclear militar, uma vez que se deseja desenvolver um submarino com propulsão nuclear até 2025.

Ainda no caso brasileiro, em termos de políticas públicas, podem-se enfatizar alguns importantes pontos para o desenvolvimento nuclear

nacional, como a necessidade de que o projeto tenha continuidade e adquira a resposta ensejada pelo Estado brasileiro. O programa indiano somente alcançou o grau atual de desenvolvimento devido ao emprego constante da máquina pública em prol de um desenvolvimento nuclear sólido. Apesar de se saber que o orçamento brasileiro destinado para o Ministério da Defesa não está compreendido entre as maiores cifras ministeriais, também se depreende uma maior importância, nesse caso, financeira, para que o país obtenha melhores resultados e seja um bastião na região para futuros negócios com seus vizinhos aproveitando-se do fato de o Brasil ser um grande exportador de tecnologias para a América do Sul.

Em resumo, o principal elemento que separa o caso brasileiro do caso indiano é, precisamente, a relevância que esse tema ocupa, em termos práticos, na agenda do Estado. Desta feita, a lição pontual que o Brasil poderia tirar do caso indiano seria tornar o país mais atrativo na área nuclear pela valorização do setor. Nesse sentido, por exemplo, haveria a necessidade de rever a legislação brasileira de modo que parcerias público-privadas na área nuclear de extração de urânio fossem possíveis, barateando o custo da exploração desse minério, e que a gestão das term nucleares também pudesse contar com tais parcerias. Finalmente, vale ressaltar que a falta de relevância do tema nuclear na agenda brasileira de políticas públicas gera, por um lado, um déficit progressivo de capital humano, já que, na falta de expansão dessa área, o mercado de trabalho torna-se diminuto, e, por outro lado, o risco de perda dos investimentos financeiros já feitos e dos avanços tecnológicos alcançados até o presente momento.

# NUCLEAR DEVELOPMENT IN BRAZIL AND INDIA: A COMPARASION OF THE NATIONAL PROGRAMS

## ABSTRACT

---

The present paper asks whether Brazil can learn lessons from the Indian civil nuclear experience, and if so, which lessons would they be. In order to accomplish this goal, the paper offers a narrative of Brazil and India's nuclear trajectories seeking for similarities and differences. It concludes by claiming that the profound differences between the Brazilian and the Indian civil nuclear programs - especially regarding political interests in furthering the nuclear programs - preclude Brazil from following an "Indian model". The article then ponders that the political interest in prioritizing the nuclear sector is a necessary, though not sufficient, condition for successful public policies for the sector.

**Keywords:** Brazil, India, Nuclear Program

**REFERÊNCIAS**

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA. Nuclear Power Reactors in the World. Vienna: AIEA, 2017. Reference data series n. 2. Disponível em: <[http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/RDS\\_2-37\\_web.pdf](http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/RDS_2-37_web.pdf)>. Acesso em: 20 nov.2017.

AMERSUR. Declaración II Cupula do IBAS. Outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.amersur.org/PolInt/IBAS.htm>>. Acesso em: 14 de novembro de 2017.

ELETRONUCLEAR - Eletrobrás Termonuclear S.A. Central Nuclear: Angra 2. 2016.. Disponível em: <<http://goo.gl/eMqWmF>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

ANGRA 2. Eletrobras Eletronuclear. [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/eMqWmF>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

ARAÚJO DE CASTRO, J. A. O congelamento do poder mundial. Revista de informação legislativa, v. 8, n. 31, p. 37-52, jul./set. 1971.

BARLETTA, M. The military nuclear program in Brazil. United States: Stanford University/CISAC, 1997. p. 1-41

BATISTA, P. N. O Acordo Nuclear Brasil-República da Alemanha. In: ALBUQUERQUE, J. G. (Org.). Os sessenta anos de política externa (1930-1990) prioridades, atores e políticas. São Paulo: Annablume; USP/Nupri, 2000. v. 4. p. 19-64.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Declaração do Iguaçu, 1985. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/?p=532>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Acordo entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a Aplicação de Salvaguardas, ABACC, 1991. Disponível em: <<https://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2016/09/>>

Acordo-Quadripartite-português.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Energia 2030. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia – MME; Empresa de Pesquisa Energética – EPE, 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2008.

\_\_\_\_\_. Acordo entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a Aplicação de Salvaguardas, 1991. Disponível em: <[http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2009/10/quadripartite\\_portugues.pdf](http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2009/10/quadripartite_portugues.pdf)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>>. Acesso em: 14 de novembro de 2017.

CANADA to supply uranium to India for 5 years under landmark deal. NDTV Convergence Limited, Apr. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/Qwgbd1>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

CARPES, M. A política nuclear brasileira no contexto das relações internacionais contemporâneas: domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/0kuRZJ>>. Acesso em: 12 de dezembro 2016.

\_\_\_\_\_. From breadcrumbs to threads of wool: building a neoclassical realist approach for the study of regional powers nuclear choices. 2015. Tese de Doutorado. Disponível em: <<https://kataloge.uni-hamburg.de/DB=1/SET=2/TTL=1/SHW?FRST=4>>. Acessado em: 12 de dezembro de 2016.

CHADE, J. Brasil, África do Sul e Índia acertam cooperação nuclear. Estadão. 17 de julho de 2007. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-africa-do-sul-e-india-acertam-cooperacao-nuclear,19984>>. Acesso em: 18 de novembro de 2017.

CHARNYSH, V. India's nuclear program. 2009. Disponível em: <[http://nuclearfiles.org/menu/key-issues/nuclear-weapons/issues/proliferation/india/charnysh\\_india\\_analysis.pdf](http://nuclearfiles.org/menu/key-issues/nuclear-weapons/issues/proliferation/india/charnysh_india_analysis.pdf)>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

CHAUDHURY, D. R. Brazil promises help on Nuclear Suppliers Group. The Economic Times. 18 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/now-brazil-promises-help-on-nsg/articleshow/54906378.cms>>. Acesso em: 13 de novembro de 2017.

COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR. Cronologia da Energia Nuclear no Brasil. [S.l.]: CNEN, [2017]. Disponível em: <<http://memoria.cnen.gov.br/memoria/Cronologia.asp?Unidade=Brasil>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

CORRÊA, F. G. O Submarino de propulsão nuclear e a estratégia nacional. Revista de Estudos Estratégicos E-premissas, n. 3, 2008.

COSTA, C. M. L. Acordo nuclear Brasil-Alemanha (1975). Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AcordoNuclear>>. Acesso em 12 de dezembro de 2016.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO - EBC. Dilma Inaugura Prédio do Estaleiro de Instalará Propulsão Nuclear em Submarino. 12 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-12/dilma-inaugura-predio-de-estaleiro-que-instalara-propulsao-nuclear-em>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

GADY, F. S. India to lease another nuclear submarine from Russia. The Diplomat, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/lCnSC4>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016..

HIBBS, M. Towards a Nuclear Suppliers Group Policy for States Not Party to the NPT. Carnegie Endowment for International Peace, 12



de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://carnegieendowment.org/2016/02/12/toward-nuclear-suppliers-group-policy-for-states-not-party-to-npt/itxg>>rd-nuclear-suppliers-group-policy-for-states-not-party-to-npt/itxg>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

HINDUSTAN TIMES. Brazil, others oppose NSG entry of non-NPT nations like India: Reports. 23 de junho de 2016. Disponível em: <<http://www.hindustantimes.com/india-news/brazil-others-oppose-nsg-entry-of-non-npt-nations-like-india-reports/story-qknrf9dp4P0bpSPAcFRb6K.html>>. Acesso em: 13 de novembro de 2017.

ÍNDIA. About Us. India: Department of Atomic Energy, 2015a. Disponível em: <<http://goo.gl/gL964L>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Bilateral relations: India-Russia Relations. Vorontstovo. Embassy of India, 2015b. Disponível em: <<http://goo.gl/IKl6HX>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_; RÚSSIA. Declaration on strategic partnership between the Republic of India and the Russian Federation. Ministry of External Affairs (India), 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/hxXDKS>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

KAMPANI, G. "Correspondence: Debating India's Pathway to Nuclearization", *International Security* 37(2), 2012, pp. 183-196.

KANWAL, G. India's nuclear doctrine: need for a review. Índia: Center for Strategic and International Studies, 2104. Disponível em: <<http://goo.gl/A6mNIE>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

KASSENOVA, T. Brazil's nuclear kaleidoscope. An evolving identity. Carnegie Endowment for International Peace, 2014. Disponível em: <<http://carnegieendowment.org/2014/03/12/brazil-s-nuclear-kaleidoscope-evolving-identity>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

KHAN, F. Eating grass: the making of the Pakistani Bomb. California: Stanford University Press, 2012.

KENNEDY, A. India's Nuclear Odyssey. Implicit Umbrellas, Diplomatic Disappointments, and the Bomb. *International Security*, 36(2), Fall 2011, pp. 120-153.

KURAMOTO, R. R.; APPOLONI, C. Uma breve história da política nuclear. *Caderno Brasileiro de Ensino de Física*, v. 19, n. 3, p. 379-392, 2002.

LEITE, A.; ASSIS, J.; CORRÊA, F. Propulsão nuclear. In: SQUEFF, F. (Coord.). *Mapeamento da base industrial de defesa brasileira*. Brasília: ABDI, 2015.

MALLEA, R. La cuestión nuclear en la relación argentino-brasileña. *Dissertação de Mestrado*, 2012. Rio de Janeiro, IESP-UERJ. Disponível em: <<http://ri.fgv.br/publicacoes/la-cuestion-nuclear-en-la-relacion-argentino-brasilena>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

MARTINELLI, C. O Jogo Tridimensional: o Hard Power, o Soft Power e a Interdependência Complexa, segundo Joseph Nye. *Conjuntura Global*, vol. 5, n. 1, jan./abr., 2016, pp. 65-80.

MISTRY, Dinshaw. *US-India Nuclear Agreement. Diplomacy and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

THE NATIONAL SECURITY ARCHIVE. The Nixon Administration and the Indian Nuclear Program, 1972-1974. U.S. Post-Mortem on 1974 Indian Test Criticized Intelligence Community Performance for "Waffling Judgments" and Not Following Up Leads. Disponível em: <<http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb367/>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

NTI – NUCLEAR THREAT INITIATIVE. Nuclear. Índia: NTI, 2015a. Disponível em: <<http://goo.gl/UTGwbU>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Nuclear. Pakistan: NTI, 2015b. Disponível em: <<http://goo.gl/BCtwrS>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

NYE, J. *Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

\_\_\_\_\_. *Soft Power*, New York, Estados Unidos: Public Affairs, 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Uranium 2016: Resources, Production and Demand*. A joint report by the Nuclear Energy Agency and the International Atomic Energy Agency. 2016. Disponível em: <<http://www.oecd-nea.org/ndd/pubs/2016/7301-uranium-2016.pdf>>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

PATTI, C. *Origins and Evolution of the Brazilian Nuclear Program (1947-2011)*. 2012. Disponível em: <<http://ri.fgv.br/node/991>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

PAUL, T. V. *Power versus Prudence: why nations forgo nuclear weapons*. McGill-Queen's University Press, 2000.

PERKOVICH, G. *India's Nuclear Bomb: the impact on global proliferation*. Berkeley: University of California Press, 1999.

PTBT - PARTIAL TEST BAN TREATY. U.S. Department of State. Disponível em: <<https://www.state.gov/t/isn/4797.htm>>. Acesso em 12 de dezembro de 2016.

RAMANA, M. V. *The limited future of Nuclear Power in India*. Disponível em: <<https://www.aps.org/units/fps/newsletters/201307/limited.cfm>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

SASI, A. *Nuclear talks: Russia offers India a role in new n-plants*. India: The Indian Express, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/JCCy3u>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

SPEKTOR, M. *Brasil Nuclear*. Folha de São Paulo, 06/02/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/1226603-brasil-nuclear.shtml>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

WNN – WORLD NUCLEAR NEWS. Kazakhstan agrees to supply uranium to India. London: World Nuclear Association, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/YVmaSy>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2016.

Recebido em: 02/02/2017

Aceito em: 27/12/2017

# EVOLUTION OF BRAZILIAN GEOPOLITICAL THOUGHT: ELEMENTS FOR A CONTEMPORARY ANALYSIS IN SOUTH AMERICA

Luiz Pedone<sup>1</sup>

Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi<sup>2</sup>

## ABSTRACT

This paper addresses the evolution of Brazilian geopolitical thought on the region, aiming to create a theoretical framework on contemporary South America. We argue that if Brazil wants to enhance its leadership in the South American regional integration process, the country would have to harmonize neighbor States interests found in two main geopolitical components: the Bolivian heartland and the Amazonian heart. In order to reach the definitions of such concepts, this article analyzes the formation and evolution of Brazilian geopolitical thought, highlighting the geographic and political variables which underlie the stability in the region and provide the integration possibilities of South American countries. This will be the first part of the article, a historical approach to contextualize South American developments in its current geopolitics and a review of the main theoretical contributions of Brazilian authors in the last century. Once the geopolitical trends are assumed, the next section presents some principal elements for a current regional integration analysis in South America and what Brazil can do in terms of geopolitics. We believe that contextualizing these elements will strengthen our argument that harmonization of interests in these two main geopolitical realms will increase Brazil's regional leadership.

**Palavras-chave:** Regional Integration; Brazilian geopolitics; South America.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Rio de Janeiro - RJ, Brasil. lpedone@uol.com.br

<sup>2</sup> Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Rio de Janeiro - RJ, Brasil. giordano.antoniazzi@gmail.com

## INTRODUCTION

Is it possible to understand South American regional integration processes under a geopolitical vision? This paper addresses the evolution of Brazilian geopolitical thought on the region, aiming to create a theoretical framework on contemporary South America. With this effort, it will be possible to indicate the development of an internal geopolitical understanding of Brazil and South America and, therefore, provide some elements for a contemporary analysis (KACOWICZ, 2000; CHILD, 1979). From this combination of elements, we argue that Brazil would have to harmonize neighbor States interests found in two main geopolitical components in the region in order to enhance its leadership in regional integration: in the Bolivian heartland and in the Amazonian heart. These two components are no new concepts, but rather the result of an intense geopolitical discussion which dates from the early twentieth century.

The first component deals primarily with the Brazilian historical attempt to expand to the West, that is, to reach the Pacific and benefit from its commercial and economic relations (FRIEDMAN, 2009). However, despite this geopolitical effort aiming at improving Brazil's geopolitical position, many geographical and political barriers have hindered such movement (COSTA & VLACH, 2007). The second component received attention only in the recent decades due to the geographical complexity and sociopolitical situation of the Amazon. The increasing economic importance of the Brazilian Amazon attracted its neighbors in trade and infrastructure initiatives, and was recently legitimized within the regional integration discourse<sup>3</sup>. Thus, supported by the development of the Brazilian geopolitical academic works, we can contextualize the dynamics of power in the South American region and better understand current challenges and opportunities for Brazil.

This article analyzes the formation and evolution of Brazilian geopolitical thought, highlighting the geographic and political variables which underlie the stability in the region and provide the integration possibilities of South American countries. To perceive this evolution, it is important to set aside the deterministic character perceived in twentieth

---

<sup>3</sup> The Amazon stretches from Bolivia to the Guyanas. Since most of the Amazon is inside Brazil, it is important to differentiate Continental Amazon (also called Pan-Amazon) from Brazilian (also called Legal) Amazon. For an initial comprehension of the geopolitical importance of the Amazon, see Lima, Fraga, Sammya, Alvez, & Silva (2014).

century Brazilian geopolitical theories. Doing so enables us to build new causal mechanisms present in a geographical and political regional reality that is changing in the twenty-first century<sup>4</sup>. A more realistic approach to analyze current geopolitics allows contextualizing South American regional developments in historical terms and understanding its current dynamics. This will be the first part of this article, followed by a review of the main contributions of Brazilian authors. Once the geopolitical trends are assumed, the next section presents some principal elements for a current regional integration analysis in South America and what Brazil can do in terms of geopolitics. We believe that contextualizing these elements will strengthen our argument that harmonization of interests will increase Brazil's regional leadership.

## FORMATION AND EVOLUTION OF BRAZILIAN GEOPOLITICAL THOUGHT

While discussing Brazilian theoretical concepts, a distinction between a deterministic and a more realistic view of contemporary geopolitics is required in order to understand its one-hundred-year-evolution<sup>5</sup>. The main reason lies on the fact that if applying traditional geopolitical analysis now, such framework would not properly explain current power dynamics of South American countries, an essential feature to comprehend any changes in the region understood as 'geopolitical'. In particular, it is difficult to apply automatically Ratzel, Kjellen or Mahan main concepts for the region without making any conceptual changes. For instance, we can take the idea of heartland and apply to South America, but not to reach the same conclusions that Ratzel came to: as we shall see, the

---

<sup>4</sup> Institutions, internal politics and environmental changes are altering the character, but not the nature of geopolitics. These elements are fundamental to a more clearly understanding of the geopolitical situation in South America, without rejecting the importance of territory in geopolitical theory. In sum, territory and resources matters, but it is not the solely variable to grasp and determine the power relations in the region. A discussion about this idea is present in Deudney (1997) and about the importance of environment on geopolitical issues in Halden (2007).

<sup>5</sup> We do not intend to analyze the different epistemologies of geopolitics, so that the proposal here is not to understand the processes in South America from a critical geopolitical view. This is because we agree with Haverluk, Beauchemin, and Mueller (2014) with the statement that critical geopolitics is anti-geopolitics, anti-cartographic and anti-environment. Faced with this rejection and the difficulties of the determinist view, the ontologically "realistic" option becomes suitable.

context shaped the concept, embodying new relations between power and territory. Also, accordingly, to Rivarola Puntigliano, the impact of changes on the region and the new economic and political dimensions that shape Brazil in the new century, impinges adaptations and transformations upon the geopolitical thinking, mainly to understand the recent processes of integration (PUNTIGLIANO, 2011).

National objectives outline the geopolitical actions of States, that need to operate in an international (and regional) environment of diverse constraints (MEARSHEIMER, 2002)<sup>6</sup>. Therefore, to establish a sound geopolitical framework, consistent with the current integration processes and external actions around Brazil, a theoretical vision is needed to encompass previous causal mechanisms stated by its geopolitical thinking and highlight that these notions are dependent on the events that they generate (BHASKAR, 2008). Simply put, a relation between power and territory sets out a dynamic that alters that same relation, modifying States geopolitical objectives. Consequently, this assumption leaves out the positivism on the deterministic theory and provides a continuous evolutionary application of modifying old theories into new realities. In addition, it can continuously generate new knowledge about the region, having as premise the idea of continuous change in the variables and its theoretical framework. For these reasons, it is necessary to understand the evolution of the main geopolitical thinkers in the South American continent, which will allow us to contextualize the current geopolitical reality. As a result, it is conceivable to display the potential causal tendencies of key geopolitical variables in the South American continent and propose the interpretation of *harmonization of regional interests* to explain and to prospect integration processes on the region.

The South American geopolitical reality initially constructed its theoretical elements within the practical experiences of territorial demarcation in Brazil in the early twentieth century. Different border conflict resolutions in this period are seen exemplarily in the diplomatic conduction by Baron of Rio Branco, Brazilian minister of Foreign Relations. Although there was no geopolitical theoretical framework developed at his time, realistic foundations guided the conduct of his foreign policy in the period. The diplomat's political conduction and actions (internal and external) represented the basics of geopolitics: the perception of potential

---

<sup>6</sup> However, despite epistemological similarities, it is important not to confuse with ontological realism presented in the previous paragraphs.



opponents in territorial issues; the strengthening of Brazilian Navy to maintain its presence in disputed areas; and the formal delimitation of border territories (HEINSFELD, 2011). Later on, authors such as Mario Travassos and Everardo Backheuser used the concepts and theories, especially of Ratzelian extraction, to compose the geopolitical features in the South American region. Moreover, during this period, military intellectuals developed these German ideas (despised and isolated by Brazilian civil scholars), institutionalizing geopolitical knowledge about the country (MARTINS, 2009). This also served as a theoretical framework for Brazilian aims to develop its economy and its international projection in the military regime between 1964 and 1985. International historical context strongly shaped the thinking of this generation of geopoliticians, who lived a period of border resolutions (such as the incorporation of Acre as part of Brazil), state centralization led in 1930 by Getúlio Vargas and distrust of the Argentine development and its possible expansion (ALSINA JR., 2014).

As previously stated, Backheuser conceptual production on geopolitical knowledge was oriented to the domestic territory. The idea of National Central Nerve is the author's conception of how States could politically centralize its decisions within a federally autonomous national territory (ANSELMO & BRAY, 2002). Since in that moment Brazilian politics was characterized on strong oligarchical politics in federate states such as São Paulo or Minas Gerais, this initial conception shows the firsts geopolitical concerns about internal strengthening of the State. Backheuser represented the geopolitical organicist determinism, because he saw the State, associated with the territory and society as an inevitable form of organism that permits the development of the whole country. It was an important influence for the military in later decades (SCHWAMBAIRD, 1997).

However, it was Mario Travassos that developed Brazilian goals in a clearer geopolitical model in the 1930s, comprehending internal problems and external threats. First, he outlined the main geopolitical influences to think Brazil in current South America: United States to the north and Argentina to the south, one representing an international and the other a regional threat. Travassos saw that United States influence in Central America had consolidated after building and controlling the Panama Canal (1903-1914). Economic "Yankee infiltration" in Andean roads and the Pacific Coast motivated the authors uneasiness about

Northern South America: only a continental projection of Brazil could halt these movements (TRAVASSOS, 1935). This idea of projection could be analyzed using the notion of lines of least resistance, understood as places where the implementation of infrastructure is easier and cheaper. Geographical antagonisms, that is, the geopolitical differences between the Atlantic and Pacific countries (geographically divided by the Andes) and between the basins of the Rio de la Plata and the Amazon (a not only resources-rich place, but also where the main river of the region flows) would give the locations of such lines. Given the premises that the States in the Pacific have the challenge of achieving access to the Atlantic to enhance its economic status, Brazil and Argentina, by having that access, have to control specific regions where trade occur. Following these concepts and different geographical locations, the position of such lines is situated mainly in Bolivia and, to a lesser extent, in Uruguay. Therefore, the main geopolitical reason for territorial expansion and conflicts between Brazil and Argentina throughout the centuries is because of the particular geographical position of these smaller states.

Travassos' contributions are fundamental to the formation of a national thought about Brazil's geopolitical action, because it was not an arms race that would dominate the region, but an infrastructural one. Bolivia is located between these major geological accidents in South America (the Andes, which separates the continent from the eastern plateaus and highlands and the western coast, and the basins of the Amazon and La Plata rivers, which promote a division between north and south), occupying a key strategic area for trade and primary production. More specifically, Santa Cruz de La Sierra (Amazon influence), Cochabamba (Andean influence) and Sucre (Platine influence) are the Bolivian cities that condition a "strategic triangle", included the mining towns of Oruro and Potosí and several pathways to the Pacific (TRAVASSOS, 1935). According to Travassos, only by analyzing this region that Brazilian and Argentinean interests about economic dominance and confrontations become visible: Cochabamba integrates the platinum rail system (most of them Argentinean) and Santa Cruz is seen as a key access point to Brazilian Midwestern states. This Bolivian triangle ends up being the center of gravity of border interests, involving both conflicts between Chile and Peru, and with Argentina, Paraguay and Brazil since the colonial period (CASTRO, 2012).

With these propositions, Travassos concluded with several

policy recommendations, the main one being that Brazil should ensure its connection with the Bolivian triangle through a system of railway connections, thus integrating all countries in the area at the expense of isolating Argentina (TRAVASSOS, 1935). We can find evidence that his ideas strongly influenced president Getulio Vargas (1930-1945) in his initial articulation of plans to build infrastructure, including highways between the Brazilian city of Corumbá and Santa Cruz de La Sierra in 1938 (MARTINS, 2011). Thus, in this period Bolivia became the containment of the Argentine railway expansionism and also helped promoting Brazilian geographical development. For that reason, his contributions paved the way for a new geopolitical thinking of South America and Brazil's possible actions in the region, considering the continent as the main object of any future geopolitical analysis.

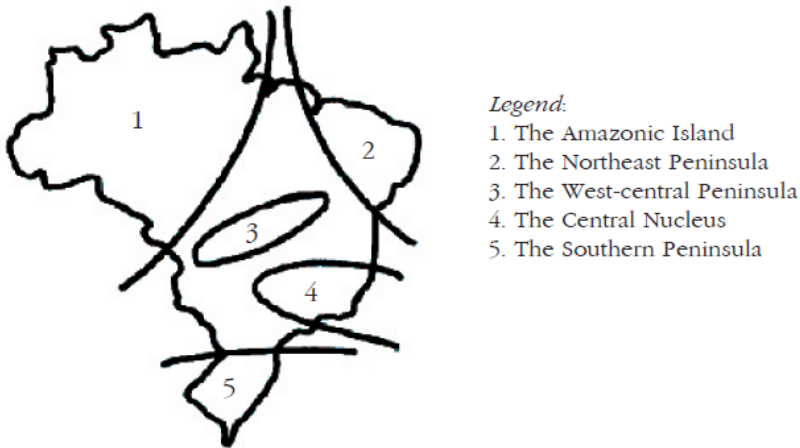
Nonetheless, the external constraints posed by the Cold War in the 1960s, together with the institutional centralization by the military in Brazil, left out regional integration to focus on the idea of Brazil as a global power in geopolitical thought. The authors of this period form what would be later called the Brazilian Geopolitics School and gave much more emphasis on an international, and specifically, hemispheric positioning of the country (ALBUQUERQUE, 2010). This conception of international projection is rooted in Golbery do Couto e Silva ideas, in which Brazil would serve as a strategic support for the United States in the bipolar confrontation against communism in the American continent, mainly responsible for the hemispheric security in the South Atlantic<sup>7</sup> (FREITAS, 20014). General Golbery was a major influence in the Brazilian geopolitical thought, by establishing national security and development as interdependent variables, critical to the Brazilian State expansion goals. This should be achieved by the fact that in the mid-twentieth century, the author saw Brazil as a "geopolitical archipelago" (as Figure 1 shows), whose areas needed to be incorporated as a whole to truly form the Nation. He understood that only when this process was completed and its surroundings were secured, Brazil could "offer its potential" to be recognized by Western countries as a global power (SILVA, 1981). Despite his political and ideological assumptions, the essence of his ideas - the unification of different national territories -, was sought after by the

---

<sup>7</sup> In the Military Regime (1964-1985), General Golbery do Couto e Silva would become one of the main thinkers of the National Security Doctrine and would have a large influence in the political decision process in the 1970s.

military regime and opened new ways of economic and social mobilization (increased migration, industrial growth, and agriculture expansion in new areas).

*Figure 1 – The Brazilian Archipelago*



(Source: M. Romero, M. Vyoleta, R. Peña and P. Ulloa, 'Brasil: raíces geopolíticas y actual influencia en expansión', *Política y Cultura*, primavera 37 (2012), p. 244)

Couto e Silva's ideas persisted through the entire military regime and were supported by other geopolitical considerations from his fellow contemporaries. For instance, Therezinha de Castro, along with Delgado de Carvalho developed in the 1950s the theory of confrontation, a thesis to determine the limits and claims of South American countries in the Antarctica and Brazil's role to gain influence in the passage between the Atlantic and Pacific Ocean (CASTRO, 1976). According to her, a regional consolidation of the South Atlantic would be only feasible with the recognition of the Antarctic continent, since Brazil's large proportion within this territory would increase its influence over the Strait of Drake. With this, Castro made a great contribution to geopolitical thought when she highlighted the importance of the relationship among South America, Africa, and Antarctica as essential to increase the influence over the South Atlantic (PENHA, 2008). Also Therezinha de Castro's contributions about South America aimed to indicate the

dualism between the countries on the Pacific coast (more regional circulation) and those on the Atlantic (intercontinental traffic), and the fact that they are situated in distinct longitudinal areas (one formed by the Andes and the other over the plains and plateaus). With this physiopolitical approach, resembling Travassos ideas, but focusing on geographical formations of the South American region, it qualifies the argument of a natural positioning of Brazil conditioning political conjunctions (or disjunctions) with other subregions, as well as in the Atlantic Ocean (CASTRO, 1995).

Carlos Meira Mattos, another author of this Brazilian geopolitical school, developed his thinking by gradually leaving aside the initial idea of Brazil as a world power, to focus on a more regional basis<sup>8</sup>, which would require the formation of a Pan-Amazonian identity. Thus, he emphasized the idea of inner poles of exchange as key variables to promote integration in the continental Amazon (MATTOS, 1984). In short, this concept emphasizes the State presence in major Amazonian cities to increase commercial and productive activities, transforming them into attraction poles to other foreign cities in the borders. The evolution of his traditional thinking is the result of incorporating sociological, anthropological and epistemological thoughts: power could be obtained in a territory with distinct political, economic and sociological characteristics and be applied in a geopolitical manner. However, like Couto e Silva and Castro's recommendations, a strong State would be necessary to mobilize resources in a national scale to achieve these objectives.

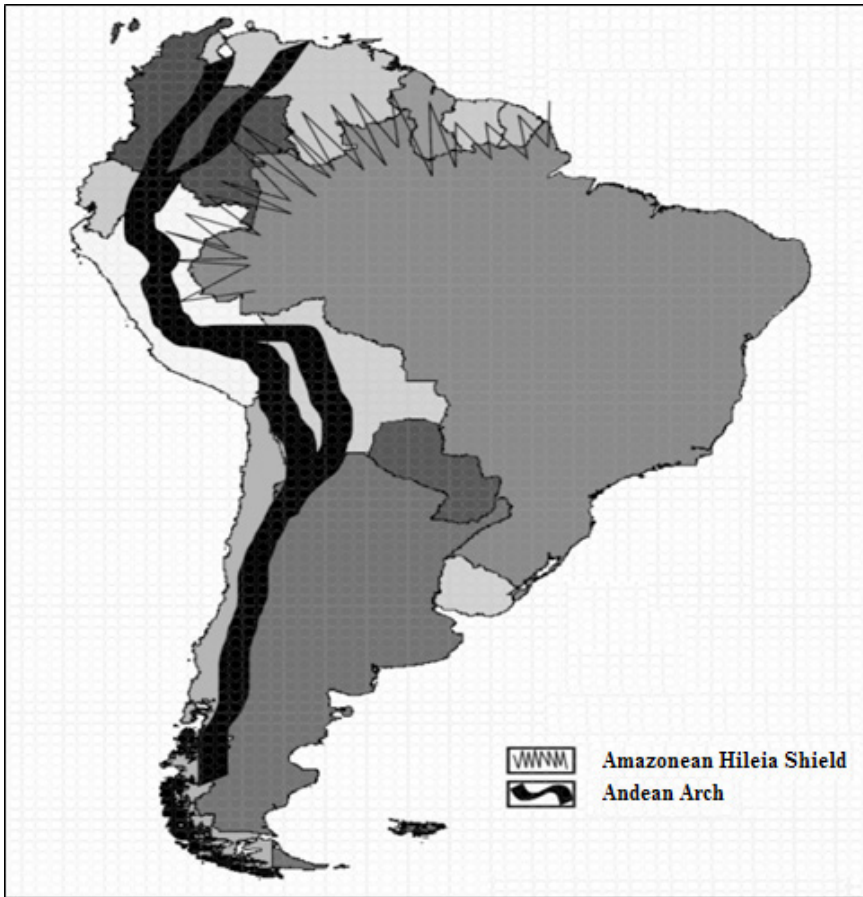
Thus, it is interesting to note this epistemological transition in the development of the geopolitical school. The current determinism at the beginning of the century did not fully grasp the new geopolitical reality and ideologically confined any divergent position. What happened was a desynchronization of reality and theory. Likewise, a further fragmentation of the Brazilian geopolitical thinking became evident in the 1980 and 90s. With little discussion of previous ideas, other epistemological pathways, such as critical geopolitics or a post-modern rejection of power and territory as an

---

<sup>8</sup> Meira Matos, despite being a general influenced by the previous geopolitical ideas, was facing the current economic and political decline of Brazil in the late 1970s. This probably moved his attention to other geopolitical areas previously less studied. More on this shift in geopolitical thinking can be found in Kacowicz (2000).

area of study, were incorporated (KACOWICZ, 2000). Conversely, Moniz Bandeira works at the end of this period highlighted the new geopolitical movements of the post-Cold War as critical to contextualize the importance of South America to countries like USA or China: transfer of military and economic resources to Colombia in order to fight narcotrafficking, the FTAA proposal, activation of the US Fourth Fleet in South Atlantic. and Chinese investments in various countries are prominent geopolitical points (BANDEIRA, 2009). These actions created a revival in the geopolitical thought and its relation to the knowledge of Political Science and International Relations: geography and territory matter but there are more factors for a contemporary analysis (MIYAMOTO, 2014). Also, the absence of practical political subject in the post-modern geopolitical theories generated an academic reaction, by elaborating new insights and theories of applied regional geopolitics (ALBUQUERQUE, 2010). The awareness of new internal and external political issues would be critical to geopolitically situate Brazil in the South America of the twenty-first century. These discussions created the “new basis” for debating geopolitics in Brazil and its environment, putting emphasis on regional geography and the external policy of its prominent poles.

As stated, this reorganization of power in the twenty first century in any way rules out geopolitical elements, essential for an analysis of global trends and threats. As George Friedman stated, demographic, technological, and cultural changes will define the new geopolitical relations of the century and, if Brazil keeps itself isolated from the Andes and the dense Amazon forest frontier, as shown in Figure 2, it will be not a “geopolitical problem” for the United States (FRIEDMAN, 2011). This capture of “carelessness” by American geopolitics in the region was noted by Brazilians like Andre Martin and Edu Albuquerque. These authors state that new concepts, visions and theories are needed to deal geopolitically with the Amazon and advance policy recommendations, since it is of utmost importance for the development of the country and the region (ALBUQUERQUE, 2014).

*Figure 2 – Andean Isolation of Brazil*

(Adapted (translated) from E. Albuquerque, 'A (Geo)Política de Defesa Brasileira', *Revista de Geopolítica* 1/1 (2010), p. 53)

Although conflicts and border disputes in the Southern Cone region were reduced due to the integration phenomenon initiated in mid-1980s, a sharp recovery and updated form of geopolitical thinking on the Amazon region was developed, especially after the growth of an environmentalist discourse limiting and constraining national sovereignty on the vast Amazonian territory (PENNA FILHO, 2015). An updated geopolitical view on the issue can be represented by Bertha Becker interpretations on the Amazon, summarized here in three propositions: the articulation of the urban complex with green complex; the use of environmental services for



the development of the region; and innovation with respect to mining and its trade flow (BECKER, 2005). The first point arises from the need to avoid the productive isolation of this huge region and foster a differentiated innovation: to create a real urban network among the cities as a way to structure a supply chain based on local resources. In Becker's words:

Moreover, the rich territorial diversity orients a varied network of cities guided by different natural resources that should be considered as complementary. Roughly speaking, in a macro-regional level, the Amazon Forest (AF) is an extensive area led by Manaus under the influence of São Paulo. Belém guides much of Amazon without the Forest (AwF), located in the state of Pará, and its area of influence is reduced by the advance of the Brasília-Goiânia and São Luís action. Cuiabá commands the extensive savannah and the transition to the forest, extending the influence of São Paulo on the Amazon Forest. It is the contact area between the AwF and AF that originates conflicts of ownership and use of land, impeditive to the implementation of a new development model. (BECKER, 2009)

From this development, the increasing value of services produced by nature, using them as a basis for science and innovation, and the reversal of the regional settlement process takes large geopolitical importance (PAIVA, 2015). Consequently, these city networks can be understood by what Becker calls flexible armor belts of the core forest: while protecting nature (and, consequently, its economics), they can be used to promote development and innovation. Related to the second and third point, and due to intensified bioproductive process chain, it stimulates the deployment of industries (concentrated in areas without forest) and environmental services (more concentrated in areas of dense forest). As such, her conclusions recognize the strategic importance of providing unique products and services demanded by other neighboring countries. Under such a planning and articulation, the Brazilian city of Manaus would be an international and regional dynamic center. Since this city is centered on the largest basin of the world, equidistant from the major South American cities of the north, its pivotal position becomes clear to Brazilian objectives to articulate this new economic and trade process in



the region.

Becker's work shows that the new urban and economic processes taking place in the Amazon could potentially become a South American "centrifugal core": it can attract the countries in this region due to diverse economic possibilities. The insertion of the mining and lumber production cities within this complex opens new doors to an infrastructure both to the east and to the west. It is, basically, a necessary institutional innovation in the region in order to achieve its geopolitical potential. Reinforcing the creation of export corridors, Brazilian Amazon states such as Amapá (the northern tip of Brazil), could become the "spearhead of economic and infrastructure attractiveness in the region to neighboring countries" and expand Brazil's commercial possibilities (SUPERTI, 2011).

It is important to highlight the fact that geopolitical views on vulnerabilities in the Amazonian borders end up incorporating many "foundational" assumptions about the Rio de la Plata Basin in the south (ALBUQUERQUE, 2010). Hence, the region takes the same analytical vision on geopolitics once only applied to the south, since there are visible global power projections in that region, as well as the growing threat of transnational crime (and its political use) on the borders (PAIVA, 2015). Nonetheless, these processes, involving the population internal and across borders movements in the Amazon countries, as well as the diversified economy in the territory, generate a different dynamic in its borders. The threats arising from drug trafficking cannot be generalized to a "containment policy" of the Amazonian borders, not because of the growing logistic budgets, but because they obstruct the development process of the Amazonian heart, as previously indicated by these new assumptions. As the current authors show, isolation in this region is not conducive to infrastructural development (circulation of trade and people). Therefore, the conduct of a coherent foreign policy containing these indicated issues seems to be the determining factor in attracting the Amazonian neighbors to the development possibilities and regional securities that "only Brazil could offer" (ROMERO, PEÑA & ULLOA, 2012).

## REGIONAL COMPOSITION: ELEMENTS OF ANALYSIS

As seen, the varied approaches of the Brazilian geopolitical thought provide us many dynamic elements on geopolitical movements in South America and show different policy possibilities for the country.

Travassos contributed to the analysis of a strategic triangle in the Southern Cone, indicating which points are of geopolitical importance to the rise (or decline) of South American countries. Meira Mattos, Therezinha de Castro and Golbery do Couto e Silva gave the geopolitical importance to the regions of the Amazon, South Atlantic and Antarctica. Also, an understanding of the evolution of geopolitics in South America is vital for the current analytical context. This implies translating the mentioned authors into the twenty-first century discussion, a work already placed by Bertha Becker for example, by advancing a profound analysis of the Amazon. Therefore, by combining the development of these ideas, it will be possible to understand the key elements of analysis in South America. A didactical way to do this is by dividing into the most important elements in the continent.

### **THE DIVERGENCES CONTAINED IN THE SOUTHERN CONE: NEW TRIANGLE, NEW ACCESS TO THE PACIFIC?**

As previously stated, Argentina has always been a major geopolitical concern for Brazil and the reverse is also true (ESCUDE, 2012). However, Argentine geopolitical thinkers find that the country takes extreme actions from time to time, making geopolitically contradictory positions (BUCHRUCKER, 1994). For them, a part of the explanation of Brazil gaining ground in the region could be explained by Argentina's losses and non-pragmatic actions on the international field. Thus, for some authors the low costs to internationally "misguide" would explain Argentina's relative power loss to Brazil in the last decades (ESCUDE, 2009).

However, with regard to the geopolitical focus of Argentina, the Rio de la Plata region is clearly the main subject of concern still in present days. This will always be the region's geopolitical bargaining table, in which conflicts or litigations can increase or decrease (DORADIOTTO, 2014). Uruguay, before seen only as a buffer state, should now be understood as an important articulator of Brazil-Argentina relations: its strengthening can be seen as an alleviation of any concern to Argentina and enables some development possibilities to the northern countries, by giving them (indirect) sea access (BUZAN & WAEVER, 2004), as seen in figure 3. In return, Brazil can maintain its presence and economic expansion in the region without escalating any conflict. Also, Brazil's willingness to show

favorable actions to Argentine interests over the Malvinas is also another fundamental geopolitical gear that enables current friendly relations (BANDEIRA, 2012). The maintenance or possible advancement in these positions improves Brazilian bargaining power in the Southern Cone.

*Figure 3 – The Rio de la Plata Region*



(Source: Stratfor, 'The Geopolitics of Brazil: An Emergent Power's Struggle with Geography' (2012) available at: <<https://www.stratfor.com/sample/analysis/geopolitics-brazil-emergent-powers-struggle-geography>>)

The Rio de la Plata region is not only a geopolitical element to the Brazilian-Argentine relations, but it is also applicable to other countries in the basin. The solution of the Itaipu conflict through the advancement of Brazilian bargaining power was paramount to alleviate the rivalry between Brazil and Argentina, turning possible to further more robust cooperation agreements, such as MERCOSUR (LIMA, 2007)<sup>9</sup>. The La Plata river also

<sup>9</sup> The conflict is the old dispute already discussed between Brazil and Argentina by the Rio de la Plata region, centered mainly on the political control of Paraguay and political links with Uruguay. This regional dispute was the most intense war in South America, formally called Paraguayan War (1864-1870). For more information on the Itaipu Agreement in the 1970s, see Lima (2007). For a discussion about this evolution on the Brazilian-Argentinean rivalry, see also Winand (2014). See also Pedone (1989) for the Itaipu binational Hydro-Power project, military power, development policy and insulated policy making.

becomes an important element of political bargaining (hydroelectric energy) with Paraguay, since new Itaipu agreements show distinct gains to both countries (BLANCO, 2009). Recent thinking about such issues argues that Brazil could stand out on its neighbor's development by facilitating access to the sea through its rivers. Such movement could, conversely, legitimize Brazilian access to the Pacific Ocean (through commercial agreements or infrastructural projects). Such a shift is due to the growing importance to Brazil of the Asian markets, enhanced by favorable political relations in the last decades (KING, MATTOS, et al., 2012).

The progressive strengthening of Eastern Bolivia shows the degree of continuous Brazilian presence in the country. The infrastructure developments, as well as investments in the soy area, do not question the geopolitical importance of Bolivia, but the framework presented by Travassos earlier, proposing a new possible triangle (Santa Cruz, Cochabamba and Tarija) due the presence of new strategic minerals (SEVERO, 2012). The intention to give Bolivia an access to the Atlantic through the activation of Puerto Busch (on the border with Paraguay) is a way to support the maintenance of the Brazilian presence in Santa Cruz de La Sierra and give the country an indirect access to the Pacific. This seems to be the way for Brazil to surpass the natural barriers of the South American continent presented earlier and to enhance its commercial activities within the region.

Since the Brazilian presence in the (old or new) strategic triangle has strengthened in the last decades, the priorities for Brazilian defense issues have increased in the South Atlantic, gaining now a special new term from the military, the Blue Amazon (WIESEBRON, 2013). The recent discoveries of large oil reserves in the Brazilian South Atlantic, combined with the geopolitical bases originated from Therezinha de Castro and Meira Mattos works, have been officially designed the South Atlantic as a strategic environment for the country (NEVES, 2015). Therefore, it is possible to distinguish a strategic surrounding and a defense area for Brazil, where the first requires diplomatic and economic actions to improve its geopolitical regional status, and the second implies a military modernization to protect its coastal resources at an international level (PAIVA, 2015).

## PACIFIC COUNTRIES AND THEIR INHERENT INSTABILITY

The Pacific countries from Colombia to Chile have a different way of relating to the other South American countries, as already indicated by geopolitical thinkers so far. As the Andes hinders their relationship to the east and creates territorial and border conflicts, these Pacific countries showed little interest in enhancing a stronger economic relationship with Atlantic countries. Their unstable position can be highlighted by: commercial relations out of the region, mainly with Asia, the strategic relationship with the United States, the issue of drug trafficking and the rivalry with neighbors for an access to the Atlantic<sup>10</sup> (SLIPAK, 2014). However, the current trend of large Chinese investment, especially on primary resources, such as oil and mining must be stressed. Such investments in Peruvian mining companies occurred in the last decade, while Ecuador receiving increasing attention from Chinese oil companies in recent years (CHEN & LUDEÑA, 2013). The country has important oil fields in the eastern Amazon areas and, by involving large Chinese financing to its economy, internal conflicts (between the Ecuadorian companies with large Chinese capital and its outsourced local workers) are becoming very common in nearby border areas with Colombia and Brazil (MARTÍNEZ, 2014).

Colombia and Venezuela still have territorial disputes, since the division of Gran Colombia in the nineteenth century (BETHELL, 2004; ALVES, 2000). The mutual distrust between Colombia and Venezuela ends up being the tensest South American conflict, due to the fact that both have the second and third highest military spending when compared to other countries in the region (INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES, 2015). The horizontal character of the Venezuelan geopolitical expansion (towards the Pacific) confronts the vertical constraints posed by the Andes on Colombia, causing an inherent tension on the borders of these countries (CETINA, 2010). Another important internal point to comprehend the current Colombian situation in the region is the development of internal infrastructure between the center and the north of the country which has not fully connected their cities. Hence, urban planning emerges as one of the main geopolitical factors needed for

---

<sup>10</sup> These characteristics can be seen very clearly on the recent agreements made between Colombia and NATO (SANCHEZ, 2014).

the country to consolidate its productive capacity, facilitating to resolve conflictive areas where the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) are situated (DUSSAN, 2006). Therefore, Colombian geopolitical issues involve an a priori settlement of such internal affairs and disputes because they generate new external issues, especially against Venezuela.

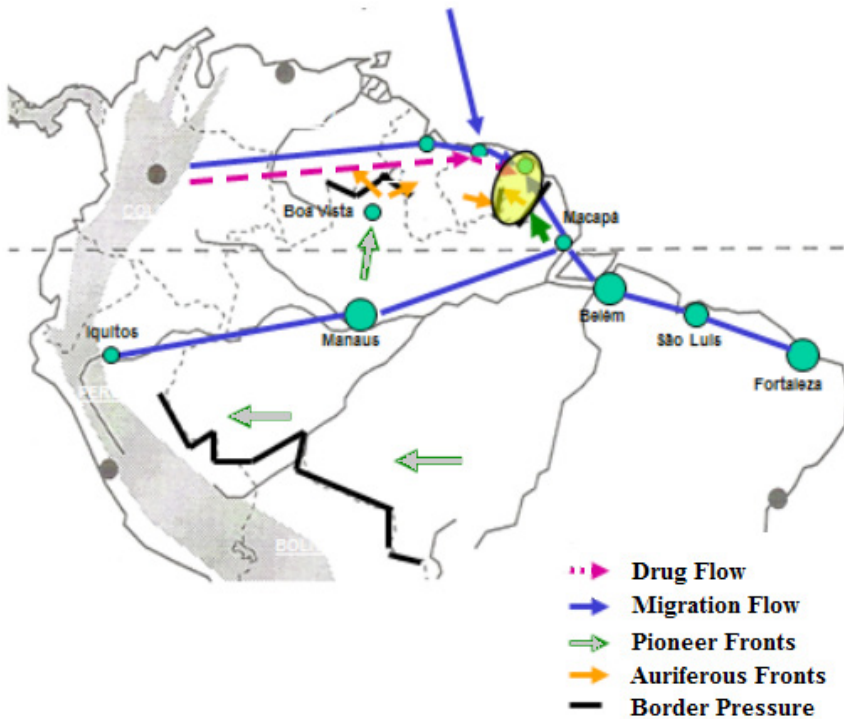
Perceptibly, it is because of the FARC and the drug trafficking that Colombia turns to the Amazon. Also for this reason, it is where direct foreign presence is more present: this Andean country has received a large sum of resources and military bases from the United States on its territory, especially in border areas (COSTA, 2009). Colombian internal instability prevents it from developing more concrete external actions. These problems spillover to the Amazon, escalated by their neighbor's distrust about intense U.S. presence in the territory (PENNA FILHO, 2015). Nonetheless, it is exactly from these problems that arise the opportunities for Brazilian presence, through the intensification of the Amazonian urban networks in the region and its military strengthening in the borders, as shown in the last decades (BITENCOURT; ARRARÁS & GAMARRA, 2002).

## CARIBBEAN COUNTRIES AND THE ATTRACTION OF THE AMAZON

The geopolitical importance of the Amazon, as stated in previous sections, is clearly more connected to the Northern South American countries. The Guyana, Suriname, French Guiana, Venezuela, and Colombia can be seen as the countries that constantly measure the benefits of looking into and out of their continental surroundings. However, unlike the Pacific countries, they are related with their territorial neighbors and borders in a much more intense way. Guyana, Suriname, French Guiana can be understood as "another South America", where recent independence processes were interwoven with various internal conflicts and strong migrations to United States, Canada, with a large part to European countries during the end of last century (VISENTINI, 2010). These are countries that are still institutionalizing their political systems to conduct a more structured development of their society, reducing illegal activities such as drug trafficking and gold mining within borders. The political institutionalization, internal stability and growth of these countries upgrades their position vis-à-vis European countries with respect to their South American geographical integration (GRANGER, 2013).

This implies a new border orientation with these countries around the Brazilian Amazon, basically an intensification of what happened in the 1980s: large infrastructure projects involving Guyana, Suriname, French Guiana and Brazilian cities, from Manaus to Belém. For example, a recent agreement between Brazil and Guyana to build hydroelectric plants involves the construction of such plant in Essequibo, an area disputed by Venezuela (SILVA, 2015). It could be seen here as an offering of the Amazon border resources as a development element to neighboring countries, involving them more in the regional integration process (as seen in figure 4), at the same time it opens a bargaining space for Brazil to settle disputes between them and increase its regional leadership. Such bargaining actions are no policy innovations at all, in fact just a strategy applied from time to time whenever opportunities arise (ALSINA JR., 2014).

Figure 4 – Northern South America Dynamics



(Adapted (translated) from S. Granger, 'As Guianas e o Brasil da contenção à continentalização, ou perigos e vantagens de uma interface caribenha e europeia', ACTA Geográfica 7/15 (2013), p. 29)



On Venezuela, as previously stated, its horizontal geopolitical character (towards west) opens its options of commercial relations to the Southern Cone through the Amazon region and opening trade operations with China and United States through the Caribbean. With such options, the country could diversify its trading partners, through the strengthening of infrastructure channels for commercial relations with other members of Mercosur. This is strongly related to energy integration projects with countries south of the continent, such as Argentina and Bolivia, which could politically integrate or isolate Venezuela to participate (SLIPAK, 2014). On the one hand, any regional project enabling a stronger trade flow for Venezuela will inevitably pass through the Amazon. On the other hand, the strengthening of Caracas-Havana-Managua relations sets another way to reduce Venezuelan oil freight costs flowing to China (SCHENEGOSKI & ALBUQUERQUE, 2014). This “Caribbean triangle” was developed at the time that Venezuelan-Cuban relations began to have a more positive character, with the consolidation of institutions like the Bolivarian Alliance for the Peoples of our America (ALBA). Hence, ALBA created not only an ideological, but also a significant political and economic relationship, because it provided the exchange of materials and fundamental human resources for the economic reconstruction and institutional reform of their countries (ARCE & SILVA).

These elements indicate the chessboard of possibilities in South America, especially for Brazil, that can utilize its infrastructural investments to attract its regional neighbors. Combining material resources and diplomatic propensity for action seems to be a trend that can legitimize Brazil’s intentions as a regional leader in South America. In order to understand what these two actions currently represent and how can they geopolitically influence South America, it is important to capture the role of the IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, in Portuguese or Initiative for the Integration of Regional Infrastructure of South America) and of UNASUR (Union de Naciones Suramericanas, in Spanish or Union of South American Nations) into our discussion.

#### THE MORAL AND PHYSICAL COMPONENT OF SOUTH AMERICAN GEOPOLITICS: UNASUR AND IIRSA

The Initiative for the Integration of Regional Infrastructure of South America (IIRSA) represents both the regional geopolitical game previously discussed as well as possible trends related to productive



integration. Behind each axis of integration and development proposed by the Initiative (Figure 5), one can identify interests of countries concerned about their possible gains to their internal development. Evidences in recent years show that there is a growing interest in carrying out regional integration projects: an increase over 70% in the numbers of plans, and a four-fold increase in projects investment since 2004 (IIRSA, 2014).

*Figure 5 – IIRSA Projects Axes*



(Adapted (translation) from C. Hirst, 'O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional', *Espaço e Economia* 2/3 (2013), p. 4)

IIRSA projects can possibly create a web of supply chains among the countries involved and improve their economic interdependence. This idea is important because it demonstrates the strategic planning character from and for the South American region rather than externally imposed causes like in previous periods, particularly in the 1990s, where the idea of "open regionalism" dominated any related integration policy (COSTA, 2010). For some authors, IIRSA resembles the second phase of Travassos project because, when analyzing the configuration and management of such infrastructure projects keep the Brazilian expansion to the West at a regional level (MARTINS, 2011). Nevertheless, it is necessary to

emphasize that such expansion does not end when it comes to the South American Pacific shores. It is possible to say that the ultimate goal would be to build this infrastructure through regional integration, reaching out to Asian countries and markets (COSTA, MENGER & TANCREDI, 2015). Consequently, this regional integration initiative could be seen as the mean and not the end of Brazilian interests.

Regardless of the type of regionalism IIRSA seeks, there are clear geopolitical interests in the performance and implementation of these infrastructure projects that strengthen regional integration, and, consequently, the role of Brazil in South America and abroad. With these geopolitical components acting on behalf of a regional stabilization, there is a need to institutionalize this process, that is, to turn South America into a political entity with goals and regional principles in common. The exposed regional architecture has evolved considerably in the twentieth century with agreements such as the creation of the Amazon Cooperation Treaty Organization (1995) and of Mercosur (Mercado Comum del Sur, in Spanish, or Southern Common Market 1991). Therefore, it was possible to advance over the next century to the development of the Union of South American Nations (UNASUR) (ARENAS-GARCÍA, 2012). Hence, the legitimacy of UNASUR enables this integration, particularly infrastructural, throughout the continent (CETINA, 2010). The objectives of the organization do not reside only in the geographical terms discussed before, but also in the formulation of a common political identity, especially in the defense area. With specific councils for such subject (its Defense Council), managing conflicts within a consensual framework promotes transparency among members and further legitimizes the institution (VIGEVANI & RAMANZINI JR., 2010).

While UNASUR geopolitical role has become more evident in the last years, the influence of the Organization of American States (OAS) has diminished since the late 1990s. The idea of governance by UNASUR has been effectively applied in order to create transparency and settle pending disputes through its regional defense council (FLEMES, 2011). Hence, consensual hegemony could be achieved by Brazil, if the country sustains such regional institutionalization (BURGES, 2008). However, as seen before, a necessary condition for this to happen is the stabilization (or, in some cases, the maintenance) of the geopolitical regional situation. Also, competition with other regional organizations, like the Trans-Pacific Partnership, are additional external constraints on Brazil's performance

(NOLTE & WEHNER, 2012). The presence (or absence) of Brazilian diplomatic, commercial or productive actions directly affects the directions regional integration and, consequently, UNASUR can take.

## **FINAL CONSIDERATIONS ABOUT THE REGIONAL TRENDS: GEOPOLITICAL HARMONIZATION AND INTEGRATION PROCESS**

Having developed the Brazilian geopolitical thought on the South American reality, it is important now to highlight main geopolitical trends and properly conceptualize them. An appropriate contextualization of the evolution of Brazilian geopolitical thinking and its changing reality in the twenty-first century has still focused on some key areas and perceptions. From this literature review and current regional geopolitical contextualization, two central structural components make possible comprehension of the Brazilian development objectives, while at the same time they reinforce regional integration. These are the infrastructure in the Bolivian heartland and in the Amazon heart. Harmonization of these two components has been a key action that Brazil has taken to enhance its regional integration process.

Brazilian geopolitics always focused on the first component, the Bolivian heartland, since this was where the regional balance of power was decided with Argentina, through numerous regional disputes. Thus, conflict management and diplomatic conduct were fundamental to develop, step by step, a bargaining dynamic among Southern Cone countries. From regional wars to greater economic interdependence, Brazil has managed to stabilize the region and obtained many benefits by maintaining its indirect presence in the heartland, leading a deeper regional integration in recent years. Rising its interests towards Asia, Brazil's priorities became securing and enhancing its commercial possibilities concerning the West through infrastructural projects in this heartland.

With the greater prominence of the Amazon heart, since the mid-1970s its discussion in Brazil has dramatically increased. Therezinha de Castro already indicated the Amazon Basin as a connecting sub-region between the Caribbean and the Bolivian highland areas, considering a possible heartland of the continent (CASTRO, 1995). However, unlike the first concept, geopolitical relevance is placed upon specific points and cities on the large Amazonian territory, not on a large region of interest. Consequently, it is more about connecting the dots than to reach them,

since this last movement has already been done in earlier decades. A new trend is to attract South American countries to the Amazon in order to participate in this new development as trade increases arising from infrastructural development in the region. Creating a network of cities and bioproduction around this core is an institutional innovation process, opening opportunities to promote development of that region (BECKER, 2009).

These two main South American geopolitical components attempt to contextualize the complex dynamic of the diverse regional elements, from old border disputes to new dynamics of economic relations to legitimate regional institutions. Having a critical view of current geopolitical evolution in South America, it is possible to derive from the relations of these elements and the scenarios for Brazil as a possible regional leader. Brazil's task of harmonizing geopolitical conflicts inherent to the region emerges at the same time it economically advances on these two regional fronts. As discussed before, contrary of being an obstacle it is a chance to step on an increasingly regional political integration, and to legitimize its leadership. Therefore, if there is a choice of managing geopolitical instability in the region under specific institutions, there is an element of regional order formally represented by UNASUR.

The study sought not to extrapolate to the international geopolitical context. However, a quick indication of the absence of geopolitical objectives of regional harmonization with its international projection is a missing theoretical connection in the twentieth century Brazilian geopolitical thought. It is becoming a consensus in the geopolitical discussion in Brazil that, in order to become a true international player, the country has first to be recognized as a leader in its region. The way to achieve these objectives will be, in geopolitical terms, through promoting regional stability, and therefore through the management of intraregional conflicts. Such stability on the continent facilitates investments in infrastructure, provided by regional agreements, and this opens space for a more intense economic growth. The current geopolitical analysis, placed under a critical view and dependent on the evolution of contemporary events, ends up becoming an essential tool for exploring the possibilities of these processes, avoiding vague deterministic predictions.

# A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO GEOPOLÍTICO BRASILEIRO: ELEMENTOS PARA UMA ANÁLISE CONTEMPORÂNEA NA AMÉRICA DO SUL

## RESUMO

---

Este artigo aborda a evolução do pensamento geopolítico brasileiro na região, com o propósito de criar um arcabouço teórico sobre a América do Sul contemporânea. Argumenta-se que, se o Brasil deseja realçar sua liderança no processo de integração regional sul-americano, o país teria que harmonizar os interesses dos Estados vizinhos encontrados em dois principais componentes geopolíticos: o heartland boliviano e o coração da Amazônia. Para que se alcance a definição de tais conceitos, esse artigo analisa a formação e evolução do pensamento geopolítico brasileiro. Destacando as variáveis geográficas e políticas que subjazem à estabilidade na região e proporciona as possibilidades de integração dos países sul-americanos. Esta será a primeira parte do artigo, uma abordagem histórica para contextualizar os acontecimentos na América do Sul na sua geopolítica atual e uma revisão das principais contribuições teóricas de autores brasileiros do último século. Uma vez que as tendências geopolíticas são assumidas, a próxima seção apresenta os principais elementos para análise atual da integração regional na América do Sul e o que o Brasil pode fazer em termos geopolíticos. Acredita-se que a contextualização desses elementos reforçará o argumento de que a harmonização de interesses nesses dois campos geopolíticos principais elevará a liderança regional do Brasil.

**Palavras-chave:** Integração Regional; Geopolítica Brasileira; América do Sul

## REFERENCES

- ALBUQUERQUE, E. A. (Geo)Política de Defesa Brasileira. *Revista de Geopolítica*, v. 1, n. 1, p. 46-59, 2010.
- ALBUQUERQUE, E. S. A Geopolítica da Dependência como estratégia brasileira de inserção no Sistema Internacional. *Oikos*, v. 9, n. 1, 2010.
- ALBUQUERQUE, E. S. A teoria geopolítica meridionalista de André Martin. *Revista de Geopolítica*, v. 5, n. 2, p. 5-18, 2014.
- ALSINA JR., J. P. Rio Branco, grand strategy and naval power. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, p. 9-28, 2014.
- ALVES, F. *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Duke: Duke University Press, 2000.
- ANSELMO, R.; BRAY, S. Geografia e Geopolítica na Formação Nacional Brasileira: Everardo Adolpho Backheuser. In: GERARDI, L.; MENDES, I. *Do Natural, do Social e de suas Interações: visões geográficas*. Rio Claro: UNESP, 2002. p. 109-119.
- ARCE, A.; SILVA, M. As relações entre Venezuela e Cuba no governo Chávez (1999-2012): a aliança estratégica e o intercâmbio petróleo por serviços. *Revista de Geopolítica* v. 5, n. 2, p. 31-49.
- ARENAS-GARCÍA, N. 21st Century Regionalism in South America: UNASUR and the Search for Development Alternatives. *eSharp*, n. 18, p. 64-85, 2012.
- ARRARÁS, A.; GAMARRA, E. Drug Trafficking, National Security, and the Environment in the Amazon Basin. In: TULCHIN, J. S.; GOLDING, H. A. *Environment and Security in the Amazon Basin*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002.
- BANDEIRA, L. A. M. *A Importância Geopolítica da América do Sul na Estratégia dos Estados Unidos*. Brasília: FUNAG, 2009.
- BANDEIRA, L. A. M. Guerra das Malvinas: petróleo e geopolítica. *Revista Espaço Acadêmico* n. 142, p. 157-165, May 2012.
- BECKER, B. Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, 2005.

- BECKER, B. Uma visão de futuro para o coração florestal da Amazônia. In: CGEE Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribições. Brasília: CGEE, 2009. p. 37-86.
- BETHELL, L. História da América Latina: da independência a 1870, volume III. Brasília: FUNAG, 2004.
- BHASKAR, R. A Realist Theory of Science. New York: Routledge, 2008.
- BITENCOURT, L. The Importance of the Amazon Basin in Brazil's Evolving Security Agenda. In: TULCHIN, J. S.; GOLDING, H. A. Environment and Security in the Amazon Basin. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002.
- BLANCO, L. O Novo Acordo Brasil-Paraguai e a Renegociação do Tratado de Itaipú. Sankt Augustin: Konrad Adenauer, 2009.
- BUCHRUCKER, C. Pensamiento político militar argentino: el debate sobre las hipótesis de guerra y la geopolítica. Estudios n. 3, p. 141, 1994.
- BURGES, S. Consensual Hegemony: Theorizing the Practice of Brazilian Foreign Policy after the Cold War. International Relations v. 22, n. 1, p. 65-84, 2008.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. Regions and Powers: The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- CASTRO, T. Rumo à Antártica. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.
- CASTRO, T. Atlântico Sul: Riscos e vantagens. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995.
- CASTRO, T. América do Sul: vocação geopolítica. Revista da Escola Superior de Guerra, v. 27, n. 54, p. 16-32, 2012.
- CETINA, M. La geopolítica andina: el caso de Colombia y Venezuela en el ámbito de las independencias. Geopolítica(s), v. 1, n. 2, p. 281-299, 2010.
- CHEN, T.; LUDEÑA, M. Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: China-Latin America cross-council taskforce. Working Document Summit on the Global Agenda World Economic Forum, 2013.

CHILD, J. Geopolitical Thinking in Latin America. *Latin American Research Review*, v. 14, n. 2, p. 89-111, 1979.

COSTA, D. Integrar é desenvolver a América do Sul. In: COSTA, D. *Integração da América do Sul*. Brasília: [s.n.], 2010. p. 47-71.

COSTA, G.; MENGER, K.; TANCREDI, L. A Reformulação dos Eixos da IIRSA. *UFRGSMUN*, n. 3, p. 135-168, 2015.

COSTA, P.; V. VLACH, V. Brasil: geopolítica de expansão territorial, poder perceptível e consolidação do território. XI Encuentro de Geógrafos de América Latina (Geopolítica, globalización y cambio ambiental: retos en el desarrollo latinoamericano), p. 1-20, 2007.

COSTA, W. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *Confins [Online]* n. 7, p. 2-23, 2009.

DEUDNEY, D. Geopolitics and Change. In: DOYLE, M.; IKENBERRY, G. *New Thinking in International Relations*. Westview: Boulder, 1997.

DORADIOTTO, F. *O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)*. Brasília: FUNAG, 2014.

DUSSAN, A. *Pensamiento Geopolítico Colombiano*, 2006. Disponível em: <[http://www.sogeocol.edu.co/documentos/pe\\_geopol\\_co.pdf](http://www.sogeocol.edu.co/documentos/pe_geopol_co.pdf)>. Acesso em: 3 september 2017.

ESCODÉ, C. *Realismo periférico- una filosofía de política exterior para estados débiles*. Buenos Aires: Universidad del CEMA, 2009.

ESCODÉ, C. *Principios de Realismo Periférico: una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Lumiere, 2012.

FLEMES, D. *Una comunidad de seguridad regional en formación: la unasury su Consejo de Defensa*. *Estudios Internacionales* n. 170, 2011.

FREITAS, J. *A Escola Geopolítica Brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 20014.

FRIEDMAN, G. *The next 100 years: a forecast for the 21st century*. New York: Doubleday, 2009.

FRIEDMAN, G. *The next decade*. New York: Doubleday, 2011.



GRANGER, S. As Guianas e o Brasil da contenção à continentalização, ou perigos e vantagens de uma interface caribenha e europeia. *ACTA Geográfica*, v. 7, n. 15, p. 19-38, 2013.

HALDEN, P. *The Geopolitics of Climate Change*. FOI: Stockholm, p. 94-101, 2007.

HAVERLUK, T.; BEAUCHEMIN, K.; MUELLER, B. Three Critical Flaws of Critical Geopolitics: Towards a Neo-Classical Geopolitics. *Geopolitics*, v. 19, n. 1, p. 19-39, 2014.

HEINSFELD, A. Rio Branco e a modernização dos mecanismos de defesa nacional. *História: Debates e Tendências*, v. 10, n. 2, p. 264-276, 2011.

IIRSA. *La Cartera de Proyectos del COSIPLAN*, 2014. Disponível em: <<http://iirsa.org/Page/Detail?menuItem=32>>. Acesso em: 4 september 2017.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES. *Military Balance: 2015*. London: Routledge, 2015.

J. MEARSHEIMER. *Tragedy of Great Power Politics*. New York: WW Norton & Co Ltd, 2002.

KACOWICZ, A. Geopolitics and territorial issues: Relevance for South America. *Geopolitics*, v.5, n.1, p. 81-100, 2000.

KING, G. et al. *The changing nature of Asian-Latin American economic relations*. Santiago: ECLAC, 2012.

LIMA, M. R. S. D. *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: nuclear energy, trade and Itaipu*. Brasília: FUNAG, 2007.

LIMA, W. et al. Geopolitics in Amazon Geographic System in XXI Century. *Global Journal of Human-Social Science*, v. 15, n. 7, p. 21-30, 2014.

MARTÍNEZ, O. La geopolítica petrolera China en Ecuador y el área andina. *Tensões mundiais*, v. 10, n. 18, p. 255-273, 2014.

MARTINS, M. A geografia científica e a geopolítica no Brasil: duas vocações. II Encontro Nacional de História do Pensamento Geográfico, São Paulo, 2009.

MARTINS, M. Mário Travassos e Carlos Badia Malagrida: Dois Mo-

delos Geopolíticos Sobre a América do Sul. São Paulo: PROLAM-USP, 2011.

MATTOS, C. M. Geopolítica e Trópicos. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984.

MIYAMOTO, S. Geopolítica, Ciência Política e Relações Internacionais. ACTA Geográfica, Special Edition, p. 11-32, 2014.

NEVES, A. Atlântico Sul: Projeção Estratégica do Brasil para o Século XXI. In: GHELLER, G.; GONZALES, S.; MELO, L. Amazônia e Atlântico Sul: Desafios e Perspectivas para a Defesa no Brasil (. Brasília: IPEA/NEP, 2015. p. 252.

NOLTE, D.; WEHNER, L. UNASUR and the New Geopolitics of South America. XXIII World Congress of Political Science, 2012. Disponível em: <[paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_10836.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_10836.pdf)>. Acesso em: 4 september 2017.

PAIVA, L. Integração da Pan-Amazônia: Desafios, Estratégias, Tendências e Reflexos para a Defesa Nacional. In: GHELLER, G.; GONZALES, S.; MELO, L. Amazônia e Atlântico Sul: Desafios e Perspectivas para a Defesa no Brasil. bRASÍLIA: IPEA/NEP, 2015.

PAIVA, L. O Jogo de Poder na Faixa Atlântica do Entorno Estratégico Nacional e seus Reflexos para a Defesa e Projeção do Brasil. In: GHELLER, G.; GONZALES, S.; MELO, L. Amazônia e Atlântico Sul: Desafios e Perspectivas para a Defesa no Brasil. Brasília: IPEA/NEP, 2015. p. 188.

PEDONE, L. State Autonomy, Political Power and Public Policy. University of Massachusetts Amherst: PhD thesis, 1989.

PENHA, E. Geografia e Geopolítica A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 117-134 p.

PENNA FILHO, P. Interações Regionais e Pressões Internacionais sobre a Pan-Amazônia: Perspectivas Brasileiras. In: GHELLER, G.; GONZALES, S.; MELO, L. Amazônia e Atlântico Sul: Desafios e Perspectivas para a Defesa no Brasil. Brasília: IPEA, 2015. p. 27.

PUNTIGLIANO, A. R. Geopolitics of Integration and the Imagination of South America. Geopolitics, v. 16, n. 4, p. 846-864, 2011.

ROMERO, M.; PEÑA, R.; ULLOA, P. Brasil: raíces geopolíticas y actual influencia en expansión. *Política y Cultura*, primavera, n. 37, p. 233-253, 2012.

SANCHEZ, W. Geopolitical Considerations of the NATO-Colombia Cooperation Agreement, 2014. Disponível em: <<http://isnblog.ethz.ch/security/geopolitical-considerations-of-the-nato-colombia-cooperation-agreement>>. Acesso em: 3 september 2017.

SCHENEGOSKI, A.; ALBUQUERQUE, E. A geopolítica da política externa bolivariana. *GEOUSP (Online)*, v. 18, n. 1, p. 71-82, 2014.

SCHWAM-BAIRD, D. Ideas and Armaments: Military Ideologies in the Making of Brazil's Arms Industries. Lanham: University Press of America, 1997. p. 22-33.

SEVERO, L. A importância geopolítica da Bolívia e a integração da América. In: *AMÉRICA ANDINA: INTEGRAÇÃO REGIONAL*, S. E. O. O. R. Oliveira; S. Nogueira; F. Melo. Campina Grande: EDUEPB, 2012. p. 137-159.

SILVA, G. C. E. Conjuntura Política Nacional o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

SILVA, R. O que pretende o Brasil na Guiana Essequibo? *Boletim Meridiano* 47, v. 16, n. 47, p. 19-26, 2015.

SLIPAK, A. América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»? *Nueva Sociedad* n. 250, p. 102-113, 2014.

SUPERTI, E. A Fronteira Setentrional da Amazônia Brasileira no contexto das políticas de integração sul-americana. *Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP Macapá*, n. 4, 2011.

TRAVASSOS, M. *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JR., H. Pensamento Brasileiro e Integração Regional. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 2, p. 437-487, 2010.

VISENTINI, P. Guiana e Suriname: Uma Outra América do Sul. *Conjuntura Austral*, v. 1, n. 1, 2010.

WIESEBRON, M. *Blue Amazon: Thinking the Defense of Brazilian Ma-*

ritime Territory. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 2, n. 3, p. 101-124, 2013.

WINAND, E. A Rivalidade como Sentimento Profundo: Origem, Evolução Histórica e Reflexos Contemporâneos do Padrão de Rivalidade Entre Brasil e Argentina. *História e Cultura* v. 4, n. 1, p. 68-95, 2014.

Recebido em: 28/10/2017

Aceito em: 27/12/2017

# DEFESA SOB A ÓTICA DAS TEORIAS ECONÔMICAS E DE INOVAÇÃO

Nathalie Torreão Serrão<sup>1</sup>

## RESUMO

---

Neste artigo são contextualizados estudos empíricos sobre os efeitos de gastos militares e investimento em P&D militar no crescimento econômico, no desenvolvimento científico e tecnológico e no desempenho industrial à luz das teorias econômicas. Os pressupostos teóricos das abordagens clássicas, neoclássicas e heterodoxas são apresentados, ressaltando-se o papel central adquirido pela inovação, para então esboçar os efeitos dos gastos militares levantados na literatura. Segue-se à análise de modelos econométricos sobre o tema, oferecendo-se, por fim, uma nova classificação que explicita a relação dos mesmos com os paradigmas econômicos que os embasam a fim de auxiliar na interpretação dos seus resultados.

**Palavras-chave:** Defesa. Teorias Econômicas. Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Inovação.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói - RJ, Brasil. ntserrao@gmail.com

## INTRODUÇÃO

No último quarto do século XVIII, Adam Smith afirmou na obra que marcaria o pensamento econômico moderno que “O grande objeto da economia política de cada país é aumentar a riqueza e o poder desse país” (SMITH, 2010, p. 351). O pensamento teórico dos séculos XVII e XVIII estabelecia claramente a relação entre poder e riqueza, considerando-os “objetivos conjuntos da política nacional, cada um reforçando e promovendo o outro” (VINER, 1948, p. 15). Nesse período, Whiston (2012, p. 3) assinalou o impacto da introdução das armas de fogo em grande escala na guerra, que se tornou mais uma empreitada financeira do que emprego de homens. “[...] o sucesso acompanha aqueles que mais e por mais tempo podem gastar dinheiro” (WHISTON, 2012, p. 3).

Para Sombart (1913), a guerra foi um importante instrumento na ascensão do capitalismo moderno, pois, apesar dos efeitos negativos decorrentes de um conflito prolongado, como o desperdício de recursos, a perda de mão-de-obra e a instabilidade das trocas comerciais, a guerra traria externalidades como o estímulo à produção e à inovação, mudanças organizacionais e mobilização social. Dagnino (2010) descreve como empresas civis, a partir dos anos 1950, exploraram os avanços em P&D militar em aplicações comerciais beneficiando-se, também, dos efeitos de economia de escala, dando lugar a conhecidas inovações como o computador, semicondutores, turbinas de avião. Essas tecnologias superavam, em termos de custo e de eficiência, as tecnologias correntes, que haviam sido desenvolvidas antes do esforço de guerra.

Igualmente, Momayezi (2006) aponta teóricos da opinião de que as compras governamentais de armamento por países em desenvolvimento constituiriam, também, uma tentativa de dinamizar a indústria local, atraindo investimentos, estimulando a competitividade, fomentando empregos e promovendo a transferência de conhecimento.

No contexto nacional, vem crescendo a literatura sobre indústria de defesa (ID) e desenvolvimento científico e tecnológico (FONSECA, 2000; DUARTE, 2012; LONGO e MOREIRA, 2013; SQUEFF, 2014; SOUZA, 2015; SILVA, 2015; ROSENDO e PEDONE, 2016; BORELLI e PERON, 2016; AMARANTE e FRANKO, 2017), reflexo do contexto político que inseriu na agenda a transformação militar, a reestruturação da indústria de defesa e a autonomia tecnológica, revitalizando a associação entre defesa e desenvolvimento. Não obstante, a atual crise econômica trouxe cortes

e contingenciamentos orçamentários que ameaçam comprometer essas iniciativas (SILVA, 2016).

O presente trabalho tem como objetivo contextualizar os estudos empíricos sobre o impacto da defesa, em especial do P&D militar, no crescimento econômico e no desenvolvimento científico e tecnológico à luz das teorias econômicas. Para tal, realiza uma rápida visita aos distintos paradigmas econômicos. Uma segunda parte é dedicada a esboçar os possíveis efeitos, positivos e negativos, dos chamados gastos militares na economia e no desenvolvimento científico e tecnológico. Uma terceira parte apresenta uma síntese e classificação de estudos empíricos sobre o tema em levantamento elaborado para a tese na qual se baseia este artigo. Em seguida, são traçadas breves considerações finais.

## BREVE COMPENDIO DAS TEORIAS ECONÔMICAS

### Abordagens econômicas clássicas

Nas abordagens econômicas clássicas, acredita-se que a economia tende ao equilíbrio, tendo como um dos pilares a “Lei de Say”. De forma sucinta, Say (1865) argumentava que “é a produção que cria a demanda por produtos”. A função do dinheiro resumir-se-ia a transferir renda:

[...] transferir para as suas mãos o valor das mercadorias que seus consumidores previamente venderam com o propósito de comprar de você, assim como sua próxima compra transferirá para outra pessoa o valor dos produtos que você vendeu (SAY, 1855, p. 137) (Tradução nossa).

Segundo o autor, para poder comprar é necessário antes vender. A demanda agregada é considerada igual à oferta agregada. Se os indivíduos produzem com a finalidade de comprar, a renda (produção) não utilizada no consumo presente será destinada para o consumo futuro. Posto de outro modo, é necessário primeiramente poupar para depois investir. Assim, nas teorias clássicas, poupança equivale a investimento em uma perspectiva ex ante, não implicando em redução na demanda, porém, para aumentar a poupança, seria imprescindível reduzir o consumo.

Keynes (1978), contudo, definiu essa equivalência entre poupança e investimento partindo de uma perspectiva ex post, em que a renda

obtida através do investimento é que gera a poupança. O economista propunha que o enriquecimento de um país não se dá pelo ato negativo de indivíduos não gastarem toda a sua renda, mas pelo ato positivo de usar essas poupanças para aumentar o estoque de capital. O britânico criou, então, o conceito de demanda efetiva (consumo mais investimento). A retenção de valores monetários para entesouramento implica, para Keynes, que esse saldo não é investido em bens de capital, impactando negativamente na produção, o que reduz a renda e, conseqüentemente, reduz o consumo, inibindo a oferta subseqüente e, portanto, o emprego. Logo, o desemprego seria resultado da demanda insuficiente por bens e serviços na economia. Isto é, a demanda determinaria a oferta.

Matematicamente o modelo keynesiano pode ser representado por:

$$Y = C + I + G + (X - M)$$

- Onde Y é a renda nacional;
- C é o consumo
- I corresponde ao investimento
- G ao gasto público
- X é o total das exportações
- M são as importações de modo que
- (X - M) representa a demanda líquida do setor externo.

Sendo assim, o Estado poderia estimular o crescimento econômico (aumentar a renda) através de incentivos ao consumo, investimento e aumento dos gastos governamentais (salvo por aumento nos impostos porque desestimularia o consumo).

Um aumento nos gastos públicos (que incluiria investimento governamental) geraria um efeito multiplicador, pois um aumento na renda de um indivíduo eleva sua propensão marginal a consumir (percentagem que uma pessoa gasta por cada unidade extra de renda). O consumo desse indivíduo por sua vez eleva a renda de outros indivíduos em um efeito cascata de progressão geométrica. O retorno do investimento seria, então, proporcionalmente maior do que o investimento inicial. “Quando há um incremento no nível de



investimento agregado, a renda irá aumentar em uma quantidade que é 'K' vezes o incremento inicial" (KEYNES, 1936, p. 115).

O multiplicador oferece uma:

[...] explicação sobre como flutuações no investimento, que representam comparativamente uma pequena proporção da renda nacional, conseguem gerar flutuações no emprego agregado e na renda agregada muito maiores do que o seu próprio volume (KEYNES, 1936, p. 122).

## Abordagens econômicas neoclássicas

A explicação neoclássica para o crescimento econômico de longo-prazo foi baseada, principalmente, nos modelos de economia formal desenvolvidos por Robert Solow no final dos anos 1950. Segundo esse teórico, o crescimento econômico é resultante da acumulação de capital, trabalho e progresso tecnológico, sendo os dois primeiros os chamados fatores de produção e, o último, o fator exógeno à acumulação de riqueza. Essa relação entre fatores de produção e rendimentos tende a um equilíbrio: o capital é acumulado por meio da poupança (considerada equivalente ao investimento), mas o nível de capital por trabalhador diminui com a depreciação do mesmo e com o crescimento da população.

A aplicação crescente de capital a uma tendência dada de crescimento populacional resulta em uma produtividade marginal decrescente, também conhecida por "lei de retornos marginais decrescentes" ou "lei dos rendimentos decrescentes". Em outras palavras, cada incremento no capital gera menos impacto nos rendimentos com a tendência de rendimentos nulos no longo-prazo.

Como consequência, a economia chega a um estado em que, na ausência de progresso tecnológico, o capital por trabalhador permanece constante e o crescimento econômico cessa dando lugar ao chamado estado estacionário. O processo pelo qual um país continua crescendo apesar dos retornos marginais decrescentes é exógeno e ocorre pela criação de novas tecnologias que permitem aumentar a produtividade com a mesma dotação de recursos.

Seguindo esse raciocínio, os países mais ricos (países desenvolvidos) teriam um desempenho econômico mais lento enquanto

que os países em desenvolvimento cresceriam com maior velocidade. Ao longo do tempo, a difusão de capital, tecnologia e *know-how*<sup>2</sup> dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento faria com que convergissem para o mesmo estágio de desenvolvimento (ROSTOW, 1980). Logo, o “gap” persistente entre países “ricos” e “pobres” permanece não explicado dentro desse paradigma. Uma crítica recorrente sobre a abordagem neoclássica é que a tecnologia é entendida como um fator exógeno ao crescimento econômico e como um bem público cujo acesso é livre a qualquer empresa em qualquer parte do mundo. O que se observa, no entanto, é a presença de economias de escala, concorrência imperfeita e apropriação, pelo menos temporária, de tecnologias.

## O PAPEL DA CIÊNCIA, DA TECNOLOGIA E DA INOVAÇÃO E AS NOVAS TEORIAS ECONÔMICAS

Romer (1986, 1990) buscou contornar essa contradição explicando o crescimento permanente pela acumulação de conhecimento, que constituiria uma forma de capital sobre a qual não opera a lei dos rendimentos decrescentes, pelo que pode ser acumulado ilimitadamente. Além disso, o conhecimento é não-rival, ou seja, sua utilização por diferentes empresas ou indivíduos não reduz a sua disponibilidade e não é exaurível com o uso (não há depreciação). Ademais, o conhecimento não pode ser considerado totalmente excludível, de modo que propicia externalidades que impulsionam o processo de crescimento.

Teorias econômicas, como a “Teoria do Crescimento Endógeno” (the New Growth Theory), a “Nova Geografia Econômica” (the New Economic Geography), a “Nova Teoria do Comércio” (the New Trade Theory), a “Teoria Evolucionária da Mudança Econômica”, surgiram, então, para suprir falhas do pensamento mainstream ou ortodoxo.

---

<sup>2</sup> O conjunto de capital humano e físico, sistema jurídico, instituições, conhecimento tácito necessários para produzir um bem, coletivamente, no nível empresarial, constituem o *know-how* (ABDON et. al., 2010). Conhecimento tácito refere-se ao conhecimento intangível imbuído em cada indivíduo, o conhecimento pessoal que cada indivíduo carrega, o que observa e aprende pela experiência e que é internalizado e, portanto, não está prontamente disponível para transferência (MURALIDHAR, 2000). Segundo Chugh (2013), trata-se das habilidades, ideias e experiências que as pessoas têm em suas mentes e que são, por conseguinte, de difícil acesso, pois muitas vezes não podem ser facilmente expressas ou formalizadas. Este conhecimento é refletido nas ações humanas e suas interações com o ambiente social (DELONG e FAHEY, 2000 apud CHUGH, 2015).

No pensamento de Schumpeter (1934), a inovação já era vista como a força motriz do desenvolvimento. O desenvolvimento se daria por meio de um processo dinâmico no qual novas tecnologias substituiriam as anteriores no que o economista intitulou de “destruição criativa”. As empresas detentoras das novas tecnologias se beneficiariam de um monopólio temporário no qual poderiam atuar como *price-makers* (que podem determinar os preços) em lugar de *price-takers* (que somente podem aceitar os preços estabelecidos), possibilitando lucros muito superiores. À medida que o novo conhecimento se difunde entre outras firmas (imitadoras ou rivais), cessa a vantagem comparativa e se retorna à concorrência perfeita até o ciclo se iniciar novamente.

A perspectiva schumpeteriana adquiriu novo fôlego com os trabalhos de Nelson e Winter (1982) e Dosi (1984), que dão início as abordagens evolucionárias ou neo-schumpeterianas. Possas et al. (2001, p. 334) resumem os eixos teóricos principais da teoria evolucionária:

“A *diversidade* comportamental entre os agentes, [que é] gerada endogenamente por um processo de *busca* de oportunidades de inovação; a *seleção* de empresas, estratégias e/ou tecnologias a partir de uma dinâmica baseada na competição e na mudança contínua, sem qualquer referência ao equilíbrio” (grifo no original).

Em crítica às teorias econômicas tradicionais, Eliasson (2010) ponderou sobre o papel do conhecimento tácito. Para o economista sueco, nessas teorias inexistente distinção entre conhecimento e informação, enxergando o conhecimento como mera informação acumulada, ignorando as dificuldades de comunicação e transferência de conhecimento tácito. O conhecimento tácito - aquele difícil de expressar, formalizar ou compartilhar (SVEIBY, 1997) - é o que restringe o processo de desenvolvimento econômico. “Em última instância, diferenças em prosperidade são coligadas ao montante de conhecimento tácito de uma sociedade” (HAUSMANN, 2011, p. 16).

Gilpin (2001, p. 107) revisa as abordagens heterodoxas e como elas tratam o papel da tecnologia:

Essas novas teorias permitem a inclusão da tecnologia ou conhecimento como um [terceiro] fator de produção. As taxas de crescimento das economias nacionais, o padrão do comércio internacional e a

própria estrutura da economia internacional estão cada vez mais dependentes da capacidade de inovação tecnológica de um país. [Isto] por sua vez, resultou no elevado interesse de todos os governos de fortalecer tecnologicamente suas economias e estimulou o ‘tecnacionalismo’: esforços governamentais para evitar a difusão de suas tecnologias mais importantes. A competição entre as economias nacionais pela superioridade tecnológica tornou-se uma característica importante da economia política internacional.

O papel preponderante da tecnologia para o desenvolvimento econômico é reconhecido até na própria definição do termo, caracterizado por Troster e Mochón (2002, p. 333) como o “processo de crescimento de uma economia, ao longo do qual se aplicam novas tecnologias e se produzem transformações sociais, que acarreta uma melhor distribuição da riqueza e da renda”. Crescimento econômico seria, então, na percepção dos autores, “um aspecto de outro processo mais geral: o desenvolvimento de uma sociedade que provoca, ao longo do tempo, mudanças fundamentais em sua organização e em suas instituições” (TROSTER; MOCHÓN, 2002, p. 333).

Amaro (2003) salienta a influência do contexto internacional no surgimento do conceito de desenvolvimento pós-Segunda Guerra Mundial. O período do pós-guerra foi marcado pelo processo de reconstrução europeia, visando retomar “seus caminhos de progresso e riqueza, ou seja, de desenvolvimento” (AMARO, 2003, p. 4). A situação de confronto durante a Guerra Fria demandou a formação de uma base de acumulação produtiva que sustentasse a corrida armamentista e a corrida científica e tecnológica, conectando inovação científica e tecnológica ao progresso. Em conjunção com a adoção das ideias de Keynes sobre intervenção estatal na economia, ao contrário das correntes anteriores que defendiam o papel auto regulador do mercado, o Estado passou a ser visto como agente determinante na realização do progresso e do crescimento. “A partir de meados do século XX, ciência e a tecnologia (C&T) passaram fazer parte central das políticas e estratégias nacionais dos países mais desenvolvidos” (LONGO; MOREIRA, 2013).

Arrighi e Drangel (1986) observaram, entre 1938 e 1983, uma

tendência à concentração de riquezas nas mãos de um número reduzido de Estados, que representavam apenas aproximadamente 15% da população mundial. Em contrapartida, havia concentração de pobreza em um grupo de países correspondente a 60%. Os restantes 25% residiam em Estados que ocupavam uma posição intermediária entre os chamados “polos da pobreza e da abundância” (ARRIGHI; DRANGEL, 1986, p. 43 apud ARRIGHI, 1998).

Percentagens semelhantes para a concentração de inovações tecnológicas foram levantadas por Sachs (2000). Uma parte do planeta representativa de apenas 15% da população mundial seria a origem da maior parte das inovações tecnológicas existentes. Um segundo conjunto de países, cobrindo cerca da metade da população, demonstrava-se apto a adotar essas tecnologias nas esferas de produção e consumo. A parcela restante, englobando um terço da população, estaria vivendo tecnologicamente marginalizada – sem inovar no âmbito doméstico nem adotar tecnologias externas.

Evidências de que a existência de clubes de convergência dos níveis de renda per capita seria resultado de diferenças na capacidade tecnológica, apoiando a percepção schumpeteriana do papel preponderante da inovação, foram apontadas por diversos estudos recentes, como Nakajima (2003), Howitt e Mayerfoulkes (2002) e Castellacci e Archibugi (2008). Esses autores identificaram três grupos de países:

- Os países avançados ou desenvolvidos, condutores da atividade inovadora;
- Países intermediários, que são capazes de imitar e reproduzir as tecnologias estrangeiras;
- Países retardatários, que não são capazes de inovar, nem de imitar.

Em uma aproximação semelhante de classificação, Krause (1992, p. 26-33) dividiu os países em três níveis de acordo com suas indústrias de defesa.

No primeiro nível, enquadrou os “inovadores críticos”, os produtores de armas cuja capacidade se encontra na fronteira tecnológica de produção bélica (EUA e URSS/Rússia). No segundo nível, se encontram os países que adaptam e modificam as tecnologias militares avançadas (maior parte da Europa Ocidental); o terceiro engloba o restante dos países,

que conseguem apenas copiar e reproduzir as tecnologias de defesa existentes.

Bitzinger (2009) qualificou os três níveis de modo distinto. Embora o primeiro coincida em definição com o apontado por Krause (1992), para aquele autor, nesse patamar estariam, além dos EUA, os quatro maiores produtores europeus (Reino Unido, França, Alemanha e Itália). Conforme Bitzinger (2009), o segundo inclui uma variedade de países: (a) países industrializados com uma indústria de defesa pequena, mas sofisticada (Austrália, Canadá, Suécia, etc.); (b) países em desenvolvimento ou recentemente industrializados, com uma indústria de defesa modesta (Argentina, Brasil, África do Sul, etc.); (c) países em desenvolvimento com grande indústria de defesa, de base ampla, mas ainda sem P&D independente e sem capacidade industrial para a produção e desenvolvimento de armas convencionais altamente sofisticadas (Índia). Os países com uma capacidade produtiva da indústria de defesa muito limitada e de baixa intensidade tecnológica situam-se no último nível.

## DEFESA E EFEITOS ECONÔMICOS

Smith e Smith (1980) elencaram formas pelas quais os gastos militares poderiam influenciar no crescimento econômico, listando aspectos positivos e negativos:

- Alocação de recursos e mobilização: custo de oportunidade e *crowding out* (deslocamento ou evicção de investimento privado), divergindo recursos de investimentos e de outros gastos em bem-estar da população por um lado. Por outro, pode-se utilizar a defesa para melhorar infraestruturas, mobilizar recursos e criar demanda, dinamizando a economia.
- Organização da produção: um amplo setor bélico pode ter um efeito modernizador, com relação a treinamento e organização. Também pode criar um efeito bolha, indústria dissociada das necessidades econômicas.
- Estrutura sócio-política: os militares podem ser resistência dos trabalhadores e modernização. Por outro lado, um governo militar pode constituir um desastre econômico.
- Relações internacionais: despesas militares podem prover

maior segurança, impor respeito internacional e promover desenvolvimento. Mas também pode incentivar conflito (corrida armamentista) e levar à dependência de auxílio financeiro por causa de desequilíbrios na balança de pagamentos.

Peled (2001), igualmente, destacou os variados canais pelos quais os gastos militares podem afetar o desenvolvimento: (a) aumento da segurança, o que aumenta o bem estar social; (b) alocações de defesa podem aumentar a produtividade total dos fatores produtivos, por meio de treinamento de uma força de trabalho altamente qualificada, por meio da criação de infraestrutura, do aumento do progresso técnico por meio de P&D, e encorajando spin-offs; (c) custo de oportunidade ou crowding out; e (d) desvio de cérebros de setores civis para os de defesa.

Dunne et al. (2005) resumiram os efeitos do dispêndio militar em efeitos na oferta, efeitos na demanda e efeitos na segurança.

Efeitos na oferta operam por meio da disponibilidade dos fatores de produção e tecnologia que determinam, para os neoclássicos, a produção. Dunne et al. (2005) citaram o possível diferencial da mobilização militar dos fatores de produção por meio do recrutamento obrigatório, de “fervor ideológico”, especialmente na presença de ameaças à segurança. Porém, na percepção desses autores, os recursos mobilizados são utilizados para fins militares, indisponibilizando-os para uso civil. Efeitos pelo lado da oferta também contabilizam externalidades como, por exemplo, o efeito do treinamento militar, que pode incrementar a produtividade do fator trabalho, aumentando a qualificação da força de trabalho por meio do treinamento militar (cujo impacto é refletido no resto da economia quando os trabalhadores migram para os setores civis).

Por seu turno, efeitos pelo lado da demanda podem incluir, considerando os pressupostos econômicos ortodoxos, custo de oportunidade e crowding out de investimento e consumo privados. A forma e extensão do crowding out depende de como for financiada a elevação dos gastos públicos: por meio de cortes em outros gastos públicos, aumento dos impostos, de empréstimos ou expansão da oferta monetária. Alterações no investimento por parte do governo também podem alterar a composição dos recursos econômicos (fatores de produção), com efeitos no output comercial.

Sublinha-se que, conforme Ram (1995 apud FRANKO, 2003), gastos militares seriam essencialmente não produtivos, pois um míssil não é comestível e, tampouco, é possível utilizá-lo para a fabricação de outros bens. Porém, parte desses gastos pode ser destinada à construção de infraestrutura (incidindo

em uma melhora da produtividade) e ao pagamento de salários e pensões (estimulando a demanda).

Efeitos relativos à segurança derivam da necessária estabilidade para a operação dos mercados. A segurança, face às ameaças externas e domésticas, incentiva investimentos e inovação. Na medida em que dispêndios com defesa aumentam a segurança, podem aumentar igualmente a produtividade. Entretanto, também pode conduzir à corrida armamentista e até mesmo conflito.

## INFLUÊNCIAS DA INOVAÇÃO E P&D MILITAR NO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

Referindo-se especificamente à inovação, Mowery (2010 p. 1238) analisou como P&D militar e aquisições podem influenciar no desenvolvimento científico e tecnológico:

- Financiamento militar para novos corpos de conhecimento científico ou de engenharia que promovem inovação em aplicações civis e de defesa.
- Spin-offs, onde os programas de P&D militar produzem tecnologias com aplicações civis e militares. Os spin-offs ocorrem mais significativamente nos estágios iniciais do desenvolvimento de novas tecnologias, já que esses estágios apresentam uma sobreposição substancial entre aplicações relacionadas com defesa e aplicações civis. Conforme a natureza da tecnologia, há maior diferença entre usos civil e militar e os benefícios do spin-off se reduzem.
- Contratos de defesa podem afetar o investimento em P&D de firmas da indústria de defesa de forma direta e indiretamente afetando o desenvolvimento de novas tecnologias. Os canais de interação entre spin-off e aquisições são mais significativos quando os requisitos de novas tecnologias civis e militares se solapam. Como consequência, a influência da P&D militar e de aquisições decai quando a tecnologia amadurece.

Schwam-Baird (2006) elencou diversas motivações para os países em desenvolvimento buscarem a chamada “industrialização militar”: 1) inserção em um ambiente de segurança hostil em que a confiabilidade do suprimento de armas é uma necessidade de segurança; 2) considerações



políticas, como o desejo de diminuir a dependência de fornecedores externos, assim como o potencial uso da venda de armas como um instrumento político ou para aumentar um ganho no prestígio nacional; 3) defensores da industrialização militar estão confiantes na promessa de que tais programas de fomento servirão como motores de industrialização em geral, aquisição de tecnologia e desenvolvimento econômico; 4) objetivos econômicos intrínsecos às políticas, que são os ganhos que poderão advir do lucrativo mercado de armas.

É mister ressaltar que o processo industrial de produção de material militar é complexo, com múltiplos fatores intervenientes, tais como o nível total de industrialização, a existência de uma infraestrutura econômica adequada, de trabalhadores bem qualificados, de ligações com outras indústrias para suprimento de matérias-primas assim como o “marketing de produtos”, certo grau de apoio e proteção do Estado e a existência de um mercado interno e externo que absorva a produção (ACDA, 1997).

Ruttan (2006) investigou o papel da P&D militar e de aquisições de defesa como fontes do desenvolvimento de tecnologia de uso comercial para seis setores de tecnologias de uso genérico: aeronáutica, energia nuclear, computação, semicondutores, internet, comunicação espacial e indústrias de observação terrestre (satélites). Segundo o autor, essas tecnologias tiveram um impacto pervasivo em uma extensa gama das indústrias norte-americanas por meio de inovações radicais ou revolucionárias. Além disso, trouxeram importantes spin-offs como, por exemplo, o aparelho de micro-ondas, derivado de pesquisa para o desenvolvimento do radar.

Não obstante, efeitos mensuráveis de externalidades positivas só aparecem quando essas tecnologias genéricas se aproximam do estágio de maturidade, no qual há uma certa estabilidade com poucos avanços (RUTTAN, 2006). Exemplo disso, é a energia elétrica. O primeiro sistema comercial de produção e distribuição de energia elétrica surgiu em 1878, mas somente a partir dos anos 20 é que começou a ter destaque no crescimento da produtividade industrial. Entre o começo dos anos 20 e o final dos anos 50, a indústria de energia elétrica foi a fonte de quase a metade do crescimento da produtividade nos Estados Unidos. Porém, para manter as taxas de crescimento da produtividade nesse círculo virtuoso, segundo Ruttan (2006), é necessário o desenvolvimento de novas tecnologias de uso genérico. Estas são as responsáveis por elevadas taxas de crescimento e seu potencial de permeabilidade de diferentes indústrias

(por isso o termo genérico) promove avanços em múltiplos setores civis.

No caso das seis tecnologias gerais, que emergiram como fatores essenciais no crescimento dos EUA na segunda metade do século XX, sua pesquisa evidenciou que as demandas militares e de defesa tiveram papel fundamental na rápida redução de suas curvas de aprendizagem. No entanto, tais resultados não se estendem para outros países desenvolvidos. Em estudo com países membros da OCDE, um acréscimo de 10% nos gastos militares levou a um crescimento do progresso tecnológico em somente 0.5% (DUNNE et al., 2005). Mais especificamente em relação a setores industriais diretamente ligados à produção de armas, como metalurgia, maquinaria elétrica e transportes, o impacto direto do gasto militar no produto de cada indústria foi negativo (KELLY e RISHI, 2003).

Ruttan (2006) levantou fortes críticas sobre o desempenho na apropriação civil de esforços de P&D, considerando que as iniciativas norte-americanas para dar suporte à criação e difusão de tecnologias comerciais, salvo nas áreas de agricultura e saúde, falharam em obter viabilidade econômica e política. Para o teórico, porém, não há alternativa, nestes casos, ao investimento em P&D militar, pois a iniciativa privada não é capaz de substituir a militar no desenvolvimento de novas tecnologias gerais. Isto porque, em sua fase inicial, enquanto as novas tecnologias são radicalmente diferentes das tecnologias existentes, o ganho com esses avanços é difuso e de difícil captura pelas empresas líderes no seu desenvolvimento. Destarte, as empresas privadas teriam fracos incentivos para investir em P&D. Para as tecnologias analisadas em seu trabalho, foram necessárias várias décadas de apoio público e/ou privado para atingir o limiar de viabilidade comercial.

O progresso da energia nuclear ilustra esse argumento. Sua teoria já estava muito avançada na década de 1930, porém, não havia progresso prático devido à falta de laboratórios, excessivamente caros. O Projeto Manhattan, durante a Segunda Guerra Mundial, responsável pela produção das primeiras bombas atômicas, permitiu a “alocação de recursos para a criação de grandes laboratórios nas universidades de Stanford, Princeton e Harvard, a coordenação entre físicos e engenheiros e desses com o alto escalão de decisão política e militar dos Estados Unidos” (WALTON, 2005).

## INVESTIMENTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO

De forma mais geral, pode-se tomar investimento em defesa como um tipo de investimento público. Estudos econométricos atestam um impacto significativo e positivo do investimento governamental nos níveis de renda, de forma direta e indireta. Diretamente,

[...] através da variação na renda provocada por uma variação do capital público e [indiretamente] por meio do efeito positivo do aumento do capital público sobre a produtividade marginal dos insumos privados (trabalho e capital) (REIS, 2007).

Por exemplo, investimentos públicos em infraestrutura como energia, transporte, sistemas de comunicação podem aumentar a produtividade e, conseqüentemente, o lucro de investimentos privados, produzindo um efeito de crowding in (REIS, 2007). Lichtenberg (1995) identificou um impacto positivo do financiamento governamental: um incremento de 1 USD em vendas para o governo significou o aumento de investimento em P&D privada em 9,3 centavos de dólar, por seu turno, o crescimento de 1 USD em vendas não governamentais só impactou o investimento em P&D em 1,7 centavos de dólar (LICHTENBERG, 1995). Relação semelhante é encontrada para P&D financiada pelo governo e P&D civil. Diversos trabalhos empíricos confirmam o efeito positivo do financiamento público, embora discreto (BRONWYN; REENEN, 2000; DAVID; BRONWYN, 2000; LACH, 2002; GUELLEC; van POTTELSBERGHE, 2001). Slavtchev e Wiederhold (2012) encontram efeito positivo no aumento de compras públicas na indústria de alta tecnologia ao prover maiores expectativas de lucro para empresas inovadoras, gerando incentivos para as firmas investirem em P&D.

Sobre o papel do investimento público, Rossetti (1977) investigou o que chama de “dilema das espadas e dos arados”. Esse dilema parte dos pressupostos da fronteira de possibilidades de produção e reflete um custo de oportunidade, estabelecendo uma relação de trade-off entre segurança (espadas) e bem-estar (arados), também conhecido como dilema do canhão ou manteiga.

Em linguagem simbólica, a produção de espadas em larga escala, leva [...] à redução das possibilidades de produção de arados. [...] se a opção recair sobre

os arados, os recursos disponíveis para a produção de espadas serão certamente reduzidos (ROSSETTI, 1977, p. 155).

Posto de outro modo, haveria um custo de oportunidade em destinar recursos produtivos para a defesa. Campos (1963) ressaltou como essa dicotomia seria especialmente verdadeira com a presença maior de alta tecnologia e participação industrial no poder militar:

A raiz do conflito está em que a composição de recursos mais conducentes ao objetivo do poder não é exatamente, pelo menos no curto prazo, a que conduz mais diretamente à riqueza e a um alto padrão de vida. Pelo contrário, o poder, tendo como manifestação direta a força, implica acumulação de capital não produtivo, ao passo que a riqueza se assenta na acumulação de capital produtivo. Se nos lembrarmos de que o Produto Nacional se compõe de duas parcelas, consumo e investimento, é intuitivo que a acumulação de instrumentos de poder implica ou na subtração de consumo, reduzindo imediatamente o padrão de vida, ou na diminuição da parcela de investimentos produtivos, comprometendo-se a capacidade futura de produção de bens e serviços (CAMPOS, 1963 apud ROSSETTI, 1977, p. 155).

Uma solução alternativa para esse dilema pode ser encontrada em Franko (2003). Para a autora, inovações (progresso tecnológico) permitem que a fronteira de possibilidades de produção se desloque, de modo a tornar viável a liberação de recursos para produzir mais manteiga sem necessariamente reduzir a produção de canhões, ou aumentar a produção de canhões sem sacrificar a produção de manteiga.

A utilização de aquisições para o fomento da inovação é abordada em trabalhos recentes (SQUEFF, 2014; OECD, 2015; Edquist et al., 2015). Por meio do seu poder de compra, os governos poderiam moldar a inovação diretamente, auxiliando as empresas a recuperar os elevados e arriscados custos de P&D, e indiretamente, pois, como consumidor principal, o governo tem capacidade de influenciar na difusão de uma inovação.

## ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE DEFESA E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Iniciativas de fundamentar as considerações teóricas econômicas em estudos empíricos foram levadas à cabo, em última instância visando descrever a relação entre defesa, crescimento econômico, desenvolvimento científico e tecnológico. Esta seção baseia-se na análise de 81 trabalhos prévios que utilizam dados empíricos para avaliar o impacto de gastos com defesa sobre o crescimento econômico, o desempenho da indústria, o investimento ou o desenvolvimento científico e tecnológico.

Cabe, aqui, citar a ressalva de Mowery (2010) acerca das dificuldades, com a falta de dados de acesso público, em parametrizar como mensurar resultados tecnológicos específicos de P&D militar, o impacto desses avanços no desempenho de produtos civis e militares e as características dos benefícios dos transbordamentos para fora do setor de defesa.

Em uma simples organização dos estudos empíricos levantados conforme suas conclusões, evidencia-se a inexistência de consenso sobre o tema, conforme é observável na Figura 1 abaixo:

*Figura 1*

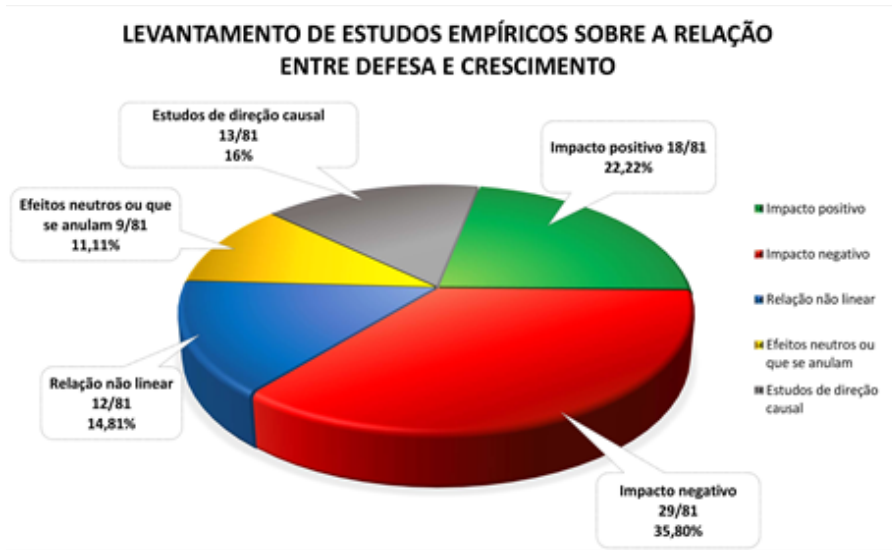


Figura 1 - Levantamento de estudos empíricos sobre a relação entre defesa e crescimento. Elaboração própria.

Cerca de 36% dos resultados, proporção destacada em vermelho no gráfico supracitado, apontaram efeitos negativos. A área amarela representa os estudos que encontraram efeitos negativos e positivos que se anulam ou não encontraram correlação, 12 dos 81 trabalhos ou 14,81%. A área azul mostra a proporção dos autores que identificaram algum tipo de relação não linear entre defesa e crescimento, sem padrão aparente ou com impacto positivo até um determinado ponto, revertendo para uma relação negativa após esse limiar, variando de acordo com o período e os países estudados. A área verde engloba os resultados que identificaram impactos positivos, 22,22%. Representadas pela área cinza estão as pesquisas que se dedicaram a investigar a direção da relação causal obtendo resultados variados: direção renda-defesa, direção defesa-renda e relação bidirecional. Uma descrição mais detalhada desse levantamento se encontra em Serrão (2015).

Segundo Hou (2010), a literatura econométrica sobre a relação entre crescimento econômico e defesa pode ser dividida em sete categorias: trabalhos com análise estatística como o de Benoit (1973, 1978), precursor dos estudos aqui revisados; modelos pelo lado da oferta (modelos tipo Feder); modelos pelo lado da demanda; modelos tipo Deger (incluem lado da oferta e lado da demanda); modelos tipo Solow (teoria neoclássica do crescimento econômico), modelo de Barro e teste de causalidade de Granger (em que se analisa a direção causal).

A partir do levantamento sumarizado na Figura 1, optou-se por formular uma nova classificação de tais modelos empíricos de acordo com os paradigmas adotados em sua construção: paradigma neoclássico de crescimento econômico, abordagens econômicas heterodoxas e análise estatística de indicadores de crescimento (cuja inserção em um ou outro paradigma de crescimento varia conforme os indicadores escolhidos). É importante destacar que a classificação das análises estatísticas em especial possui fronteiras menos definidas, havendo, igualmente, técnicas que combinam mais de uma classificação.

**Quadro 1 - Classificação de estudos empíricos sobre defesa e crescimento econômico. Elaboração própria.**

Abordagens neoclássicas	econômicas	Modelos tipo Feder (oferta)	
		Modelos tipo Deger (oferta e demanda)	
		Modelos tipo Solow (crescimento exógeno)	
Abordagens heterodoxas	econômicas	Modelos keynesianos	
		Modelos de crescimento endógeno	
Análise estatística	Modelos lineares	Regressão linear <sup>3</sup>	
		Modelos de efeitos fixos	
		Modelos de efeitos aleatórios	
	Modelos não lineares <sup>4</sup>		
	Análise de correlação		
	Análise multivariada		
	Meta-análise <sup>5</sup>		
	Direção causal	Teste de causalidade de Granger (linear e não linear)	
		Modelos autorregressivos	
Métodos mistos <sup>6</sup>			

<sup>3</sup> Regressão refere-se a um conjunto de técnicas estatísticas para estimar o valor de uma variável de acordo com os valores de outras variáveis. Posto de outro modo, analisa o relacionamento entre uma variável dependente y e uma variável independente x ou um conjunto de variáveis. O relacionamento pode ser linear ou não linear.

<sup>4</sup> Incluso métodos de regressão não linear.

<sup>5</sup> A meta-análise é uma abordagem quantitativa que permite sintetizar e comparar, por meio de uma métrica comum, os resultados individuais de um conjunto de estudos por meio de ferramentas estatísticas. Para uma descrição detalhada e aplicação aos estudos de Economia de Defesa, ver Alptekin e Levine, 2010.

<sup>6</sup> De acordo com Johnson, Onwuegbuzie e Turner (2007, p. 123), a abordagem de métodos mistos é aquela em que a pesquisa ou modelo combina elementos de cunho quantitativo e qualitativo em suas etapas (por exemplo, nos tipos de dados coletados e nos instrumentos de coleta em si, nas análises, técnicas de inferência, entre outros) “para um propósito amplo e profundo de compreensão e corroboração”. Essa abordagem é denominada por Denzin (1978) como triangulação. De modo simplificado, trata-se da combinação de metodologias distintas no estudo de um mesmo fenômeno.

Os achados de Benoit (1978) e seu trabalho seminal, em que identifica um efeito positivo significativo da defesa sobre o crescimento econômico, inspiraram incursões de outros autores (FREDERIKSEN; LOONEY, 1983; BISWAS; RAM, 1986), que, sem sucesso, tentaram reproduzir seus resultados. Ball (1983) assinala como os resultados da regressão linear em Benoit não apontam para aquela correlação, mas Benoit interpretou os resultados, atribuindo efeito positivo com base em sua avaliação pessoal dos benefícios não quantificáveis (não encontrados em seu estudo) da defesa para o crescimento.

A fim de superar possíveis problemas metodológicos em Benoit, foram elaborados modelos matemáticos com base nos pressupostos neoclássicos para investigar a possibilidade de deslocamento ou evicção de recursos de outras áreas para a defesa (custo de oportunidade) ou deslocamento de investimento privado (“crowding out effect”). Porém, esses estudos, pela ótica da demanda, já pressupõem, a priori, uma situação em que a defesa compete por recursos escassos com o setor privado ou apresentam um custo de oportunidade para outras áreas como saúde e educação. Por conseguinte, tendem a encontrar uma correlação negativa entre dispêndio com defesa e crescimento econômico.

Desse tipo é a maioria dos estudos acerca do impacto da P&D militar. Os principais questionamentos abordados são: se (1) os resultados da P&D militar podem ser alcançados com outros tipos de P&D pública ou privada e (2) até que ponto o investimento governamental em P&D militar desencoraja ou estimula P&D privado. Para a primeira questão, na falta de dados para comparar os outputs de P&D militar e de outras fontes de P&D, pesquisadores se concentraram nos inputs de P&D utilizando a “innovation production function” criada por Griliches (1979).

Com base no modelo proposto por Feder (1983) para aferir o efeito das exportações no crescimento econômico, surgiram os modelos do lado da oferta (supply-side models). De acordo com Hou (2009), estes modelos costumam acusar um impacto insignificante ou positivo dos gastos militares no crescimento econômico, identificando externalidades positivas, em especial no sentido de criação de demanda de empregos e produtos. Dos 16 trabalhos que adotaram essa abordagem, seis não identificaram relação causal (ou esta é insignificante) e seis apontaram impacto positivo (porém discreto para dois), confirmando a observação de Hou (2009).

Visando solucionar o debate, foram desenvolvidos modelos inspirados em Deger (1986) para tentar capturar tanto os efeitos positivos por estimulação da demanda e outras externalidades, quanto os efeitos negativos de redução de investimentos e custo de oportunidade. Apesar de contabilizar tanto os



possíveis impactos positivos quanto os negativos, a maioria desses estudos conclui que defesa tem um efeito negativo no crescimento econômico.

Modelos tipo Solow ampliaram a função de produção<sup>7</sup> neoclássica, considerando que defesa pode impactar na produtividade dos fatores de produção na medida em que melhora a eficiência de cada trabalhador por meio do treinamento militar, isto é, com progresso tecnológico do fator “trabalho”. No levantamento para esta pesquisa só foram identificados três trabalhos com esse modelo explícito, dois dos quais encontram impacto negativo e um, impacto positivo.

No modelo tipo Barro pressupõe-se que gastos militares têm efeito não-linear no crescimento econômico, produzido pela interação entre aumento de produtividade e os efeitos de distorção no mercado. Múltiplas variáveis afetariam essa relação como, por exemplo, a presença de ameaças externas. Todavia, essa abordagem é considerada pouco flexível na modelagem multivariada (DUNNE; SMITH; WILLENBOCKEL, 2005).

Estudos que visam identificar o possível efeito multiplicador de investimentos em defesa geralmente assumem os pressupostos keynesianos ou de crescimento endógeno, relacionando o potencial inovador da indústria de defesa com crescimento econômico e progresso científico e tecnológico. A maioria desses estudos encontra, não obstante, impacto negativo.

Métodos que buscam aferir a direção causal, como os testes de causalidade de Granger, abordam o problema da simultaneidade. O que um país gasta em defesa também é determinado por seu PIB. Se não for possível determinar a direção causal, não se distingue a hipótese de que países mais ricos podem destinar uma porção maior de sua renda para a defesa e a hipótese de que gastos com defesa são fator contribuinte para a prosperidade econômica

---

<sup>7</sup> Função de produção (ou função produção) indica a produção máxima que se pode obter dada uma determinada quantidade de fatores de produção e dado o nível da tecnologia disponível. (BEGG, STANLEY e DORNBUSCH, 2002, p. 509). Matematicamente, é expressada por:  $Y = A \times f(K, L)$

- Onde Y é output total
- K é o estoque de capital
- L é o trabalho
- A representa a tecnologia disponível

A função  $f(K, L)$  indica a produção obtida dada uma certa quantidade de capital e trabalho. Mudanças na produção que não podem ser interpretadas por mudanças nos inputs de capital e trabalho são atribuídas ao progresso tecnológico. Quando este ocorre, viabiliza uma maior produção com a mesma quantidade dos fatores de produção.

(PELED, 2001). Dentre os estudos levantados, cerca de um terço identifica uma relação bidirecional, um pouco menos de um terço, uma relação não-linear que varia de acordo com os níveis de renda e de gastos militares e o terço restante, sem padrão aparente, variando conforme o país.

As análises estatísticas chegam a resultados variados, com números similares de resultados positivos, negativos e não-lineares, além de alguns que não identificaram relação de causalidade.

O desenvolvimento de novos modelos não inibiu a utilização dos modelos prévios de modo que diversas abordagens coincidem temporalmente. A escolha de um modelo ou outro parece depender mais do posicionamento dos autores acerca de pressupostos econômicos.

As conclusões que permeiam os trabalhos na área em suas duas primeiras décadas são (RAM, 1995):

- O peso das evidências não sugere nem um efeito positivo nem um efeito negativo nos gastos de defesa no crescimento econômico.
- Há evidências de heterogeneidade estrutural<sup>8</sup> tanto no tempo quanto no espaço, contudo, sem apresentar um padrão.
- Proxies<sup>9</sup> diferentes para a defesa alcançam resultados diferentes.

---

<sup>8</sup> “Inicialmente, existem duas economias idênticas. Num certo momento[...], uma delas acelera sua taxa de inovação, o que se traduz em mudança estrutural e diversificação produtiva. A tecnologia gradualmente se difunde ao conjunto do sistema de forma que surge uma economia homogênea (níveis similares de produtividade do trabalho) e diversificada (com numerosos setores ou ramos produtivos). Na outra economia, o progresso técnico penetra de forma muito parcial e apenas nos setores mais vinculados à exportação. A estrutura que emerge nesse contexto é heterogênea (partes importantes do emprego permanecem em níveis próximos à subsistência) e especializada (mínima densidade e integração da matriz produtiva). Essa economia não será capaz de gerar o impulso dinâmico necessário para que se difunda o progresso técnico e para que se gerem empregos em atividades de mais alta produtividade – que possam eventualmente eliminar a heterogeneidade. A primeira economia (homogênea e diversificada) é o Centro; a segunda (heterogênea e especializada) é a Periferia. A origem das duas estruturas radica nas diferentes taxas de inovação e difusão de tecnologia – e por trás delas, em diferenças políticas e institucionais” (PORCILE, 2010, pp. 65-66).

<sup>9</sup> Variável utilizada para substituir outra de difícil mensuração. Aproximação. Medida indireta. Quando não estão disponíveis dados diretos sobre uma variável, pode-se recorrer a uma variável “proxy”, que funciona como um indicador indireto do que se procura medir. Por exemplo, na ausência de dados sobre a renda per capita de uma determinada cidade, é possível inferir essa informação através de outros dados acessíveis como, por exemplo, dados sobre a arrecadação de impostos (imposto de renda ou imposto sobre produtos industrializados).

- Evidências apoiando uma relação quadrática<sup>10</sup> estatisticamente significativa entre despesas militares ( $x$ ) e crescimento econômico ( $y$ ) é fraca.

Essas conclusões, todavia, não são definitivas devido a uma série de dificuldades metodológicas além da falta de dados de domínio público. Por exemplo, a heteroscedasticidade, explicada a seguir, é característica de pesquisas com dados em corte ou seção transversal (cross-sectional data), metodologia adotada por grande parte das abordagens large N ou de M amplo<sup>11</sup>. Heteroscedasticidade trata-se de quando o desvio-padrão de uma variável monitorada por um período de tempo específico não é constante.

Por exemplo, preço de refeições por idade: conforme aumenta a idade, fatores como experiência laboral ou maior escolaridade afetam o nível de renda. Um nível de renda mais elevado permite distintas opções de refeição, é possível escolher um restaurante refinado. Entretanto, não exclui opções de refeição mais baratas, como fast-food, porque variáveis como, por exemplo, gosto pessoal, comodidade e tempo disponíveis entram em jogo. A gama de opções aumenta, aumentando o desvio-padrão. Essa característica demanda técnicas de modelagem específicas.

Modelos de crescimento (sejam econômicos, de capacidade de defesa ou de capacidade científica e tecnológica) apresentam outro desafio para análise de séries temporais. As ferramentas estatísticas existentes são adequadas para o tratamento de séries estacionárias, ou seja, quando elas se desenvolvem no tempo aleatoriamente ao redor de uma média constante, refletindo alguma forma de equilíbrio estável. Todavia, por definição, os modelos de crescimento observam tendências (crescentes ou decrescentes) e, embora haja técnicas de transformação de séries não-estacionárias em séries estacionárias (extraíndo tendências, ciclos e ruídos), a probabilidade de falha é maior.

Lee, Lin e Wu (2002) demonstraram, ademais, como a cointegração<sup>12</sup> presente nos modelos de crescimento econômico aumenta significativamente a

<sup>10</sup> Relação entre duas variáveis  $x$  e  $y$  em que a variação de  $x = y^2$ .

<sup>11</sup> Abordagens do tipo large N analisam um grande número de casos.

<sup>12</sup> Os modelos de crescimento econômico analisam o comportamento de variáveis ao longo do tempo, isto é, trabalham com séries temporais. Quando séries temporais são integradas de primeira ordem (com uma operação de integração, chegam à raiz unitária), porém, uma combinação linear delas possui ordem menor de integração (o que implica a uma raiz menor do que um), elas têm uma combinação estacionária e são ditas cointegradas. Aparentemente são independentes, mas uma combinação linear delas não é. Essa propriedade pode ser aproveitada em alguns modelos, contudo, em modelos que requerem independência entre as variáveis pode ocasionar correlações espúrias.

probabilidade de ter um falso positivo no teste de causalidade de Granger, que analisa a direção causal.

Em uma simples organização dos estudos empíricos levantados com base em suas conclusões, observa-se que 35,71% dos trabalhos encontraram impacto negativo de gastos de defesa sobre crescimento econômico, desempenho da indústria, investimento ou desenvolvimento tecnológico; 21,43% apontaram efeito positivo; 14,29% identificaram uma relação não linear (com efeito positivo até um determinado ponto, revertendo para uma relação negativa após esse limiar) ou sem padrão aparente, variando de acordo com o período e os países estudados; 13,09% não identificaram relação, encontraram relação insignificante ou cujos efeitos positivo e negativo se anulam; e 15,48% dedicaram-se a estudar a direção da relação causal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trinômio “defesa-inovação-desenvolvimento” (BORELLI; PERON, 2016) faz-se presente nos documentos orientadores da Defesa Nacional – PND, END, LBDN. Todavia, a revisão de estudos empíricos sobre o tema ressalta a ausência de coesão nos resultados de modo que embasem, de forma inequívoca, essa associação.

Conforme exposto, os resultados são dependentes dos paradigmas, pressupostos teóricos e indicadores adotados na construção dos modelos, tornando difícil a avaliação de suas conclusões. Outrossim, dificuldades metodológicas inerentes à modelagem econométrica introduzem mais um empecilho na análise de suas contribuições.

Em última instância, eficiência no sentido econômico, no sentido administrativo ou no tecnológico não devem ser confundidas com capacidade combatente. Julgar a necessidade de investimentos na indústria de defesa somente por seu desempenho econômico ou desempenho científico e tecnológico é insuficiente, pois a presença de ameaças e os objetivos estratégicos e políticos de um país podem justificar a necessidade de se investir no setor e em P&D militar (DVIR e TISHLER, 2000, p. 19).

Cabe lembrar que, devido ao caráter de bem público da defesa nacional, dificilmente o mercado sozinho irá suprir as necessidades de defesa de uma nação. Justifica-se, portanto, investimento governamental para assegurar o provimento de defesa, independente da sua relação com crescimento econômico ou inovação.

# DEFENSE IN THE PERSPECTIVE OF THE ECONOMIC AND INNOVATION THEORIES

## ABSTRACT

---

This paper contextualizes empirical studies on the effects of military spending and military R&D on economic growth, scientific and technological development, and industrial performance in the light of economic theories. For this purpose, we present the theoretical assumptions underlying classical, neoclassical and heterodox economic approaches, highlighting how innovation has taken on a central role, to proceed with outlining the effects of military spending raised in the literature. We then examine the econometric models, concluding with the proposal of a new classification that explicitly explains their relationship with their supporting economic paradigms aiming to contribute to the interpretation of their results.

**Key-words:** Defense. Economic Theories. Scientific and Technological Development and Innovation.

## REFERÊNCIAS

AMARANTE, J. C. A.; FRANKO, P. Defense Transformation in Latin America: Will It Transform the Technological Base? Democracy and Security, p. 1-23, 2017.

AMARO, R. R. Desenvolvimento - um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. Cadernos de Estudos Africanos, 2003.

Arms Control and Disarmament Agency (ACDA). World Military Expenditures and Arms Transfers, 1996. Washington, DC: ACDA, jul. 1997.

ARRIGHI, G. A ilusão do desenvolvimento. Petrópolis: RJ: Editora Vozes, 1998.

BALL, N. Defence and Development: A Critique of Benoit Study. Economic Development and Cultural Change, vol. 31, n. 3, p. 507-524, 1983.

BEGG, D; STANLEY, F.; DORNBUSCH, D. Economía. 6ª Ed. Madrid, McGraw-Hill, 2002.

BENOIT, E. Defence and Economic Growth in Developing Countries. Lexington Books, Lexington, MA, 1973.

\_\_\_\_\_. Growth and Defence in LDCs. Economic Development and Cultural Change, vol. 26, p. 271-280, 1978.

BISWAS, B.; RAM, R. Military Spending and Economic Growth in Less Developed Countries: An Augmented Model and Further Evidence. Economic Development and Cultural Change, vol.34, n.2, p. 361-37, 1986.

BITZINGER, R. A. The Modern Defense Industry: Political, Economic and Technological Issues. Santa Barbara: Praeger Security International, 2009.

BORELLI, P. C.; PERON, A. E. R. Defesa e Desenvolvimento no Governo Lula. Trabalho apresentado no IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED), Florianópolis, 2016.

BRASIL. 2008. Estratégia Nacional de Defesa. Decreto nº 6.703, 18 dez. 2008. Brasília.

\_\_\_\_\_. 2012. Lei nº 12.598, 21 mar. 2012. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Política de Defesa Nacional. Decreto nº 5.484, 30 jun. 2005. Brasília, 2005a.

\_\_\_\_\_. Política Nacional da Indústria de Defesa. Portaria Normativa nº 899/MD, 19 jul. 2005. Brasília, 2005b.

BRAUER, J. The Arms Industry in Developing Nations: History and Post-Cold War Assessment. Conference on Military Expenditures in Developing and Emerging Nations. Middlesex University. Londres, 13 - 14 mar. 1998.

BRONWYN, H.; REENEN, J. van. How Effective are Fiscal Incentives for R&D? A Review of the Evidence, *Research Policy*, v. 29, n. 4, p. 5, 2000.

CAMPOS, R. de O. Ensaio de história econômica e sociologia. Rio de Janeiro: APEC, 1963, apud ROSSETTI, 1977.

CASTELLACCI, F.; ARCHIBUGI, D. The technology clubs: the distribution of knowledge across nations. MPRA Paper n. 27597. Munich Personal RePEc Archive, 2008.

DAGNINO, R. A Indústria de Defesa no Governo Lula. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2010.

DAVID, P. A.; BRONWYN, H. Heart of Darkness: Modeling Public-Private Funding Interactions Inside the R&D Black Box. *Research Policy*, 2000.

DEGER, S. Economic Development and Defence Expenditure. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 35, n.1, p. 179-196, 1986a.

DOSI, G. Technical change and industrial transformation. London: Macmillan, 1984.

DUNNE, J. P.; SMITH, R. P.; WILLENBOCKEL, D. Models of military expenditure and growth: a critical review. *Defence and Peace Economics*, vol. 16, n. 6, p. 449-461, 2005.

DVIR, D.; TISHLER, A. The Changing Role of the Defense Industry in Israel's Industrial and Technological Development. In: REPPY, Judith (ed.). *The Place of the Defense Industry in National Systems of Innovation*. Ithaca: Cornell University Peace Studies Program, 2000.

EDQUIST, Charles et al. (Ed.). *Public procurement for innovation*. Edward Elgar Publishing, 2015.

ELIASSON, G. *Advanced Public Procurement as Industrial Policy: The Aircraft Industry as a Technical University*. Springer, 2010.

FEDER, G. *On Exports and Economic Growth*. *Journal of Economic Development*, vol. 12, p. 59-73, 1983.

FONSECA, J. W. F da. *O Desenvolvimento da Indústria Bélica no Brasil e seu Processo de Spin-Off*. *Revista de Economia Política*, vol. 20, n.3 (79), jul-set., 2000, p. 136-151.

FRANKO, P. *The Economics of Defense: An Introduction*. Apuntes del curso "Defense economics and Budgeting", dictado por la National Defense University en Washington, D.C. 2003.

FREDERIKSEN, P. C.; LOONEY, R. E. *Defence Expenditures and Economic Growth in Developing Countries*. *Armed Forces and Society*, vol.9, n.4, p. 633-645, 1983.

GILPIN, R. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GRILICHES, Z. *Issues in assessing the contribution of research and development to productivity growth*. *The bell journal of economics*, p. 92-116, 1979.

GUELLEC, D.; VAN POTTELSBERGHE P. B. *The internationalization of technology analyzed with patent data*. In: *Research Policy*, vol. 30, p. 1253-1266, 2001,

HAUSMANN, R.; HIDALGO, C.A. et al., *The Atlas of Economic Complexity*. New Hampshire: Puritan Press, Hollis, 2011.

HOU, Na. *Arms Race, Military Expenditure and Economic Growth in India*. Tese apresentada para obtenção de título de Doctor of Philosophy. Department of Economics. Business School. The University of Birmingham, out. 2009.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HOWITT, P.; MAYERFOULKES, D. *R&D, implementation and stagnation: A Schumpeterian Theory of Convergence Clubs*, NBER Working Paper, n. W9104, 2002.



KELLY, T.; RISHI, M. An empirical study of the spin-off effects of military spending. *Defense and Peace Economics*, vol 14, nº 1, p. 1-17, 2003.

KEYNES, J. M. *Inflação e Deflação*. São Paulo. Ed. Abril Cultural, 1978.

KEYNES, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Hancourt, Brace and Company, 1936.

KRAUSE, K. *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

LACH, S. Do R&D Subsidies Stimulate or Displace Private R&D? Evidence from Israel. *The journal of industrial economics*, v. 50, n. 4, p. 369-390, 2002.

LEE, Hsiu-Yun; LIN, Kenneth S.; WU, Jyh-Lin. Pitfalls in using Granger causality tests to find an engine of growth. *Applied Economics Letter*, vol. 9, n. 6, 2002.

LICHTENBERG, F.R. Economics of Defense R&D. In: HARTLEY, K.; SANDLER, T. (eds.). *Handbook of Defense Economics*, vol I. Amsterdam: Elsevier Science, 1995.

LONGO, W. P.; MOREIRA, W. de S. Tecnologia e inovação no setor de defesa: uma perspectiva sistêmica. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 277-304, 2013.

MOMAYEZI, N. International System and Arms Transfer. In: LEONARD, T. (Org.). *Encyclopedia of the Developing World*, vol.1, Londres: Routledge, 2006.

MOWERY, D.C. Military R&D and Innovation. In: *Handbook of the Economics of Innovation*, vol. 2, capt. 29, 2010.

NAKAJIMA, T. Catch-up in turn in a multi-country international trade model with learning-by-doing and invention. *Journal of Development Economics*, vol. 72, 2003.

NELSON, R.; WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Harvard University, 1982.

OECD. *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*, OECD Publishing, Paris, 2015.

OECD/Eurostat. Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3.ed. The Measurement of Scientific and Technological Activities, OECD Publishing, Paris, 2005.

PACHECO, T.; PEDONE, L. Incentivos governamentais e indústria de defesa. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 3, n. 2, 2017.

PELED, D. Defense R&D and Economic Growth in Israel: A research agenda. Presented at the "Science, Technology and the Economy Program" at the Samuel Neaman Institute for Advanced Research in Science and Technology, Technion-Israel Institute of Technology, 11 jan. 2001.

PERON, A. E. R. A factibilidade da transferência de tecnologia e o spin-off no programa FX-2 da FAB. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI, São Paulo, 2011.

POSSAS, M. L. et al. Um modelo evolucionário setorial. *Rev. Bras. Econ.*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 333-377, set. 2001.

RAM, R. Defense expenditure and economic growth. *Handbook of defense economics*, v. 1, p. 251-274, 1995.

REIS, A. F. dos. Gastos Públicos: Investimentos em Infraestrutura no Período Pós-Privatizações. Textos para discussão UFF/ECONOMIA (TD 225), dez. 2007. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007.

ROMER, P. M. Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, vol. 98, p. 71-102, 1990.

ROMER, P. M. Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, vol. 94, p. 1002-1037, 1986.

ROSENDO, R. C.; PEDONE, L. PROSUB-Programa de Desenvolvimento de Submarinos: contribuições para a consolidação da base industrial de defesa marítima brasileira. *CAPA-REVISTA DA EGN*, v. 22, n. 1, p. 33-68, 2016.

ROSSETTI, J. P. *Introdução à Economia*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 1977.

ROSSI, P.; MELLO, G. Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica-IE/UNICAMP: Nota do Cecon, n. 1, 2017.

ROSTOW, Walt Whitman. Why the poor get richer and the rich slow

down: Essays in the Marshallian long period. Springer, 1980.

RUTTAN, V. W. Is war necessary for economic growth? Military procurement and technology development. New York: Oxford University Press, 2006.

SACHS, J. A new map of the world. *The Economist*, abr., 2000.

SCHMIDT, F. H.; ASSIS, L. R. S. A dinâmica recente do setor de defesa no Brasil: análise das características e do envolvimento das firmas contratadas. Rio de Janeiro: Ipea (TD 1878), 2013.

SCHWAM-BAIRD, D. M. International System and Arms Transfer. In: LEONARD, T. (Org.). *Encyclopedia of the Developing World*, vol.1. Londres: Routledge, 2006.

SILVA, P. F. A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersectorialidade e dinâmica de seus principais atores. 2015. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SIPRI. Measuring arms production, Stockholm International Peace Research Institute, disponível em <[www.sipri.org/research/armaments/production/researchissues/measuring\\_aprod](http://www.sipri.org/research/armaments/production/researchissues/measuring_aprod)>.

SIPRI. Total arms sales for the SIPRI Top 100 2002-2013, Stockholm International Peace Research Institute, 2014.

SLAVTCHEV, V.; WIEDERHOLD, S. Technological intensity of government demand and innovation. Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, ago. 2012. (Working Paper, n. 135).

SMITH, Adam. Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações. Vol. I, 6ª ed. Vol. II, 5ª ed. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010.

SMITH, D.; SMITH, R. Military Expenditure, Resources and Development. University of London, Birkbeck College Discussion Paper, nº 87, nov 1980.

SOLOW, R. M. A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, p. 65-94, 1956.

SOMBART, W. *Krieg und Kapitalismus*. Verlag von Duncker & Humblot

München und Leipzig, 1913.

SOUZA, D. R. O. O Imperativo tecnológico e os projetos estratégicos de defesa: uma análise dos programas de reaparelhamento das forças armadas nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. 2015. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

SOUZA, D. R. O.; DE OLIVEIRA, M. A. G. Tecnologia e Indústria de Defesa no Brasil: caminhos e alternativas. *Revista Política Hoje*, v. 26, n. 1, p. 7-14, 2017.

SPENCER, R. W.; YOHE, W. P. The crowding out of private expenditures by fiscal policy actions. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, out. 1970.

SQUEFF, F. H. S. O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea (TD 1922), 2014.

SVEIBY, K. E. *The Hew Organizational Wealth: Managing & Measuring Knowledge-Based Assets*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers Inc., 1997.

TROSTER, R. L.; MOCHÓN, F. *Introdução à Economia*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2002.

VINER, J. Power versus Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries. *World Politics*, vol. 1, p. 1-29, 1948.

WALTON, S. A. (ed.). *Instrumental in war: science, research, and instruments between knowledge and the world*. Boston: Brill, 2005.

WHISTON, J. *A discourse of the decay of trade (orig. 1693)*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Library, 2012

Recebido em: 27/10/2017

Aceito em: 27/12/2017

# REGIONAL PEACE IN LATIN AMERICA: A MULTIFACETED EXPLANATION

Chiara Villani<sup>1</sup>

## ABSTRACT

---

Since the 19th century, Latin America has progressively become a zone of peace. Between 1800 and 2007, the region has been affected by only fourteen inter-state wars. In addition, the frequency of inter-state wars has rapidly declined over the decades, generating a consolidated zone of peace. This paper examines the reasons behind regional peace in Latin America, reviewing the main theories of war and peace and assessing their validity in explaining the absence of inter-state wars in the region. The study finds that each one of the theories considered addresses only a single aspect of this phenomenon. Based on that, a multifaceted explanation of regional peace in Latin America is proposed, combining different theories to provide a more complete analysis of the phenomenon. This explanation presents peace in Latin America as the result of two interacting elements: countries' satisfaction with their borders and the presence of weak states in the region. While recognizing that political regimes can influence countries' war-proneness (and that democratic regimes tend to be less war-prone than authoritarian regimes), this study shows that democracy is not the ultimate cause of regional peace in Latin America. Indeed, the presence of authoritarian regimes in the region did not hinder the creation of a zone of peace between the 19th and 20th century. However, the study highlights that the spread of democracy in the region helped consolidating the zone of peace and determined its evolution from mere absence of war to institutionalized security community.

**Keywords:** Regional Peace; Latin America; Security; Community

---

<sup>1</sup> Sapienza Università di Roma, Italia. villani.chiara@libero.it

Since the second half of the 19th century, some areas of the world have progressively become peaceful. This trend is clear in Latin America, where only fourteen inter-state wars broke out between the 19th and the 20th century, while there has been no inter-state war in the region since 1995.

Historical evidence shows that not only has Latin America been affected by few inter-state wars but it has also witnessed a progressive decline in the frequency of this type of conflicts in the last two centuries. Indeed, while most of the conflicts erupted during the 1800s, Latin American countries started progressively to establish peaceful relationships with their regional counterparts in the 1900s.

This study addresses three major questions: *What are the root causes of the few inter-state wars erupted in Latin America? Why has this region been affected by few inter-state wars? and Why the frequency of these conflicts has progressively declined during the centuries?* Before answering these questions, it is essential to clarify the meaning of two key concepts that will recur in this study: war and peace.

## **A METHODOLOGICAL PREMISE: Defining war...**

In the history of political science, many definitions of war have been proposed, ranging from broader to more restrictive ones. However, there is still no consensus on what war is. This study takes into consideration the definition of war formulated by Small and Singer in their project *Correlates of War* as it appears to be the most concrete, narrowing down the research to inter-state wars.

Small and Singer (1982) define war as inter-state armed conflict among sovereign political units, characterized by at least a thousand battle casualties. This definition links the concept of war to the presence of two elements. The first element is the status of the territorial entities involved in the conflict. Small and Singer's definition focuses on those political entities that are classified as members of the inter-state system, referred to as "states". The second element is the number of military losses, which is to be higher than a thousand units. In this regard, Small and Singer (1982) specify that: "We must define war in terms of violence. Not only is war impossible without violence [...], but we consider the taking of human life

the primary and dominant characteristic of war.”

While being useful to define the object of this study, Small and Singer’s definition does not clarify why wars break out. The following section reviews the main theories of war of International Relations to understand the potential root cause of the few inter-state wars occurred in Latin America.

## Why does war break out?

In the branch of International Relations, among the main approaches that try to explain war and its root causes are the realistic balance-of-power theory, the geopolitical theories and the theory of territorial conflicts. All of them analyze war taking into account the political dynamics that characterize the international system.

Realistic balance-of-power theories present peace as a result of the presence of balanced strength and military capacities across states at regional or global level. In a world where anarchy is the rule and survival is the primary goal of each political entity, equally distributed military capacities can grant stability, preventing the rise of a hegemonic regime that can dominate the rest of the states (VATTEL, 1758). The balance-of-power breaks when a country starts to gain power over the others, challenging the stability of the international system and creating a security dilemma. Insecurity spreads among the neighbors, which often create a defensive coalition to fight the rising hegemony (MORGENTHAU, 1948; WALTZ, 1979). War therefore results from external balancing operations carried out by the neighbors of the rising power and restore the equilibrium in the international system.

Geopolitical theories look at geographical variables such as the strategic position, the territorial dimensions and the presence of natural resources as key variables that influence countries’ behavior in the international system. In particular, Mahan (1890) emphasizes the role of proximity to water as a determinant of the war-proneness of a state. As highlighted in “The influence of sea-power upon history”, wars result from inter-state rivalries for the control of seas, which is fundamental to establish commercial routes and increase countries’ political power. “The profound influence of sea commerce upon the wealth and strength of countries was clearly seen long before the true principles which governed its growth and prosperity were detected. To secure to one’s own people

a disproportionate share of such benefits, every effort was made to exclude others, either by the peaceful legislative methods of monopoly or prohibitory regulations, or, when these fails by direct violence. The clash of interests, the angry feelings roused by conflicting attempts thus to appropriate the larger share, if not the whole, of the advantages of commerce, and of distant unsettled commercial regions, led to war.” (1890)

Finally, the theories of territorial conflict link the eruption of wars to the social, economic and political value that countries give to certain territories. One of the leading thinkers of this approach is Vasquez, whose theory mixes Geopolitics and Realism to provide a more complete explanation of the root causes of wars. For Vasquez (1995) interstate conflicts usually arise between neighbor countries mainly due to territorial issues. In particular, war is the consequence of the exacerbation of territorial disputes caused by border incoherence, territorial claims and identity issues. Since the dawn of times, land has been considered as a source of survival for the humankind, providing space to live in, food and essential natural resources. In a world where resources are scarce, war was born as a social practice to preserve and conquer territories with the ultimate goal of granting men’s survival. Vasquez highlights that since conflicts arise from territorial disputes, “Once boundaries are accepted, peace can reign.”(ibid). Based on this vision, inter-state wars can be prevented by reconciling territorial claims.

While explaining war in different ways, all these theories also integrate an explanation of peace. The next paragraph is dedicated to analyze the notion and the main theories of peace.

## Defining peace

The definition of peace is strongly connected with the notion of war. Indeed, peace has frequently been defined as absence of war in the history of political thinking. This identity has been questioned by several philosophers and political scientists, starting from Kant who, in his masterpiece “Toward Perpetual Peace” (1795), highlighted that peace is not just mere absence of war but is also characterized by political and social stability.

In his work, Kant suggests that three conditions are needed for stability to foster peace. The first one is the presence of republics in the



international community, that is states characterized by representative governments and separation of powers. "If the consent of the citizens is required in order to decide that war should be declared (and in this constitution it cannot but be the case), nothing is more natural than that they would be very cautious in commencing such a poor game, decreeing for themselves all the calamities of war" (ibid.). Even though republican civil constitutions are key to build peace, they are not sufficient alone. A second element is the creation of a league of nations, that is a federation of free and equal states. "[...] There must be a league of a particular kind, which can be called a league of peace (*foedus pacificum*), and which[...] seeks to make an end of all wars forever. This league does not tend to any dominion over the power of the state but only to the maintenance and security of the freedom of the state itself and of other states in league with it, without there being any need for them to submit to civil laws and their compulsion, as men in a state of nature must submit."(ibid.). The last element for states to build stability and perpetual peace is universal hospitality, which "[...] is not a question of philanthropy but of right. Hospitality means the right of a stranger not to be treated as an enemy when he arrives in the land of another. One may refuse to receive him when this can be done without causing his destruction; but, so long as he peacefully occupies his place, one may not treat him with hostility. It is not the right to be a permanent visitor that one may demand. A special beneficent agreement would be needed in order to give an outsider a right to become a fellow inhabitant for a certain length of time. It is only a right of temporary sojourn, a right to associate, which all men have. They have it by virtue of their common possession of the surface of the earth, where, as a globe, they cannot infinitely disperse and hence must finally tolerate the presence of each other. Originally, no one had more right than another to a particular part of the earth." (ibid.).

In his masterpiece, Kant also claims that republics (which can be referred today as democracies), are more pacific than other forms of government. This vision has given birth to the theories of democratic peace, which posit that democracies rarely engage in armed conflict with other democratic states. While quantitative researches on war proved that democracies are by no means more pacific than other regimes (SMALL; SINGER, 1976; WRIGHT, 1983), several studies have shown that democracy can contribute to maintain peace (RUSSET; MAOZ, 1993). The following paragraph presents the main theories of peace and sets the scene to

analyze regional peace in Latin America.

## Where does peace come from?

Democratic peace theorists would say that peace is the result of the concentration of democratic regimes in a specific geographical area. In particular, Neo-Kantian thinkers link peace to the presence of liberal democracies. These are the regimes where the three Kantian conditions have manifested historically, regulating both the civil and political life (DOYLE, 1983a). Separation of powers, representation, transparency in decision-making processes and human rights protection allow liberal democracies to foresee the behavior of their neighbors and establish mutual trust relationship (BUENO DE MESQUITA; SILVERSON, 1995; LIPSON, 2005). Because they share common values, liberal democracies tend to avoid war and to prefer peaceful settlement of disputes methods (RUSSETT, 1993; DIXON, 1994; OWEN, 1994).

Even though evidence shows that democracies have rarely clashed with one another in violent conflict (RUSSETT; MAOZ, 1993), many have argued that autocracies can maintain peace as much as democracies do. Starting from this observation, researchers have begun to investigate on alternative root causes of peace. One of the main critics of the Democratic peace theories is Deudney. He highlights the limits of the Neo-Kantian approach, which provides a monocausal explanation to the absence of war while neglecting other factors that can potentially foster peace, such as the geographical context and the technological capacities of states (DEUDNEY, 2009). While recognizing the presence of Republics as a determinant of peace, Deudney also includes an analysis on the role of geographic variables and the balance-of-power in maintaining stability. In particular, he states that the presence of balance-of-power and territorial obstacles (such as mountains and rivers) helps foster security and stability, decreasing the frequency of inter-state wars.

Gibler (2012) links the presence of peace to the resolution of territorial disputes. Peace can only be achieved when inter-state rivalries on the demarcation of borders end. Once borders are accepted, countries start an internal process of demilitarization, which helps establish peaceful relationships among former rivals. Reducing military power allows to reallocate economic resources towards other objectives (i.e.: national

development) with positive impacts on national economic growth. The elimination of territorial threats and the reallocation of economic resources combined together foster economic growth both internally and in neighbor countries. In turn, economic growth influences countries' social structure, fostering the rise of a middle class, whose presence usually leads to democratization processes. According to Gibler, democracy is not the ultimate cause of regional peace. Differently, peace results from the resolution of territorial disputes and the stabilization of borders, which are a precondition to the spread and consolidation of democratic institutions.

Cultural homogeneity has also been considered as a major pillar for building peaceful relationships among countries. In particular, Huntington (1993) states that countries belonging to the same civilization are more likely to establish peaceful relationships, whereas war is often provoked by cultural differences. In his study, Huntington highlights that cultural identity is becoming increasingly important "as the world [politics] will be shaped in large measure by the interactions among seven or eight major civilizations. These include Western, Confucian, Japanese, Islamic, Hindu, Slavic-Orthodox, Latin American and possibly African civilization." (ibid).

Miller tries to bring together the institutional, territorial and cultural variables in order to elaborate a more comprehensive explanation of peace. In his book "States, nations and great powers" (2007), Miller links peace with the presence of high levels of state-to-nation balance at regional level, that is a high degree of coherence between the regional territorial partition and the national aspirations of the people living in that area. The war-proneness of a region is determined by the combination of two elements: the level of strength/weakness of the neighbor states and the degree of coherence between the political and national borders within the considered area. Peace results from high state-to-nation balance, which depends on two conditions: high coherence between political and national borders (state-to-nation coherence) and the presence of strong states in a certain region. Regarding the first condition, high levels of state-to-nation coherence are ensured when both the political framework and the administrative institutions governing a territory reflect the national aspirations of the people living in that area. This condition results from the resolution of territorial disputes and the elimination of nationalist territorial claims. When high levels of state-to-nation coherence are present, there is a strong identification between the people living in a certain area

and the institutions that govern that area. This legitimates the existing borders and helps maintain the regional status quo. Regarding the second condition, the strength and weakness of states is measured by taking into account the efficiency of their institutions as well as their economic and military capacities. Strong states have the legitimate monopoly over the means of violence within their territories, rely on efficient institutions and are supported by solid economies. According to Miller, peace results from the simultaneous presence of strong and coherent states characterized by a well-defined territorial identity, a strong capacity to control revisionist movements and a deep engagement in maintaining the regional status quo.

After having reviewed the main theories of peace it is now time to go back to our research questions and try to find an answer to the dilemma of war and peace.

## THE ROOT CAUSES OF INTER-STATE WARS IN LATIN AMERICA

In order to address the first research question, what are the root causes of the few inter-state wars erupted in Latin America?, it is useful to take into consideration the main theories of war analyzed in the previous sections.

When looking at the historical and political context, the motivations and the strategic interests that pushed the Latin American countries to fight inter-state wars between the 19th and 20th century, all conflicts seem to be external balancing operations aimed at preventing a country from breaking the regional balance-of power. This is the case of the War of the Confederation (1837-1839) and the Peru-Bolivian War (1841-1842), both caused by territorial claims and by the attempt of Peru to increase its political influence at regional level, which threatened the status quo. Similarly, the Platine war (1851-1852) resulted from the exacerbation of a territorial dispute on the Cisplatine region, a key area from a strategic and economic perspective. Likewise, the Ecuadorian-Colombian War (or War of the Cauca, 1863) was caused by Cipriano de Mosquera's ambition to restore Gran Colombia, which again altered the regional equilibrium. Finally, the Second (1885) and the Third Central American War (1906) were the consequence of a number of military interventions aimed at unifying

the Central American states, which threatened to alter the regional balance-of-power.

The Geopolitical approach is also valid to analyze the Latin American inter-state wars. Mahan's theory is particularly suited to explain the root causes of the conflicts erupted in the region. Indeed, most of the Latin American wars broke out for the control of water resources such as rivers, lakes and seas. This was the case of the Argentina-Brazil Cisplatine War (1825-1828) and the Platin war (1851-1852), both resulting from a dispute over the Río de la Plata basin; the War of the Triple Alliance (or Lopez War, 1864-1870), erupted due to a rivalry between Argentina, Paraguay and Brazil on the Paraná river; the Chaco war (1932-1935) caused by Bolivia's ambitions on the Paraguay river; and the Cenepa war (1995), resulting from the exacerbation of a territorial dispute between Ecuador and Peru over the Cenepa river.

Overall, historical evidence corroborate Vasquez's theory on territorial conflicts. Throughout the history of Latin America, territorial disputes have played a major role in fuelling inter-state wars in the region. Indeed, most of the conflicts between neighbor countries resulted from the exacerbation of territorial disputes for the control of strategic areas, considered as vital from a political, economic and cultural point of view.

## WHY IS THERE PEACE IN LATIN AMERICA?

Two more questions remain unanswered: why has Latin America been interested by few inter-state wars? and why the frequency of these conflicts has progressively declined during the centuries? To find an answer, it is useful to consider the main theories of peace reviewed in the previous paragraph. These can be classified in two groups depending on whether the explanations identify democracy or other drivers as the root cause of peace. The first group includes the Democratic Peace theories. Focusing on the role that democracy plays in fostering peace, these theories are useful to explain peace in Latin America from 1980s. However, they cannot explain why there have been few inter-state wars in the region even before the democratization process. A progressive decline in the frequency of inter-state wars in the region in fact has been registered since the end of the 18th century.

While Democratic Peace theories are not valid to explain peace in Latin America before 1980s, a second group of theories tries to fill this

gap, taking into consideration different drivers as potential root causes of regional stability. Deudney's theory helps highlights the crucial role that the balance of power played in maintaining peace in the region. Since its independence, Latin America has been characterized by the presence of strong equilibrium. All countries in the area had almost equal military and economic capacities and, even when unbalances existed, they were not big enough to give birth to hegemonic states. Gibler's theory on territorial peace is also useful to explain peace in Latin America before the democratization. Indeed, evidence shows that countries in the region gradually began to prefer peaceful settlement of disputes methods rather than war. However, Gibler does not clarify the reasons that push countries to solve territorial disputes through peaceful means rather than through war. A third theory considers peace as a cultural phenomenon. According to this view, cultural homogeneity helps establish peaceful relationships among states belonging to the same civilization. This approach can be easily applied to Latin America, where cultural homogeneity is strongly felt across the region. Common languages and traditions result from the fusion of indigenous cultures and European and African civilizations. Latin American peoples also share a common history and values, the same that pushed them to unite and fight together against colonialism in the early 1820s. In the aftermath of the Independence wars, Latin American people started to feel they belonged to a common broad cultural entity. In many cases, this perception gave birth to political movements aimed at transforming this cultural entity into a structured, institutionalized and unified political entity. These common features may have fostered brotherhood among Latin American peoples, making the states in the region less prone to use violence in their relationships with their neighbors. While cultural homogeneity could have had a role in building regional peace in Latin America, this approach does not explain the root causes of the wars erupted, and presents a monocausal explanation of peace.

Miller's theory seems to be more suited to explain peace in Latin America. Here, state-to-nation coherence has been present since its independence, resulting from the interaction of two elements: the rise of nationalist movements and the applications of the *uti possidetis* principle. Nationalism spread in the early 1800s, when the colonies began to show the first signs of weariness against foreign domination. By the end of the century, anti-colonial sentiments had lead to the creation of independent countries in the region. At local level, nationalism helped build state-

to-nation coherence because people could easily identify with the new countries born from the Independence wars. The newborn countries kept the territorial conformation of the former colonial administrative areas (the Spanish viceroalties and the Portuguese dominions) as their borders were traced by applying the *uti possidetis* principle. At regional level, nationalism fostered brotherhood among Latin American, building its political discourse on the common history and roots that people across the region. While guiding Latin American in their fight against colonialism, nationalism did not work as a catalyzer for the unification of the region under a single political entity. This was due to the absence of a powerful country that could expand its control over the region. Hence, post-colonialist Latin America was characterized by the lack of a strong central power and the presence of a deep-rooted localism. At local level, personalities from the upper-class families and rich landowners, called *caudillos*, competed to gain power at the local level and developed sub-national institutions in their areas of influence. Localism slowed down the creation of strong institutions at all levels and hindered the process of state building in the region, leading to the rise of weak states. Therein lies the paradox: while state-to-nation coherence has characterized Latin America since its Independence, the second condition of peace, the presence of strong states in the region, was not present before the democratization process and still, before the 1980s Latin America was already one of the most peaceful areas of the world.

Even though the theories considered in this section are useful to identify some of the root causes of peace, no one of them provides a complete explanation to the absence of war in Latin America. Each one of the theories reviewed links this phenomenon to a single element (i.e.: the presence of democracies, the absence of territorial disputes, etc.) but fail to consider other relevant variables. In order to elaborate a more exhaustive and multifaceted explanation of regional peace in Latin America it is essential to combine the above-mentioned theories and their main intuitions.

## REGIONAL PEACE IN LATIN AMERICA: A MULTIFACETED EXPLANATION

The starting point to solve the paradox mentioned in the previous paragraph is analyzing the effect of the presence of weak states in Latin



America over regional stability. Weak states are countries that lack control over the means of violence in their territory, that have inefficient institutions and low resources to carry out their basic tasks, as for example ensuring protection to their citizens (CENTENO, 1997). After the decolonization, Latin American countries suffered from both internal and external weakness, which helped maintain low levels of war-proneness in the region and lowered the presence of external threats.

Internal weakness was mainly due to the absence of three elements: an elite able to guide its country in the process of state building in the aftermath of the Independence wars; an efficient fiscal system able to reallocate economic resources as to foster economic growth and development; a strong central power that could prevail over localism and centrifugal forces (ibid). According to Tilly's bellicist theory (1985), the presence of these three elements is crucial for war to trigger effective state building processes that lead to the creation of strong countries.

The absence of these conditions in Latin America brought to the creation of weak states. Fragile institutions, a deep-rooted localism and the presence of military forces seizing power were the main causes of countries' internal weakness. After the decolonization, Latin America lacked strong elites that could guide the newborn countries through an effective state-building process. This was a legacy of colonialism, when decentralization reforms led to the fragmentation of political power, often was held by caudillos and rich landowners. The decolonization did not mean the end of localism because people were not aiming to overturn the local governments of caudillos. Differently, the goal was to free Latin America from the European domination. While localism survived to the decolonization, the fragmentation of political power and the lack of a strong central power that could grant national security and regional stability were two major concerns for the newborn Latin American countries. In particular, there was a strong need for a ruling class that could concentrate political power in its hands to prevent attempts of secession that could undermine regional stability. These circumstances created an enabling environment for the rise of military regimes in the region, as armed forces were the only elite able to monopolize the means of violence and seize power in Latin American countries. Military governments exploited political power for personal purposes and to satisfy the interests of their supporters, spreading clientelism and hindering the creation of effective institutions. Because they depended on the support of national



elites, military government were intrinsically weak. In fact, leaders' legitimacy was strongly linked with their capacity to satisfy the elites' requests. Together with the absence of institutional mechanisms that could regulate the succession of power, these elements caused internal instability, fuelling persistent political fights as well as frequent *coup d'etat*, uprisings and civil wars.

If on the one hand internal weakness hindered domestic stability, on the other hand it helped countries maintain peaceful relationships with their neighbors in the region. Because they concentrated all their efforts in achieving internal stability, Latin American countries lacked capacities to face or produce any kind of external threat at regional level. Countries in the region shared low demographic levels, insufficient industrialization and low quality technologies. A balanced distribution of military and economic capacities across the region prevented the rise of hegemonic regimes and contributed to spread the idea that neighbors were pacific. Cultural homogeneity also played a key role in making Latin American countries less prone to use violence as a means to solve disputes with their neighbor. Together with the presence of legitimate borders, these circumstances led to absence of external threats, maintained the balance-of-power in the region and helped countries establish peaceful relationships with their neighbors.

Once clarified why Latin America has been interested by few inter-state wars, it is now time to address the second question: what caused the decline in the frequency of wars in Latin America? This means understanding the reasons why countries in the region began progressively to resort to peaceful settlement of disputes rather than fighting against their neighbors. Democratization is key to explain this process. After the rise of democratic governments in Latin America, regional peace strengthened and consolidated, evolving from mere absence of war (cold peace) to security community (hot peace). The spread of democratic institutions, values and norms improved mutual trust among Latin American countries (MILLER, 2007) and, even though territorial disputes continued to emerge, this prevented the exacerbation of inter-state rivalries and the outbreak of wars. The consolidation of democracy, and in particular the diffusion of principles such as political accountability and responsibility, further stabilized the region. By linking political power to public consent, accountability and responsibility pushed political leaders to take into consideration citizens' preferences in policy-

making processes. Since war was onerous in terms of human lives and economic resources, political leaders began to solve inter-state rivalries through peaceful and diplomatic means in order to score political points. Thanks to the democratization, Latin America is today one of the most stable peaceful areas of the world.

## CONCLUSION

As the case of Latin America shows, non-democratic states can generate and maintain regional peace as much as democracies do, even though peace may consist in mere absence of war. While the presence of democracy cannot be considered as the root cause of regional peace, it is certainly a crucial element for strengthening the stability of the zones of peace. This study also proves that peace cannot be explained by taking into consideration a single root cause. Since regional peace derives from the interaction of a number of elements at the domestic and regional level, it cannot be explained through a monocausal approach. While each of the theories of war and peace reviewed explained a single aspect of regional peace in Latin America, combining their intuitions was essential to provide a more comprehensive explanation of such a complex phenomenon. This study was also an effort to reconcile the different theories of peace and war to prove that they are complementary and can coexist within a common theoretical

# PAZ REGIONAL NA AMÉRICA LATINA: UMA JUSTIFICATIVA MULTIFACETADA

## RESUMO

---

Desde o século XIX, a América Latina tomou-se progressivamente uma zona de paz. Entre 1800 e 2007, a região foi afetada por apenas quatorze guerras interestatais. Além disso, a frequência das guerras interestatais diminuiu rapidamente ao longo das décadas, gerando uma zona consolidada de paz. Este artigo examina os motivos da paz regional na América Latina, revisando as principais teorias de guerra e paz e avaliando sua validade ao explicar a ausência de guerras interestatais na região. O estudo sugere que cada uma das teorias consideradas aborda apenas um único aspecto desse fenômeno. Com base nisso, uma explicação multifacetada da paz regional na América Latina é proposta, combinando diferentes teorias para fornecer uma análise mais completa do fenômeno. Esta explicação apresenta a paz na América Latina como resultado de dois elementos que se interagem: a satisfação dos países com suas fronteiras e a presença de estados fracos na região. Embora se reconheça que os regimes políticos podem influenciar a tendência dos países a iniciarem a guerra (e que os regimes democráticos tendem a ser menos propensos à guerra do que os regimes autoritários), este estudo mostra que a democracia não é a principal causa da paz regional na América Latina. Na verdade, a presença de regimes autoritários na região não impediu a criação de uma zona de paz entre os séculos XIX e XX. No entanto, o estudo ressalta que a disseminação da democracia na região ajudou a consolidar a zona da paz e determinou sua evolução, desde a mera ausência de guerras até a institucionalização de uma comunidade de segurança.

**Palavras-chave:** Paz Regional; América Latina; Segurança; Comunidade

**REFERÊNCIAS**

ANDERSON, B. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. Editore Verso: Rio de Janeiro, 1991.

ANDREATTA, F. *Le grandi opere delle relazioni internazionali*. il Mulino: Bologna, 2011.

ANDRESKI, S. On the peaceful disposition of military dictatorships. *Journal of Strategic Studies*, v. 30, n. 1, p. 3-10, 1980.

ARAULO ALVES, A. C. Resources, rationality and war: inferences from the chaco war. In: ANNUAL MEETING PAPER, 2011. Paper... APSA, 2011.

ARON, R. *Paix et guerre entre les nations*. Calmann-Levy: Paris, 1962.

BABST, D.V. Elective governments: a force for peace. *Industrial Research*, p. 55-58. Apr. 1972.

BENNETT, S.; STAM, A.C. The duration of interstate wars, 1816-1985. *The American Political Science Review*, v. 90, n. 2, p. 239-257, Jun. 1996.

BENNETT, S.; STAM, A.C. The declining advantages of democracy a combined model of war outcomes and duration. *Journal of Conflict Resolution*, v. 42, n. 3, p. 344-366, Jun. 1998.

BETHELL, L. *Historia de América Latina*. Crítica: Barcellona, 1997. (Série Mayor; Política y sociedad desde 1930, v. 12).

BLINN REBER, V. A case of total war: Paraguay, 1864-1870. *Journal of Iberian and Latin American Research*, v. 5, n. 1, p. 15-40, 1999

BOBBIO, N.; ROMANO, S. Pace. In: *ENCICLOPEDIA del Novecento*. [Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana], 1989. (Supplemento, I).

BODIN, J. *Les six livres de la République*, Paris: Fayard, 1576. (Libro V, Cap 5).

BONGIOVANNI, B.; BONANATE, L. Egomonia. In: *ENCICLOPEDIA delle Scienze Sociali*. Roma: Treccani, 1993.

BOULDING, K. E. *Conflict and defense: a general theory*. New York: Harper & Brothers, 1962.

BOUTHOU, G. *Traité de sociologie. Les Guerres, éléments de polémologie*. Paris: Pavot. 1951.

BOUTHOU, G.

1972 L'infanticidio differito. Translated by Mattioli A., Mondadori, Milano,.  
Translation of: L'infanticide différé.

BOWMAN, I. The strategy of territorial decisions. *Foreign Affairs*, v. 24, n. 2, p. 177-194, 1946.

BRECHER, M. Crisis in world politics: theory and reality. *Political Psychology*, v. 16, n. 2, p. 437-439, 1995.

BUENO DE MESQUITA, B.; LALMAN, D. *War and reason*. United States: Yale

University Press. 1994.

BUENO DE MESQUITA, B.; SILVERSON, R. M. War and the survival of political leaders: a comparative study of regime types and political accountability. *The American Political Science Review*, v. 89, n. 4, p. 841-855, 1995.

BUENO DE MESQUITA, B.; MORROW, J. D. SILVERSON, R. M.; SMITH, A. An institutional explanation of democratic peace. *The American Political Science Review*, v. 93, n. 4, p. 791-807, 1999.

BUZAN, B. Economic structure and international security: the limits of the liberal Case. *International Organization*, v. 38, n. 4, p. 597-624, 1984.

CARR, E. H. *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939: an Introduction to the Study of International Relations*. Harper Perennial: London, 1939.

CARR, E. H. *Conditions of Peace*. New York: Macmillan & Company Limited, 1942.

CARRIQUIRY LECOUR, G. M. *Una scommessa per l'America Latina: memoria e destino storico di un continente*. Firenze: Le Lettere, 2003.

CENTENO, M. A. Blood and Debt: war and taxation in nineteenth century Latin America. *American journal of Sociology*, v. 102, n. 6, p. 1565-1605, 1997.

CHOUCRI, N.; NORTH, R. C. Lateral Pressure in International Relations: Concept and Theory. In MIDLARSKY, M. I. (Ed.) *Handbook of War Studies*. Winchester: Unwin Hyman, 1989.

CHOJNACKI, S. Democratic wars and military interventions, 1946- 2002: the monadic level reconsidered. In: GEIS, A.; BROCK, L.; MÜLLER, H. (Ed.). *Democratic wars: looking at the dark side of democratic peace*. Reino Unido, UK: Palgrave Macmillan, 2006.

CLAUSEWITZ, C. Von. *Vom Kriege*. Itália: Mondadori, 1997. Tradução de: Della Guerra.

COHEN, R. Warfare and state formation: wars make states and states make war. In: FERGUSON, R. B. *Warfare, culture and environment*. Cambridge: Academic Press, 1984.

COHEN, R. Pacific Unions: a reappraisal of the theory that democracies do not go to war with each other. *Review of International Studies*, v. 20, n. 3, p. 207-223, 1994.

DAASE, C. Democratic peace-democratic war: three reasons why democracies are war-prone. In: GEIS, A.; BROCK, L.; MÜLLER, H. (Ed.). *Democratic wars: looking at the dark side of democratic peace*. Reino Unido, UK: Palgrave Macmillan, 2006.

DAHL, R. A. Poliarchia. In: *ENCICLOPEDIA delle Scienze Sociali*. Roma: Treccani, 1996.

DALLANEGRA PEDRAZA, L. Tendencias políticas en América Latina en el contexto mundial del siglo XXI. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, México*, v. 15, n. 43, sept./dic. 2008.

DEL ACAZAR, J.; GARCÍA, N. T.; SANTACREU, J. M.; MARIMON, A. *Historia contemporánea de América*. Espanha: Universitat de València, 2003.

DESCH, M. C. War and Strong States, Peace and Weak States? *International Organization*, v. 50, n. 2, p. 237-268, 1996.

DEUDNEY, D. *Bounding Powers*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2009.

DÍAZ DE ARCE, O. La tradición demo-liberal en América Latina (siglo XIX). *Espacio Laical*, Habana, Año 8, n. 29, enero/marzo, 2012.

DIXON, W. J. Democracy and the peaceful settlement of international conflict. *The American Political Science Review*, v. 88, n. 1, p. 14-32, 1994.

DIXON, W. J.; Senese, P. D. Democracy, Disputes and Negotiated Settlements. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 46, n. 4, p. 547-571, 2002.

DOMINGUEZ, J. I. et al. Mares, D., Orozco, M., Scott Palmer, D., Rojas Aravena, F., Serbin, A. *Boudary disputes is Latin America*. United States: Institute of Peace, 2003.

DOMINGUEZ, J. I. et al. *Boudary disputes is Latin America*, United States: Institute of Peace, 2003.

DOYLE, M. W. Kant, liberal legacies and foreign affairs. *Philosophy and public affairs*, v. 12, n. 3, p. 205-235, Summer, 1983(a). part.1.

DOYLE, M. W. Kant, Liberal legacies and foreign affairs. *Philosophy and public affairs*, v. 12, n. 4, p. 323-353, Autumn, 1983 (b). part. 2.

DOYLE, M. W. Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review*, v. 80, n. 4, p. 1151-1169, 1986.



EIBL-EIBESFELDT, I. *Amore e odio*, translated by Pettenati G., Adelphi, Milano, 1971. Translation of: *Liebe und haß*.

FEARON, J. D. Domestic political audiences and the escalation of international disputes. *The American Political Science Review*, v. 88, n. 3, p. 577-592, 1994.

FEARON, J. D. Rationalist explanations for war. *International Organization*, v. 49, n. 3, p. 379-414, 1995.

FIGUEIRA, F. *Welfare and Democracy in Latin America: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*. May 2005. Prepared for the UNRISD Project on Social Policy and Democratization.

FOWLER, W. *Latin America since 1780*. 2. ed. New York, NY : Routledge. 2008.

FREEDOM HOUSE, *Latin America's wavering democracies*. Washington D.C. 06 Sept. 2012. Available at: <<https://freedomhouse.org/blog/latin-america%E2%80%99s-wavering-democracies>>. Accessed on: 14 August 2014

GALTUNG, J. A structural theory of aggression. *Journal of Peace Research*, v. 1, n. 2, p. 95-119, 1964.

GARNHAM, D. War-proneness, War-weariness, and Regime Type: 1816-1980. *Journal of Peace Research*, v. 23, n. 3, p. 279-289, 1986.

GATES, S.; KNUTSEN, T. L.; MOSES, J.W. Democracy and peace: a more skeptical view. *Journal of Peace Research*, v. 30, n. 1, p. 1-10, 1996.

- GEIS, Anna. Spotting the 'Enemy'? Democracies and the challenge of the 'Other'. In: GEIS, Anna; BROCK, L.; MÜLLER, H. (Ed.). Democratic wars: looking at the dark side of democratic peace. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2006. p. 142-169.

GEIS, Anna; BROCK, L.; MÜLLER, H. (Ed.). Democratic wars: looking at the dark side of democratic peace. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2006.

GIBLER, D. M. The territorial peace: border, state development, and international conflict. United Kingdom: Cambridge University Press, 2012.

GIBLER, D. M.; MILLER, S. M. Democracies, Territory, and Negotiated Compromises. *Conflict Management and Peace Science*, v. 28, n. 3, p. 261-279, 2011.

GIBLER, D. M.; TIR, J. Settled borders and regime type: democratic transitions as consequences of peaceful territorial transfers. *American Journal of Political Science*, v. 54, n. 4, p. 951-968, 2010.

GIBLER, D. M.; WOLFORD, S. Alliances, Then Democracy: an examination of the relationship between regime type and alliance formation. *Journal of Conflict Resolution*, v. 50, n. 1, p. 129-153, 2006.

GILPIN, R. War and Change in World Politics. United Kingdom: Cambridge University Press, 1983.

GILPIN, R. The Theory of Hegemonic War. *The Journal of Interdisciplinary History*, v. 18, n. 4, p. 591-613, 1988.

GLEDITSCH, K. S. All international politics is local: the diffusion of conflict, integration, and democratization®. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan

Press, 2002.

GLEDITSCH, N. P. Conflict over share drivers: resource scarcity or fuzzy boundaries?. *Political Geography*, v. 25, p. 361-382, 2006.

GOCHMAN, C. S.; LENG, R. J. Realpolitik and the road to war: an analysis of attributes and Behavior. *International Studies Quarterly*, Vol. 27, N. 1, pp. 97-120, 1983.

GOCHMAN, C.; MAOZ, Z. Militarized interstate disputes, 1816-1976. *Journal of Conflict Resolution*, v. 28, n.4, p. 585-616, 1984.

GOLDSTEIN, J. S. *International Relations*. New York: Pearson-Longman, 2005.

GOTZE, C. Sameness and distinction: understanding democratic peace in bordeusian perspective. In: GEIS, A.; BROCK L.; MÜLLER, H. (Ed.). *Democratic wars: looking at the dark side of democratic peace*. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2006.

GURR, T. R.; JAGGERS, K.; MOORE, W. H. The Transformation of the Western State: the Growth of Democracy, Autocracy and State Power Since 1880. *Studies in Comparative International Development*, v. 25, n. 1, p. 73-108, 1990.

HENSEL, P. R. One thing leads to another: recurrent militarized disputes in Latin America, 1816-1986. *Journal of Peace Research*, v. 31, n. 3, p. 281-297. 1994.

HENSEL, P. R. Charting a course to conflict: territorial issues and interstate conflict, 1816-1992. *Conflict Management and Peace Science*, v. 15, n. 1, p. 43-73, 1999.

HENSEL, P. R.; DIEHL, P. F. It takes two to tango: non-militarized response in

interstate disputes. *Journal of Conflict Resolution*, v. 38, n. 3, p. 479-506, 1994.

HENSEL, P. R.; ALLISON, M. E.; KHANANI, A. Territorial integrity treaties, *uti possidetis*, and armed conflict over territory. In: *CONFERENCE BUILDING SYNERGIES: INSTITUTIONS AND COOPERATION IN WORLD POLITICS*, 2006, Iowa..

HILL, N. L.; *Claims to territory in international law and relations*. New York: Oxford University Press, 1945.

HUNTINGTON, S. *The clash of civilizations?*. *Foreign Affairs*, Summer, 1993.

ISBESTER, K. *The paradox of democracy in Latin America: ten country studies of division and resilience*. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

JERVIS, R. *Cooperation and the security dilemma*. *World politics*, v. 30, p 167-214, 1978.

KACOWICZ, A. M. *Explaining zones of peace: democracies as satisfied powers?* *Journal of Peace Research*, v. 32, n. 3, p. 265-276. 1995

KACOWICZ, A. M. *Third world zones of peace*. *Peace Review*», v. 9, n. 2. 1997.

KACOWICZ, A. M. *Geopolitics and territorial issues: relevance for South America*. *Geopolitics*, v. 5, n. 1, p. 81-100, 2000.

Kant, I. *Per la pace perpetua*, translated by Massoni A., Editori Sonzogno, Milano, 1883. Translation of: *Zum Ewigen Frieden*.

KAYSEN, C. Is war obsolete?: a review essay. *International Security*, v.14, n. 4, p. 42-64. 1990.

KOCS, S. A. Territorial disputes and interstate war, 1945-1987. *The Journal of Politics*, v. 57, n. 1, p. 159-175, 1995.

ÍNDICE de Desarrollo Democrático de América Latina. Konrad-Adenauer-Stiftung, 2013. Available at: <<http://www.idd-lat.org>> Accessed on: 7 July 2014

LAI, B.; SLATER, D. Institutions of the offensive: domestic sources of dispute initiation in authoritarian regimes, 1950-1992. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 1, p.113-126, 2006.

LAKE, D. A. Powerful pacifists: democratic states and war. *The American Political Science Review*, v. 86, n. 1, p. 24-37, 1992.

LEKANDA LABAN, P. El conflicto territorial entre Ecuador y Perú por el Río del Cenepa (1995): entre una mediación fallida y otra éxitos. *Revista Pléyade*, Santiago de Chile, n. 4, jul./dic. 2009.

LEVY, J. S. Domestic politics and war. *The Journal of Interdisciplinary History*, v. 18, n. 4, p. 653-673, 1987. *The Origin and Prevention of Major Wars*.

LEVY, J. S.; THOMPSON, W. R. *Causes of war*. New Jersey, EUA: Wiley-Blackwell, 2010.

LEVY, J. S.; THOMPSON, W. R. *The arc of war*. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

LIPSET, S.M. Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review*, v. 53, n. 1, p. 69-105, 1959.

LIPSON, C. *Reliable partners: how democracies have made a separate peace*. New Jersey, EUA: Princeton University Press, 2005.

Lorenz, K. *Il cosiddetto male*, translated by Milano, Garzanti, 1974. Translation of *On aggression*. .

LUARD, E. *War in international society*. London: I. B. Tauris, 1986.

MACKINDER, H. J. The geographical pivot of history. *The Geographical Journal*, v. 23, n.4, p. 421-437, 1904.

MACKINDER, H. J. *Democratic Ideals and Reality. A Study in the Politics of Reconstruction*, Norton, New York 1962.

Mahan, A.T. *L'influenza del potere marittimo sulla storia*, Translated by Flamigni A., Uff. Storico Marina Militare, 1994. Translation of: *The influence of sea-power upon history 1660-1783*.

MAOZ, Z.; ABDOLALI, N. Regime types and international conflict, 1816-1976. *Journal of Conflict Resolution*, v. 33, n. 1, p. 3-35, 1987.

MARES, D. R. *Latin America and the illusion of peace*. Londres: The International Institute for Strategic Studies, 2012.

MARTINA, P. Aspetti teorici dell'aggressività. 1994. Available at: <<http://www.lovatti.eu/ag/pm.htm>>. Accessed on: 7 July 2014

MEARSHEIMER, J. Why we will soon miss the Cold War. *The Atlantic Monthly*, v. 266, p. 35-50, 1990.

MEARSHEIMER, J. Interview with Harry Kreisher on 08 Apr. 2002. Available at: <<http://globetrotter.berkeley.edu/people2/Mearsheimer/mearsheimer-con2.html>>. Accessed on: 21 September 2014

MILLER, B. *States, nations, and great powers: the sources of regional war and peace*. United Kingdom: Cambridge Studies in International Relations, 2007.

MODELSKI, G. The long cycle of global politics and the nation-state. *Comparative Studies in Society and History*, v. 20, n. 2, p. 214-235, 1978. *Varieties of Modernization*.

MORGENTHAU, H. J. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1948.

MOSCATO, A. *Il risveglio dell'America Latina: storia presente di un continente in movimento*. Roma: Edizioni Alegre, 2008.

MUELLER, J. *Retreat from Doomsday: the obsolescence of major war*. New York: Basic Books, 1989.

NORLIN, G.; VAN HOOK, L. *Isocrates, with an English*. [S.l.]: Book on demand, 1928. Tradução de: George Norlin; obra em três volumes.

NUNN, F. M. Peace and War in Latin America: changing perspectives on military-civil relations. *Latin American Research Review*, v. 39, n. 2, p.291-299, 2004.

ONEAL, J. R.; RUSSETT, B. M. The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950-1985. *International Studies Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 267-293, 1997.

ONEAL, J. R.; ONEAL, F. H., MAOZ, Z., RUSSETT, B. The Liberal Peace: Interdependence, Democracy, and International Conflict, 1950-85. *Journal of Peace Research*, v. 33, n.1, p. 11-28, 1994.

ORGANSKI, A.F. K. *World politics*. New York: Alfred A. Knopf, 1968.

ORGANSKI, A. F. K.; KUGLER, J. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press. 1980.

OWEN, J. M. How Liberalism Produces Democratic Peace. *International Security*, v. 19, n. 2, p. 87-125, 1994.

PANEBIANCO, A. *Relazioni Internazionali*. Milano: Jaca Book, 1992.

PANEBIANCO, A. *Guerrieri democratici: le democrazie e la politica di potenza*. Bologna: Il Mulino, 1997.

PANEBIANCO, A. *Politica della guerra*. In: *ENCICLOPEDIA delle Scienze Sociali*. Roma: Treccani, 2006.



PÉREZ, J. G. Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX. *Norba, Revista de Historia*, v. 18, p. 215- 241, 2005.

PETERSEN, A. *The world Island: eurAsian geopolitics and the fate of the west*. Santa Barbara, CA: Praeger Publisher Inc., 2011.

RASLER, K. A.; THOMPSON, W. R. *The great powers and global struggle, 1490-1990*. Kentucky, EUA: University Press of Kentucky, 2009.

RAY, J. L. *Democracy and international conflict*. EUA: University of South Carolina Press, 1995.

RAY, J. L. Does democracy cause peace?. *Annual review of political science*, v. 1, p.27-46, 1998.

REITER, D.; STAM, A. C. Democracy, war initiation, and victory. *The American Political Science Review*, v. 92, n. 2, p. 377-389, 1998.

REITER, D.; STAM, A. C. *Democracies at war*. Nova Jersey, EUA: Princeton University Press, 2002.

RENGGER, N. On democratic war theory. In: GEIS, A.; BROCK, L.; MÜLLER, H. *Democratic wars*. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2006.

RISSE-KAPPEN, T. Democratic peace: warlike democracies? a social constructivist interpretation of the liberal argument. *European Journal of International Relations*, v. 1, n. 4, p. 491-517, 1994.

ROSTAN, M. Economia-mondo. In: ENCICLOPEDIA delle Scienze Sociali. Roma: Treccani, 1993.

ROTBURG, R. I. Failed states, collapsed states, weak states: causes and indicators. In: \_\_\_\_\_. State failure and state weakness in time of terror. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003.

RUMMEL, R. J. Libertarianism and international violence. *Journal of Conflict Resolution*, v. 27, n. 1, p. 27-71, 1983.

RUMMEL, R. J. Democracies are less warlike than other regimes. *European Journal of International Relations*, v. 1, n. 4, p. 457-479, 1995.

RUMMEL, R.J. Q & A On The Fact That Democracies Do Not Make War On Each Other, 2002. Available at:

<[http://hawaii.edu/powerkills/PK.APPEN1.1.HTM#\\*\\*\\*](http://hawaii.edu/powerkills/PK.APPEN1.1.HTM#***)>. Accessed on: 13 October 2014

RUSSETT, B. Grasping the democracy: principles for a post-cold war. Nova Jersey, EUA: Princeton University Press, 1993.

RUSSETT, B.; MAOZ, Z. Normative and structural cause of democratic peace, 1946-1986. *American Political Science Review*, v. 87, n. 3, p. 624-638, 1993.

RUSSETT, B. et al. The democratic peace. *International Security*, v. 19, n.4, p.164-184, 1995.

SABBATUCCI, G.; VIDOTTO, V. Storia contemporânea: l'Ottocento. Itália: Editori Laterza, 2008.

SABBATUCCI, G.; VIDOTTO, V. *Storia contemporânea: il Novecento*. Itália: Editori Laterza, 2008.

SCHULTZ, K. A. *Democracy and coercive diplomacy*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2001.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democrazia*. Translated by Zuffi, E., Edizioni di Comunità, 1955. Translation of: *Capitalism, socialism and democracy*.

SENESE, P.D.; VASQUEZ, A.J. A unified explanation of territorial conflict: testing the impact of sampling bias, 1919–1992. *International Studies Quarterly*, Vol. 47, pp. 275–298. 2003.

SKIDMORE, T. E., SMITH, P. H. *Historia contemporanea de America Latina*. [S.l.]: Critica Barcelona, 1999.

SMALL, M.; SINGER, D. J. The war proneness of democratic regimes, 1816–1965. *Jerusalem Journal of International Relations*, v. 1, n. 4, p. 50–69, 1976.

SMALL, M.; SINGER, D. J. *Resort to Arms: international and civil war, 1816–1980*. Beverly Hills: Sage Publications. 1982.

SMITH, A. *La ricchezza delle nazioni*. Translated by F. Bartoli, C. Camporesi, S. Caruso., Newton Compton Editori, 2011. Translation of *The wealth of nations*

SPYKMAN, N. J. *The Geography of Peace*. New York: Harcourt & Brace, 1944.

STEIN, J. G. Threat perception in international relations. In: HUDDY, L.; SEARS,

D. O.; LEVY, J. S.(Ed.). The oxford handbook of political psychology. 2. ed. Reino Unido, UK: Oxford University Press, 2013.

STREIT, C. Union Now: a proposal for a Federal Union of the democracies of the North Atlantic. New York: Harper and Brothers publishers, 1939.

THIES, C. G. War, rivalry, and state building in Latin America. *American Journal of Political Science*, v. 49, n. 3, p. 451-465, 2005.

THE FUND FOR PEACE. Failed State Index. Washington, D.C. [c2014].

TILLY, C. War making and state making as organized crime. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the State Back*. United Kingdom: Cambridge University Press, 1985.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Democracy in Latin America: towards a citizens democracy. UNDP, 2004. Available at: <[www.undp.org](http://www.undp.org)>. Accessed on: 7 July 2014

VASQUEZ, J. A. Why do neighbors fight? proximity, interaction or territoriality. *Journal of Peace Research*, v. 32, n. 3, p. 277-293, 1995.

VASQUEZ, J.; HENEHAN, M. T. Territorial disputes and the probability of war, 1816-1992. *Journal of Peace Research*, v. 38, p. 123-130, 2001.

VATTEL, E. de . *Le droit des gens*. Tradução C. Fenwick. Londre: Carnegie Institution of Washington, 1758. Tradução de: *The Law of Nations*.

WALTZ, S. M. Alliance formation and the balance of world power. *International Security*, v. 9, n. 4, p. 3-43, 1985.

WALTZ, K. *Theory of International Politics*. [S.l.]: Addison-Wesley, 1979.

WALTZ, K. Nuclear Myths and political realities. *American Political Science Review*, v. 84, n 3, p. 731-745, 1990.

WALLERSTEIN, I. Il sistema mondiale dell'economia moderna, II. Il mercantilismo e il consolidamento dell'economia-mondo europea, 1600- 1750. Translated by D.Panzieri, Bologna, Il Mulino, 1982. Translation of: *The modern world-system. II. Mercantilism and the consolidation of the European world-economy, 1600-1750*,.

WALLERSTEIN, I. World-systems Analysis, in *World System History*, ed. George Modelski, in *Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS)*, Developed under the Auspices of the UNESCO, Eolss Publishers, Oxford, 2004.

WEEDE, E. Some simple calculation on democracy and war involvement. *Journal of Peace Research*, v. 29, n. 4, p. 377-383, 1992.

WENDT, A. Collective identity formation and the international state.

*The American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 384-396, 1994.

WIMMER, A. *Waves of war*. United Kingdom: Cambridge University Press. 2013.

WRIGHT, Q. *A study of war*. Chicago: University of Chicago Press, 1983.

ZAKARIA, F. The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, Nov./Dec.1997.

ZANATTA, L. *Storia contemporanea dell'America Latina*. Itália: Editori Laterza, 2010.

Recebido em: 16/08/2017

Aceito em: 27/12/2017

# A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS FRENTE À CONDUTA DOS AGENTES DA PAZ: UMA VISÃO CRÍTICA<sup>1</sup>

Danielle Jacon Ayres Pinto<sup>2</sup>

Bibiana Poche Florio<sup>3</sup>

Maria Eduarda Piacentini<sup>4</sup>

## RESUMO

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi fundada visando resguardar a paz e a segurança internacionais. O seu reconhecimento se dá por meio de seus programas e das suas operações de manutenção da paz. Criadas no período da Guerra Fria, estas operações, tinham caráter militar. Todavia, com a queda do Muro de Berlim e a diversificação das ameaças à ordem mundial, foi necessário repensar a maneira com que estas operações eram propostas. Deste modo, foram desenvolvidas as operações de manutenção da paz multidimensionais, pautadas em novos princípios, entre eles o da Responsabilidade de Proteger (R2P). Este princípio parte da não-passividade internacional perante às violações de direitos, o que se mostra controverso, pois pode ser interpretado como um mecanismo de legitimação às intervenções e às violações de direitos. Como detentora de personalidade jurídica internacional, a ONU é passível de denúncias; entretanto, a organização nunca foi punida pelas violações perpetradas por seus “capacetes azuis”. Tendo isto em vista, objetiva-se analisar a responsabilidade jurídica internacional das Nações Unidas frente às violações de direitos cometidas pelos “capacetes azuis” em operações de manutenção da paz. Para isto, empregou-se o método hipotético-dedutivo, utilizando-se técnicas de pesquisa bibliográfica e a análise de fontes primárias e secundárias.

**Palavras-chave:** capacetes azuis; ONU; operações de manutenção da paz; responsabilidade de proteger; responsabilidade internacional.

<sup>1</sup> Artigo desenvolvido no âmbito do Grupo de Estudos, Extensão e Pesquisa em Política Internacional Contemporânea - GEPPIC/UFSM.

<sup>2</sup> Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas - SP, Brasil. djap2222@yahoo.com

<sup>3</sup> Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Rio Grande do Sul - RS, Brasil. bibianaflorio@gmail.com

<sup>4</sup> Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Rio Grande do Sul - RS, Brasil. piacentinime@gmail.com

## INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) surge no cenário internacional visando à prevenção de conflitos e à manutenção da paz mundial, por meio da cooperação entre os Estados que a compõem. Atualmente, a Organização é bastante respeitada, visto a gama de programas que promove de forma conjunta os governos de diversos países e por promover a paz mediante às suas operações de manutenção da paz. A partir da década de 1990, visto a reconfiguração das relações internacionais e a mudança das características dos conflitos, as operações de manutenção da paz deixaram de ser essencialmente militares e passaram a contar com elementos que visassem a reconstrução dos Estados em conflito, por meio da capacitação política, social e econômica. Com o passar do tempo, o aumento da complexidade das missões e a falta de capacidade da ONU em delinear diretrizes claras sobre o seu funcionamento, fez com que casos de violações de direitos humanos passassem a ser frequentes.

Neste sentido, o presente artigo objetiva analisar a responsabilidade jurídica internacional das Nações Unidas frente à violação de direitos, cometida pelos “capacetes azuis” nas missões de manutenção da paz. Como detentora de personalidade jurídica internacional, a ONU é passível de denúncias, entretanto, não há nenhum registro de que a organização tenha sido punida por estas violações. Para cumprir com o seu objetivo, o artigo está dividido em três tópicos. O primeiro irá discorrer sobre a evolução das missões de manutenção de paz da ONU, do seu surgimento até o período atual; o segundo discutirá a fundamentação jurídica e os princípios das operações de manutenção da paz, dando especial destaque ao princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P); e, por fim, será tratada a responsabilidade internacional da ONU frente às violações de direitos perpetradas pelos “capacetes azuis” em suas missões de paz, estendendo o debate acerca das imunidades diplomáticas e da impunidade advinda delas.

## AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ E A SUA EVOLUÇÃO

Com o fracasso da Sociedade das Nações (SdN) e o final da Segunda Guerra Mundial, o debate acerca da criação de um sistema de segurança coletiva e de instrumentos jurídicos capazes de manter um



ambiente pacífico ganhou novas proporções. Com a criação da ONU, em 1945, novos e aprimorados mecanismos, visando cumprir com a manutenção da paz e segurança internacionais foram adotados. Em sua carta constitutiva, nos capítulos VI e VII, a ONU mostra o seu comprometimento em relação à solução pacífica de controvérsias e perante as ações relativas as ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 22-31). A fim de dar maior continuidade aos processos de paz e responder de maneira incisiva às demandas internacionais, as Nações Unidas criaram as operações de manutenção da paz, as quais são o principal instrumento para a preservação da paz e da segurança internacionais utilizado pela ONU (MAIDANA, 2013, p. 43-44). Embora estas operações não estejam diretamente citadas em sua carta constitutiva, elas vêm aumentando em número e complexidade.<sup>5</sup>

Nas primeiras experiências, a Organização se limitava a enviar tropas militares desarmadas, visando supervisionar acordos de paz e de cessar-fogo entre Estados. Estas operações eram formadas por contingentes militares pequenos, devido aos baixos investimentos. Nelas, os militares envolvidos não estavam autorizados a utilizar o emprego da força, apenas em casos extremos, onde não houvesse outra solução (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 30-31). Segundo a ONU, a inauguração das operações de manutenção da paz se deu com a United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), em 1948, que foi responsável por observar as negociações de trégua entre Israel e a vizinhança árabe e, mais tarde, foi estendida ao território da Caxemira, também visando a observação da área (GRASSI, 2011, p. 201). Já, em 1956, tendo em vista as limitações das primeiras operações de manutenção da paz – sendo a proibição do uso da força um dos principais empecilhos, visto que o grau de violência empregado nas regiões observadas era bastante elevado –, as Nações Unidas empreenderam a United Nations Emergency Force I (UNEF I) <sup>6</sup>, a primeira operação de manutenção da paz armada, sendo ela

---

<sup>5</sup> A Carta das Nações Unidas não prevê diretamente a implementação de operações de manutenção da paz sob o seu comando. No entanto, os objetivos da organização, delineados em sua carta constitutiva, justificam a criação destas operações. Deste modo, o capítulo I, art. 1º: “manter a paz e segurança internacionais e, para esse fim: tomar coletivamente medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios de justiça e do direito internacional” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 5-6), endossa o papel das Nações Unidas em pensar em instrumentos para a manutenção da paz e segurança internacionais, sendo as operações de manutenção da paz um deles.

<sup>6</sup> Segundo Faganello (2013), a UNEF I foi desdobrada, em 1956, para tratar do conflito de Suez. “[...]A crise foi deflagrada após o Reino Unido ter passado o controle do Canal de Suez ao Egito, em julho de 1956, e o presidente Nasser, egípcio, nacionalizá-lo pouco tempo depois” (FAGANELLO, 2013. p. 59).

de caráter essencialmente militar e relacionada à resolução de um conflito interestatal. Esta operação foi um marco na história das missões de paz da ONU, pois fez com que a Organização repensasse a maneira de atuar em suas operações, delineando como objetivos principais a segurança internacional e a defesa dos direitos humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 5). Estas primeiras experiências de operações coordenadas pela ONU eram classificadas como operações de manutenção da paz tradicionais (FAGANELLO, 2013, p. 46-47), tendo a característica de *peacemaking*<sup>7</sup>, pois buscavam promover a paz e solucionar conflitos em andamento, por meio de ações diplomáticas, sem se preocupar com a reconstrução do Estado ou a manutenção da paz posterior (FAGANELLO, 2013, p. 43-44).

Por todo o período da Guerra Fria, as operações de manutenção da paz seguiram o molde tradicional, operando em pequenos contingentes e aplicando minimamente o uso da força. Tem-se como exceção o caso do Congo, nos anos de 1960, quando as Nações Unidas, por meio da United Nations Operation in the Congo (UNOC), além de utilizar civis para a implementação de ações que visassem a manutenção da paz, percebeu que a utilização de meios não-violentos não seria suficiente para dar cabo aos objetivos da operação, autorizando, assim a “mudança de operação da paz para aplicação efetiva da paz com o uso da força” (GRASSI, 2011, p. 202).

Ao final do embate ideológico fruto da Guerra Fria, nos anos 1990, houve o desbloqueio da capacidade decisória do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), resultado das divergências entre os Estados Unidos e a União Soviética. Neste contexto, as operações de manutenção da paz passaram a ser utilizadas com maior frequência e empregando métodos para além dos militares. Visto as crescentes violações de direitos humanos, a natureza dos conflitos daquele período exigiu da ONU uma resposta mais ampla e diferenciada, dado que, os modelos de missões de paz utilizados até então “não eram suficientes para assegurar a paz num ambiente de insegurança interna que opunha forças regulares do governo e milícias em embates motivados por desavenças de cunho étnico, religioso e cultural” (FAGANELLO, 2013, p. 18). Sendo assim, a reconfiguração dos tipos de conflito, passando de interestatais para intraestatais, fez com que houvesse a ruptura dos padrões anteriormente empregados nas operações de manutenção da

---

<sup>7</sup> Para Fontoura, “as ações de *peacemaking* baseiam-se nos meios de solução pacífica de controvérsias, previstos no capítulo VI da Carta das Nações Unidas, os quais podem incluir: [...] o isolamento diplomático e a imposição de sanções, adentrando então nas ações coercitivas previstas no capítulo VII” (FONTOURA, 1999, p. 34).

paz, inaugurando uma segunda geração de operações, com aspectos de funcionamento multidimensionais (MAIDANA, 2013, p. 52).

Objetivando colocar em prática diferentes meios de ação nas operações de manutenção da paz e que correspondessem com a realidade vigente, em 1992, o Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), Boutros Boutros-Ghali (1992-1997) estabeleceu a Agenda para a Paz, um documento que servia como “[...] uma análise e recomendações de modo a fortalecer e tornar mais eficientes, dentro do âmbito das disposições da Carta, a capacidade das Nações Unidas na diplomacia preventiva, na pacificação e na manutenção da paz”<sup>8</sup> (BOUTROS-GHALI, 1992, s/p, tradução nossa). Neste sentido, a agenda proposta pelo SGNU estabeleceu novas formas de ação que deveriam ser adotadas pelas Nações Unidas e reforçadas nas Resoluções do CSNU, visando à manutenção da paz. Ao levar em consideração as recomendações do SGNU e a necessidade de alcançar uma paz autossustentável e duradoura (FAGANELLO, 2013, p. 48), as operações de manutenção da paz multidimensionais passaram a adotar uma estrutura de ação pautada em condutas de diplomacia preventiva, peacemaking, peacekeeping, peacebuilding e peace-enforcement.

Na ação de diplomacia preventiva, por meio do diálogo e de negociações – sem utilizar o uso da força –, objetiva-se prevenir um conflito antes da sua eclosão ou contê-lo caso ele alcance grandes proporções (FONTOURA, 1999, p. 33). Soma-se a isso, atuando diretamente na estrutura das operações de manutenção da paz, os mecanismos de peacemaking, peacekeeping, peacebuilding e peace-enforcement. O peacemaking, “designa as ações diplomáticas posteriores ao início do conflito, para levar as partes litigantes a suspender as hostilidades e a negociarem” (FONTOURA, 1999, p. 34). As atividades de peacekeeping, em conjunto aos esforços do peacemaking, ocorrem na localidade do conflito, após o consentimento das partes, e são realizadas por militares, policiais e civis. O seu objetivo é fiscalizar acordos de cessar-fogo e implementar medidas de manutenção e consolidação da paz. Já o peacebuilding surge como um mecanismo que sucede as ações de peacekeeping, pois deve compor a sociedade pós-conflito (FAGANELLO, 2013, p. 48). Neste momento, fala-se na consolidação da paz e na reconciliação nacional, sendo executados “projetos destinados a recompor as estruturas institucionais, recuperar a infraestrutura física e ajudar na

---

<sup>8</sup> Do inglês: “[...] an analysis and recommendations on ways of strengthening and making more efficient within the framework and provisions of the Charter the capacity of the United Nations for preventive diplomacy, for peacemaking and for peacekeeping” (BOUTROS-GHALI, 1992, s/p).

retomada da atividade econômica. [...] Essas ações são voltadas basicamente para o desenvolvimento econômico e social do país anfitrião” (FONTOURA, 1999, p. 34-35). Por fim, apresenta-se como meio de ação o *peace-enforcement*, uma ferramenta utilizada quando o CSNU determina a existência de ameaças à paz que não podem ser contidas por intermédio de esforços pacíficos, sem o uso da força. Quando isto ocorre, está autorizado o uso da força armada com a finalidade de resguardar a paz e a segurança internacionais. O emprego do *peace-enforcement* é respaldado pelo capítulo VII, art. 42, da Carta da ONU, o qual enfatiza que caso o CSNU considere insuficientes as medidas expostas no art. 41º da carta constitutiva, “poderá levar efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 26).

Considerando os meios de ação supracitados, é importante ressaltar que, para o bom funcionamento das operações de manutenção da paz, não se deve limitar as missões propostas pela ONU a um instrumento de promoção da paz (FAGANELLO, 2013, p. 42), os mecanismos de diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace-enforcement* se reforçam mutuamente e devem ser utilizados em conjunto para ter um resultado satisfatório (FAGANELLO, 2013, p. 43). Um dos grandes problemas apresentados pelas operações de manutenção da paz, é a prevalência do *peacekeeping* frente aos outros mecanismos de promoção da paz. Neste sentido, observa-se que “os resultados apresentados por essas operações não são satisfatórios. Isso se deve ao fato de se destinarem a tratar mais dos sintomas do que das causas dos conflitos” (FAGANELLO, 2013, p. 63). Assim, a maioria das ações empreendidas pela ONU e que estão ligadas à manutenção da paz são pensadas no cenário pós-conflito e atuam de forma paliativa, não dando foco a medidas preemptivas. Logo, as operações de manutenção da paz acabam fracassando no cumprimento dos seus objetivos principais.

## FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E PRINCÍPIOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

As operações de manutenção da paz, embora não previstas diretamente pela Carta das Nações Unidas, surgem como uma forma de

---

<sup>9</sup> Carta das Nações Unidas, capítulo VII, art. 41: “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 25-26).

solução pacífica de controvérsias, embasadas pelos capítulos VI e VII da Carta. O funcionamento destas operações é vinculado ao Conselho de Segurança, uma vez que este é o órgão que, a fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, tem a principal “responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais”, agindo “de acordo com os propósitos e princípios da ONU” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 18). Por mais que o CSNU não tenha a representação e participação de todos os países do globo, as suas Resoluções são legitimadas pelos países membros das Nações Unidas, visto que “a produção normativa de caráter impositivo que caracteriza as Resoluções oriundas do CSNU apresenta um alto grau político [...] e afetam o cerne<sup>10</sup> dos Estados-membros e das relações internacionais” (SEITENFUS, 2016, p. 144-145).

Seguindo este raciocínio, como marcos regulatórios das operações de manutenção da paz, se têm as Resoluções emanadas pelo CSNU e o mandato, criado a partir das delineações propostas pelas Resoluções. O mandato é o documento que dá fundamento jurídico à missão, “enquadrando-a de acordo com a necessidade do contexto em que atuará numa ou noutra posição dentro do quadro jurídico das Nações Unidas” (MAIDANA, 2013, p. 109). Nele, deverão constar as características da operação, o papel a ser desempenhado, as tarefas e funções a serem realizadas, o tempo de duração e a divisão de responsabilidade entre as Nações Unidas e outras organizações (FAGANELLO, 2013, p. 51-52). Além disso,

esse documento auxilia na distinção dessas atividades das demais possibilidades de agir dentro do campo de ação da ONU. Enquanto as outras atuações [...] são mais fáceis de serem referenciadas nos Capítulos VI e VII de sua Carta constitutiva, as operações de paz, por sua vez, ainda possuem em aberto a sua fundamentação jurídica (MAIDANA, 2013, p. 109).

Ainda sobre o mandato, é importante salientar que o seu processo de formação é anterior às Resoluções. O documento começa a ser confeccionado a partir de uma solicitação do SGNU ao CSNU. Com a aprovação da operação, o CSNU reúne as informações necessárias e emana uma Resolução com as diretrizes para a efetivação da missão de paz. A

<sup>10</sup> Para o autor, a essência dos Estados-Membros das Nações Unidas e das relações internacionais são a guerra e a paz (SEITENFUS, 2016, p. 144-145).

Resolução, então, é encaminhada para o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), onde é formalizada e dá início à operação (MAIDANA, 2013, p. 118).

Além do mandato, existem outros documentos que são importantes para o estabelecimento dos direitos e deveres das partes envolvidas nas operações de manutenção da paz. Entre eles está o Status of Forces Agreement (SOFA), firmado entre as Nações Unidas e o país anfitrião, regulando a presença da Organização no local do conflito. O SOFA está vinculado às forças militares atuantes na missão, estabelecendo os seus direitos e deveres, além de regular as atividades que devem ser realizadas por essas tropas (FAGANELLO, 2013, p. 52). Soma-se a isso, a previsão dos privilégios e imunidades dos Países com Tropas Contribuintes (TCCs). Dentre as principais previsões constantes no SOFA estão o status das operações e de seus membros, a responsabilidade criminal e civil, bem como a jurisdição a que serão submetidos os membros da operação de manutenção da paz, a forma com que serão solucionados os conflitos e os litígios e a proteção dos funcionários das Nações Unidas (FAGANELLO, 2013, p. 53).

A fim de firmar as responsabilidades estabelecidas pelo SOFA, é necessário o entendimento do Memorandum of Understanding (MOU). Neste documento, estarão presentes as assinaturas do representante da missão permanente do país junto à ONU e do secretário-geral do DPKO. Ainda, no MOU, ficam estabelecidas as responsabilidades administrativas e logísticas entre a ONU e o país contribuinte, além das regras de conduta a serem seguidas pelos “capacetes azuis” e o compromisso das TCCs de exercerem sua jurisdição sobre aqueles que forem responsabilizados por ações criminosas. Anexo ao MOU está o Rules of Engagement (ROE), responsável por estabelecer os parâmetros e limites para o emprego da força pelos militares em uma operação de manutenção da paz.

Para a consolidação e legitimação das operações de manutenção da paz, espera-se a atuação conjunta do CSNU e do SGNU, por mais que o CSNU seja responsável por dar validade jurídica internacional e definir o quadro das operações de manutenção da paz (MAIDANA, 2013, p. 120), são as ações desempenhadas pelo SGNU que garantem a clareza e o bom andamento destas operações. Segundo Uziel,

[...] se a autonomia do secretariado existe na esfera decisória, após a criação das missões em seu desdobramento ela é ainda mais notória. Cabe ao

Secretariado desenvolver as regras de engajamento para os militares e policiais, negociar acordos sobre o status legal das operações e memorandos de entendimento com os TCCs e PCCs<sup>11</sup>. Em todos esses documentos é necessário interpretar o mandato dado pelo Conselho de Segurança, o que pode ser feito de maneiras diversas (UZIEL, 2010, p. 140-141).

Assim, fica evidente que o mandato advindo das Resoluções é a base normativa, operacional e de legitimação das operações de manutenção da paz, sendo passível de ser cumprida em sua totalidade pelas partes envolvidas na missão. O trabalho conjunto aos outros documentos que definem as características específicas da operação e de seus funcionários, consolida a legitimidade para “melhor transpô-la para a realidade prática” (MAIDANA, 2013, p. 122).

## O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

Como apresentado anteriormente, as operações de manutenção da paz não estão dispostas de maneira explícita na Carta das Nações Unidas. A sua criação está relacionada à transformação dos princípios da Organização em meios para cumprir com os seus propósitos. Deste modo, as operações de manutenção da paz são regidas por diversos princípios que visam o seu melhor funcionamento e ao cumprimento das regras do direito internacional. Para compreender o princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P) é necessário entender os princípios da não-intervenção e da não-indiferença.

A evolução dos princípios a serem seguidos na conformação das operações de manutenção da paz passaram a ser recorrentes com o final da Guerra Fria, sendo a inclusão de assuntos relacionados à defesa de direitos humanos prioritária na agenda de debates das Nações Unidas. De acordo com Ghisleni (2011, p. 42) temas como a paz e a segurança internacionais não tinham ligação direta com a temática dos direitos humanos. Sendo que, ainda conforme o autor, do período de surgimento das operações de manutenção da paz até o final da Guerra Fria, apenas duas Resoluções

---

<sup>11</sup> Do inglês: Police Contributing Countries. São os países que contribuem com tropas policiais.



do CSNU abordavam questões de direito internacional humanitário e direitos humanos (GHISLENI, 2011, p. 75). Com a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993),

a promoção e a proteção de todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais devem ser consideradas como objetivos prioritários das Nações Unidas em conformidade com os seus fins e princípios, em particular o da cooperação internacional. No quadro destes fins e princípios, a promoção e a proteção de todos os Direitos Humanos constituem preocupações legítimas da comunidade internacional (NAÇÕES UNIDAS, 1993, s/p).

Neste contexto, com a expansão das competências do CSNU, houve um aprofundamento “da relação entre a intervenção humanitária e as operações de paz” (BIERRENBACH, 2011, p. 121). Assim, no que diz respeito às intervenções humanitárias, o relatório de Annan (1999)<sup>12</sup> ao CSNU sugeriu: (i) a ratificação de instrumentos do direito internacional; (ii) a utilização de informações e análises coletadas por peritos; (iii) aumentar o uso de sanções direcionadas e os embargos de armas; e (iv) considerar a imposição de medidas coercitivas apropriadas, sendo os três últimos pontos somente passíveis de serem utilizados em situações que se constatem a sua necessidade. Ainda, no relatório,

[...] (as propostas) possuíam um caráter revolucionário para o funcionamento do sistema onusiano. Associavam o tratamento das questões de direitos humanos a diversos dos instrumentos de atuação do Conselho, inclusive, e com especial ênfase, às medidas previstas no Capítulo VII da Carta. [...] Kofi Annan incentivava o Conselho a estabelecer uma relação direta de trabalho com os procedimentos especiais da CDH<sup>13</sup> e com os órgãos de monitoramento de tratados como parte de uma estratégia de intensificação dos esforços de diplomacia preventiva. Buscava institucionalizar o

<sup>12</sup> Doc. S/PRST/1999/6.

<sup>13</sup> Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.



tratamento de questões de direitos humanos pelas missões de operação de paz (GHISLENI, 2011, p. 57-58).

Em sua última recomendação no relatório referido, Kofi Annan introduziu o tema Responsabilidade de Proteger e, a partir disso, iniciou-se um processo de rearranjo institucional na forma em como são implementadas as operações de manutenção da paz.

A teorização sobre a Responsabilidade de Proteger foi apresentada em setembro de 2000, por meio do governo canadense, a partir dos esforços da International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), que tinha por objetivo “construir um entendimento mais amplo sobre o problema da conciliação entre a intervenção para a proteção humana e a soberania” (ICISS, 2000, p. 2). Isto é, estabelecer parâmetros e princípios a serem seguidos em relação às intervenções humanitárias.

De acordo com o relatório apresentado pelo ICISS, a intervenção será necessária quando o Estado não garantir mais os direitos fundamentais aos cidadãos. Deste modo, quando um Estado falha no exercício das suas responsabilidades primárias, a comunidade internacional deve assumir, possuindo, assim, uma responsabilidade secundária. Destarte, “as situações que requeiram intervenção militar devem ser, segundo a ICISS, levadas ao CSNU por iniciativa dos Estados interessados, de membros do próprio Conselho ou pelo SGNU” (BIERRENBACH, 2011, p. 133). Além disso, no empreendimento destas operações, salienta-se que o uso de força só será utilizado em último caso, depois do esgotamento de negociações pelas vias pacíficas. Bierrenbach (2011) defende que,

[...] o Estado passa a ser considerado responsável pela vida, pela segurança e pelo bem-estar dos cidadãos. [...] Aos três elementos básicos de um Estado soberano, desde Vestfália – autoridade, território e população –, seria acrescido um quarto: o respeito aos direitos fundamentais. O exercício dessa responsabilidade passa a ser, justamente, o fundamento maior da soberania (BIERRENBACH, 2011, p.129-130, grifo nosso).

Ainda conforme o ICISS, o poder atribuído ao CSNU é um dos

pontos mais polêmicos quando se justificam as ações pautadas pela Responsabilidade de Proteger. O debate seria em torno do elevado poder dado aos cinco membros permanentes (P5) do Conselho de Segurança sobre os rumos a serem seguidos na segurança internacional. É importante destacar que os motivos particulares de cada P5 influenciam na votação das Resoluções, fazendo com que o princípio da Responsabilidade de Proteger possa ser utilizado como justificativa para motivações particulares, que nada teriam a ver com a segurança e paz internacionais. Mesmo sob críticas, a legalidade do CSNU ainda é o que legitima o uso da força no meio internacional e dificulta a tentativa do ICISS de fundamentar juridicamente o novo conceito, o qual está baseado em instrumentos internacionais e em princípios presentes na Carta das Nações Unidas (1945), na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), nas Convenções de Genebra (1949) e seus Protocolos Adicionais (1977), na Convenção das Nações Unidas para a Prevenção e Repressão do Genocídio (1948), no Estatuto de Roma (1998) – que constituiu o TPI –, entre outros (BIERRENBACH, 2011, p.130).

Conforme Bierrenbach (2011, p. 145), após quatro anos do lançamento do relatório do ICISS, “o conceito de Responsabilidade de Proteger foi formalmente reconhecido pela comunidade internacional durante a Cúpula Mundial de 2005”, sendo que em seu documento final, o termo foi diretamente citado nos parágrafos 138 e 139. Nota-se que a definição adotada no documento não abrange casos de graves violações de direitos humanos, pois este termo seria muito amplo e poderia dar abertura para a realização de intervenções com parâmetros pouco delineados. Deste modo, a Responsabilidade de Proteger está associada a casos de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. O documento também cita uma capacidade de aviso prévio, na qual as intervenções – e Resoluções do CSNU – poderiam ser aprovadas antes de que se iniciem os crimes citados, como forma de proteção do maior número de vidas humanas possível, ou seja, as percepções de ameaça também fariam parte da Responsabilidade de Proteger<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Como contraponto ao princípio da Responsabilidade de Proteger, foi cunhado pela presidenta do Brasil Dilma Rousseff o princípio da Responsabilidade ao Proteger (RwP), o qual é uma reafirmação da garantia de tomadas de decisão, durante as intervenções, e que sejam responsáveis por buscar a proteção das populações dos Estados que recebem as operações de manutenção da paz. Neste sentido, estas operações têm o intuito não de piorar, mas, sim, retroceder o andamento dos conflitos nos quais atua. Reafirma-se também, desta maneira, os valores que a Organização busca em seus agentes da paz. Além disso, a presidenta sugeriu que houvesse a aplicação de políticas coordenadas e insistiu na “interrelação entre desenvolvimento, paz e segurança [além de demonstrar o desejo

A autora ainda comenta sobre o relatório do SGNU, de 2009, onde está explicitado que “não se tratava mais de reinterpretar ou renegociar as conclusões da Cúpula Mundial de 2005, mas de encontrar maneiras de implementar suas conclusões de modo consistente” (BIERRENBACH, 2011, p. 153), isto é, como aplicar a Responsabilidade de Proteger. Uma das críticas que o SGNU buscou combater foi sobre a aplicação do conceito pela ONU ser uma ingerência disfarçada do Norte sob o Sul – um neocolonialismo –, ele recordou que já houveram dois secretários-gerais que eram de países do Sul e que a própria União Africana (UA) possui em sua Constituição (2000), o direito de intervenção em casos de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica – relacionado ao princípio da não-indiferença.<sup>15</sup>

## A RESPONSABILIDADE DA ONU FRENTE ÀS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS: A QUESTÃO JURÍDICA

A ONU é uma organização internacional e, como tal, possui personalidade jurídica internacional. “A personalidade é frequentemente reconhecida de maneira expressa nos tratados constitutivos das organizações ou em instrumentos colaterais” (DINH et al., 2003, p. 607). Entretanto, as Nações Unidas silenciam, em sua carta constitutiva, o status da sua personalidade jurídica internacional. Por este motivo Seitenfus (2012, p. 62) discorre que “historicamente, os tratados constitutivos das organizações internacionais não manifestavam preocupação sobre sua eventual personalidade jurídica”. No entanto, como afirma DINH et al. (2003, p. 607), “o fato de os atos de criação serem silenciosos sobre este ponto não autoriza a pôr em dúvida a existência de uma personalidade jurídica internacional”. Neste sentido, para a realização de seus propósitos e princípios é inerente à organização que se tenha uma personalidade jurídica. Para que esta personalidade jurídica exista, cabe salientar que

---

brasileiro em] políticas de desenvolvimento [que] sejam, cada vez mais, associadas às estratégias do Conselho de Segurança na busca por uma paz sustentável” (BRASIL, 2011, s/p). Por mais que o discurso proferido por Dilma Rousseff tenha causado boas impressões e questionamentos referente às políticas atuais que conduzem as operações de manutenção da paz, o RWP, junto ao R2P ainda encontram dificuldades para serem aplicados na prática.

<sup>15</sup> Seitenfus et al. (2007, p. 12) argumentam que a nova doutrina de não indiferença é necessária para atender as demandas de um novo período, do mundo globalizado, e, ademais, “tem suas raízes no conhecimento popular africano que afirma não ser possível desviar os olhos enquanto a casa de um vizinho está em chamas”.

as organizações internacionais nascem somente pela vontade dos Estados e pela necessidade de serem realizadas ações que os Estados não podem realizar sozinhos. Assim, elas não podem ser consideradas como uma simples soma aritmética de poderes e opiniões dos Estados-membros ou como um “superestado”.

Além disso, as organizações internacionais têm uma forma única de atuar e desenvolver internamente suas decisões. Na visão de DINH et al. (2003),

é proibido raciocinar aqui por analogia com a personalidade jurídica dos Estados. [...] Os objetivos dados às organizações fazem delas atores da vida internacional e obrigam-nas a estabelecer relações jurídicas tanto com outros sujeitos de direito internacional como com os cidadãos dos Estados. A sua funcionalidade deve encontrar uma tradução jurídica simultaneamente na ordem jurídica internacional e nas ordens jurídicas nacionais, com vista a garantir o exercício dos direitos e o respeito do direito internacional (DINH et al., 2003, p. 608).

Desta forma, as organizações internacionais estão ligadas ao direito internacional e têm respaldo nas vontades dos Estados-Membros. Além disso, não possuem uma relação exclusiva com estes Estados e podem, então, estabelecer relações com os demais atores do direito internacional.

No que diz respeito à personalidade jurídica internacional das Nações Unidas, é necessário lembrar sobre o episódio envolvendo o Conde Folke Bernadotte, diplomata sueco e mediador na Palestina, que foi assassinado em Jerusalém, em 1948. Na ocasião,

por estar a serviço das Nações Unidas, esta decidiu agir e exigiu do Estado [de Israel], no qual ocorreu o ato as devidas reparações e indenizações. Todavia, a indefinição de sua personalidade jurídica tornava impossível a formalização da demanda (SEITENFUS, 2012, p. 62).

A partir do ocorrido, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) pediu um parecer consultivo à Corte Internacional de Justiça (CIJ), sobre a “capacidade [da ONU] de apresentar uma reclamação internacional contra um Estado, por conta dos seus agentes, em especial o Conde Bernadotte, mediador das Nações Unidas na Palestina, assassinado no exercício das suas funções” (DINH et al., 2003, p.610). Assim, foi requisitado o parecer consultivo à CIJ para admitir ou não a personalidade jurídica da ONU e se esta podia ou não pedir uma indenização ao Estado de Israel, por ter sido atacada – na figura do Conde Bernadotte. Após analisar a situação, a CIJ admite, em seu parecer, que a ONU possui personalidade jurídica, ainda que não conste na Carta e que, por isso, poderia se opor a qualquer Estado. “O Tribunal sublinhou com firmeza que a personalidade internacional da ONU era oponível a todos os Estados, inclusive os Estados-membros, independentemente de qualquer reconhecimento da parte deles” (DINH et al., 2003, p.611). Destarte,

baseando-se na permanência da ONU e certos elementos da sua estrutura, o Tribunal começou por admitir que a Organização possuía efetivamente uma personalidade jurídica [...]. Para demonstrar que essa personalidade era uma personalidade internacional, o Tribunal evocou a missão internacional da ONU: manter a paz e a segurança internacional, desenvolver as relações internacionais entre as nações, realizar a cooperação internacional na ordem econômica, intelectual e humanitária. Para que estas missões pudessem ser executadas, a organização devia dispor, pelo menos implicitamente, de personalidade internacional (DINH et al., 2003, p. 610).

Sendo assim, a personalidade jurídica internacional da ONU é reconhecida pela comunidade internacional e confirmada pelo parecer consultivo da CIJ. A partir de então, a Organização passa a ter o reconhecimento de sujeito do direito internacional e, como tal, terá direitos e deveres, os quais, conseqüentemente, levam à responsabilização sobre os seus atos. No que diz respeito a esta responsabilidade internacional, DINH et al. (2003, p. 630) comenta que,

[...] titulares de direitos, as organizações internacionais devem suportar as obrigações correlativas. Como para os outros sujeitos de direito internacional, a forma principal de obrigação não contratual das organizações é a responsabilidade internacional, que será comprometida em caso de exercício irregular e prejudicial das suas competências (DINH et al., 2003, p. 630).

Levando isto em consideração, é importante ressaltar que esta responsabilidade não deve estar em desacordo com a vontade cooperativa dos Estados que compõem as organizações internacionais. Visto que elas “são sujeitos mediatos ou secundários do direito internacional, porque dependem da vontade de seus Estados-membros para a sua existência e para a concretização e eficácia dos objetivos por ela perseguidos” (SEITENFUS, 2012, p. 64).

## IMUNIDADE VS IMPUNIDADE

Como consequência do reconhecimento da identidade jurídica internacional, os agentes de missões diplomáticas possuem direitos e deveres que se configuram em condições especiais para a execução de seu trabalho, possuindo privilégios e imunidades, os quais são diferenciados conforme a função que exercem. O art. 31, da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961), afirma que “o agente diplomático gozará da imunidade de jurisdição penal do Estado acreditado”. O artigo supõe, então, imunidade penal absoluta ao agente diplomático no Estado acreditado. No entanto, conforme o parágrafo 4º do referido artigo, esta imunidade de jurisdição do “agente diplomático no Estado acreditado não o isenta da jurisdição do Estado acreditante”. Neste contexto, Ribeiro (2011) argumenta que:

[...] a imunidade de jurisdição penal concedida aos agentes diplomáticos no Estado acreditado é absoluta e vale, inclusive, para os atos praticados fora do exercício da função, o que, todavia, não o isenta de responder por eventual crime no seu Estado de origem (Estado acreditante) (RIBEIRO, 2011, p. 30).

Vale ressaltar, que a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas alerta que o agente diplomático deve, apesar de sua situação privilegiada, respeitar as leis do Estado acreditado. No art. 41º, em seu parágrafo primeiro, está disposto que:

sem prejuízo de seus privilégios e imunidades, todas as pessoas que gozem desses privilégios e imunidades deverão respeitar as leis e os regulamentos do Estado acreditado. Tem também o dever de não se imiscuírem nos assuntos internos do referido Estado (NAÇÕES UNIDAS, 1965, s/p).

Portanto, os privilégios e imunidades diplomáticas abrangem também as organizações internacionais – existindo algumas ressalvas. Isto se faz necessário pois estes organismos também necessitam de independência de ação para um bom andamento. Desta forma,

[...] o objetivo é conceder total e absoluta independência para o organismo e seus funcionários, fazendo com que os representantes dos Estados-Membros, devidamente acreditados junto a organizações internacionais, estejam em pé de igualdade (SEITENFUS, 2012, p. 65).

Em relação à ONU, a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (1946), garante estas qualidades a seus funcionários. Em seu art. 4º, sobre Representantes dos Membros, concorda-se, em sua seção 11 e alínea 'a' que:

Os representantes dos Membros junto aos órgãos principais e subsidiários das Nações Unidas e às conferências convocadas pelas Nações Unidas gozarão, durante o exercício de suas funções e no correr das viagens de ida e volta aos lugares das reuniões, dos privilégios e imunidades seguintes: a) Imunidade de prisão pessoal ou de detenção e apreensão de suas bagagens pessoais, e imunidade de jurisdição no que concernir aos atos por eles praticados como representantes (inclusive suas palavras e escritos) (NAÇÕES UNIDAS, 1946).

Desta forma, esta Convenção também garante aos representantes das Nações Unidas imunidade penal – da mesma maneira que a recebida pelos agentes diplomáticos de Estados; neste cenário, abre-se precedentes para que os privilégios e imunidades diplomáticas acabem acarretando alguns problemas durante a realização das operações de manutenção da paz empreendidas pela ONU.

Considerando isto, o questionamento do sistema de imunidades presente nas Nações Unidas ocorre devido ao aparecimento de questões relativas às violações de direitos humanos – como crimes sexuais e tráfico humano. Estas problemáticas trazem danos à imagem que a ONU tenta projetar ao redor do mundo, de modo que, estas violações são, ao fim, “acobertadas” pelas imunidades e privilégios que os agentes possuem durante as missões de paz, as quais deveriam servir como uma proteção aos agentes para, assim, realizarem o seu serviço com plena independência e segurança.

Para compreender o sistema de privilégios e imunidades é necessário averiguar como estão organizados os militares “capacetes azuis” e a quem eles obedecem. De acordo com Grassi (2011), estes militares:

[...] estão diretamente subordinados ao comandante (force commander), por ser ele a maior autoridade militar das Nações Unidas no local, devendo coordenar as missões realizadas por seus agentes. Outra autoridade local é o representante especial (special representative), que é a maior autoridade do corpo político-diplomático da ONU no país anfitrião (GRASSI, 2011, p. 200).

Além da subordinação ao comandante, as operações de manutenção da paz são reguladas por alguns documentos, como citado anteriormente. Dentre eles, Grassi (2011, p.200) aponta o SOFA e o MOU como os principais reguladores das atividades a serem desenvolvidas no âmbito das missões de paz. Deve-se destacar que nem sempre estes documentos serão redigidos, pois, de acordo com Grassi (2011), o CSNU pode, se assim crer necessário, não esperar o consentimento do país que receberá a missão de paz. Visto esta situação,

por muito tempo, entendeu-se que as operações de paz só poderiam ser estabelecidas com o consentimento das partes em conflito. Atualmente, entretanto,



entende-se que é possível a existência de operações sem o consentimento do país anfitrião, bastando a autorização do Conselho de Segurança, estando o tradicional princípio do consentimento<sup>16</sup>, portanto, descartado (GRASSI, 2011, p. 203).

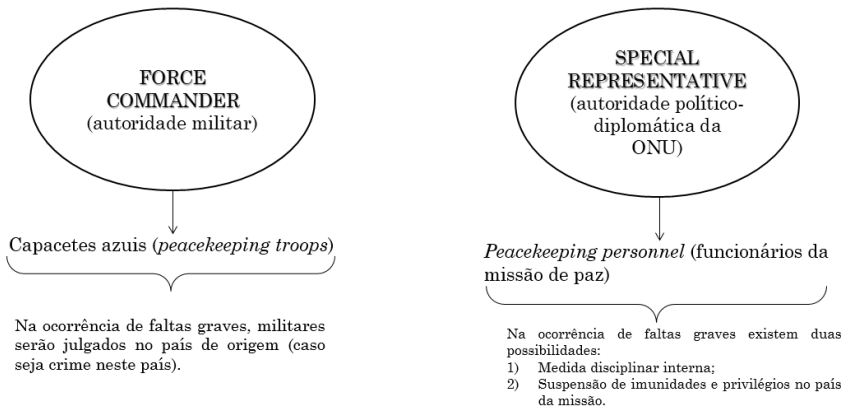
Soma-se à compreensão dos privilégios e imunidades a distinção dos agentes da paz presentes nas missões da ONU. Faganello (2013, p. 193) sinaliza o documento da AGNU<sup>17</sup>, de 2006, o qual aloca os agentes da ONU em duas categorias: *peacekeeping personnel* e *peacekeeping troops* (tropas cedidas pelos Estados-parte para a missão de paz, reconhecidos como “capacetes azuis”). Esta classificação distinta refere-se aos diferentes comandos de cada um, ou seja, a quem cada categoria de agente deve obedecer. Segundo o referido documento da AGNU,

[...] constituem a categoria de *peacekeeping personnel* os funcionários das Nações Unidas (oficiais) – aí compreendidos os membros do quadro de pessoal (staff) e os voluntários – e os peritos em missão (experts on missions), abarcados os policiais, observadores militares (military observers), militares de ligação (military liaison officer), conselheiros militares (military adviser) e consultores. Todos os membros de missões de paz enquadrados nessa categoria estão diretamente subordinados ao comando das Nações Unidas e sujeitos às suas normas de conduta e disciplina (FAGANELLO, 2013, p. 194).

Como manifesta a autora, os agentes enquadrados como *peacekeeping personnel* devem seguir as ordens e regras das Nações Unidas. Caso este tipo de agente de paz cometer um crime ou uma falta grave, haverá um mecanismo disciplinar distinto do aplicado às *peacekeeping troops*. Como base nos objetivos deste artigo e no que foi exposto até o momento, o seguinte esquema pode ilustrar as diferenças de autoridades nos quais os indivíduos à serviço das Nações Unidas estão submetidos – reportando-se direta ou indiretamente à organização.

<sup>16</sup> A tríade fundamental para as operações de manutenção da paz seria formada pelos princípios do consenso, da imparcialidade e do não uso da força, salvo em legítima defesa e do mandato.

<sup>17</sup> Doc. A/60/980, de 16 de agosto de 2006.



Fonte: elaboração própria baseado nos documentos das Nações Unidas.

Com a distinção dos agentes de paz da ONU e o reconhecimento dos documentos que regulam a sua ação em operações de manutenção da paz, entende-se que a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas faz menção não somente à capacidade jurídica da Organização, mas também aos seus representantes, estabelecendo que: “os representantes dos Membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções relacionadas a Organização” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, s/p). Ainda nesta mesma Convenção, tem-se que o art. 5º, a respeito dos Funcionários, afirma que o SGNU determinará as categorias de funcionários a serem beneficiadas. Sendo necessária a criação de uma lista de categorias, a qual, após formulada, é submetida à AGNU e, em seguida, comunicada aos Estados-membros. Este mesmo artigo salienta que os funcionários da ONU “gozarão de imunidades de jurisdição para os atos praticados no exercício de suas funções oficiais, inclusive seus pronunciamentos verbais e escritos”. Por fim, o artigo estabelece que as imunidades e privilégios são concedidos sem o intuito de vantagens pessoais. Representa-se, assim, a Organização e, como consequência, esta mesma, na figura do SGNU, pode suspender as imunidades e privilégios de seus funcionários, quando estes já não possuírem os atributos necessários para tais cargos.

Ao interpretar a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, Faganello (2013, p.197) defende que existe uma lacuna nesta Convenção, visto que ela não trata do status dos capacetes azuis, sendo este disposto no SOFA. Além disso, a autora salienta que mesmo

que o SOFA seja elaborado conforme as especificidades de cada missão, todas elas se fundamentam no modelo exposto pela AGNU, de 1990. O modelo reafirma a imunidade legal e a exclusividade de jurisdição do Estado de origem dos militares envolvidos em crimes.

Devido à presença dos documentos que afirmam os privilégios e imunidades das organizações internacionais e dos seus funcionários, casos de violações de direitos humanos passaram a ser mais recorrentes dentro das operações de manutenção da paz, visto a dificuldade que se tem para que estes casos sejam julgados. Com a repercussão do Relatório Zeid<sup>18</sup>, o DPKO lançou dois documentos que buscaram guiar a conduta dos referidos agentes durante as missões da ONU, sendo eles: i) Dez regras: código de conduta pessoal para os “capacetes azuis”<sup>19</sup> e; ii) Nós somos agentes da paz das Nações Unidas<sup>20</sup>. Mesmo que existam estes documentos regulatórios, mostra-se um silenciamento referente às consequências legais ou disciplinares aos que praticarem faltas graves e/ou crimes. Dessa forma, os documentos perdem força perante o comprometimento dos agentes.

Neste cenário, Faganello (2013, p. 206) faz uma análise do caminho burocrático das medidas disciplinares direcionadas aos funcionários, técnicos e tropas, necessárias em caso de faltas graves durante as operações de manutenção da paz. Conforme a autora (2013, p. 209), o que diferencia os capacetes azuis dos demais agentes da paz da Organização é a questão de repatriação (como medida disciplinar):

Enquanto para os peritos [e funcionários] a repatriação é uma medida disciplinar imposta pelas Nações Unidas, para os militares membros de

<sup>18</sup> Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini é Representante Permanente da Jordânia na ONU, sendo o atual Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Em 2005, seu relatório denunciou os abusos sexuais cometidos pelos agentes da paz da ONU.

<sup>19</sup> Destacam-se as seguintes regras: “[...] 1) respeitar as leis, cultura, tradições e costumes do país anfitrião; 2) tratar a população local com respeito e cortesia; 3) não incorrer na prática de atos de abuso sexual, físico ou psicológico ou exploração da população local; 4) respeitar os direitos humanos” (FAGANELLO, 2013, p.199).

<sup>20</sup> Este documento “[...] compele os membros das operações de manutenção da paz a respeitarem as regras do direito humanitário quando usarem a força e se utilizarem das previsões da Declaração Universal dos Direitos Humanos como base fundamental para seus padrões de conduta. [...] os peacekeepers comprometem-se, dentre outras coisas, a: cumprir o mandato; agir imparcial e profissionalmente; respeitar os costumes e leis locais; obedecer aos superiores; respeitar os colegas de missão; abster-se da prática de condutas impróprias capazes de deslegitimar a operação; não fazer uso de álcool e drogas; abster-se de praticar atos que possam trazer prejuízos psicológicos, físicos ou sexuais à população, em especial a mulheres e crianças” (FAGANELLO, 2013, p.199).

contingentes nacionais a repatriação funciona como medida administrativa, uma vez que a disciplina dos militares é tarefa exclusiva do país que os enviou (FAGANELLO, 2013, p. 209).

Visando melhorar os métodos investigativos das violações de direitos humanos perpetradas pelos agentes da paz no ambiente das missões de paz, o novo modelo de MOU, de 2007, admite que o governo de onde veio o militar infrator possua a reponsabilidade primária de investigação sobre as faltas graves. Este país, então, deve informar à ONU imediatamente no caso de haver indícios do ocorrido. Se após confirmada a infração o Estado responsável pelo agente infrator não tomar as medidas necessárias, as Nações Unidas iniciarão uma investigação preliminar e se este Estado, posteriormente, não assumir as investigações, assume-se incapacidade ou falta de interesse em investigar (Faganello, 2013, p. 209-210). Sendo assim,

consistentes as provas e indicativas da materialidade do fato, o governo dará encaminhamento do conjunto probatório às suas autoridades, competentes para solucionar a questão por intermédio de medidas disciplinares, devendo manter o Secretário-Geral das Nações Unidas regularmente informado acerca dos progressos feitos (FAGANELLO, 2013, p. 210-211).

Levando isto em consideração, no que se refere à jurisdição penal das tropas em missões de paz, os militares serão julgados pelas faltas graves, exclusivamente, apenas em seu país de origem<sup>21</sup>. Entretanto, isto somente acontecerá se neste país o ato for considerado um crime<sup>22</sup>. Diferencia-se desta situação as medidas punitivas empregadas aos funcionários e técnicos (peritos). Nestes casos, estes funcionários sofrerão medidas disciplinares pela própria ONU, a qual fica incumbida de decidir

---

<sup>21</sup> “[...] em função de não se submeterem à jurisdição do Estado anfitrião, os modelos do SOFA e do MOU preveem expressamente que o país contribuinte garantirá ao Secretário-Geral o exercício de sua jurisdição penal nos casos de crimes cometidos pelo país hospedeiro” (FAGANELLO, 2013, p. 213).

<sup>22</sup> “[...] no caso de sua conduta não constituir crime perante seu ordenamento jurídico pátrio, deverá ser repatriado para que em seu país seja submetido a sanções disciplinares em virtude da falta grave cometida” (FAGANELLO, 2013, p. 213).

se suspende ou não as imunidades e privilégios. Com isto, o infrator, se suspenso, seria julgado no país que cometeu o crime, neste caso, o país que recebeu a operação de manutenção da paz.

Além de todos os documentos fundacionais discutidos, é importante destacar que para dar validade às questões jurídicas relativas às Nações Unidas e as suas operações de manutenção da paz, fez-se necessária a criação da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969). Esta Convenção, conforme Matias (2010, p. 14), é “essencial (para) regular a elaboração, aplicação e interpretação dos tratados, a fim de assegurar a segurança e a previsibilidade dessas relações (internacionais)”. Como Yoda (2005, p. 1) afirma, o número de tratados cresceu rapidamente nas últimas décadas devido à rápida evolução do direito internacional frente ao direito consuetudinário. Em suma, na Convenção estão normatizadas as práticas consagradas entre os Estados, as quais são pautadas pelos princípios do livre consentimento, da boa-fé e da regra *pacta sunt servanda*. Estes princípios afirmam as razões de existir o direito internacional, pois ele não apresenta meios de coerção como os Estados possuem para com os seus territórios. Assim, o direito internacional necessita do comprometimento dos Estados para que se faça útil, objetivando uma relação mais harmoniosa entre os países, uma previsibilidade de suas ações e uma maior segurança internacional.

Como complemento à Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, tem-se a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais (1986), a qual enfatiza que a falta de sua ratificação não faz com que os atores internacionais possam fazer o que bem queiram, visto que as regras do direito internacional consuetudinário continuam regendo sobre questões não reguladas.

Relacionando estes eventos ao fato de as Nações Unidas e outros organismos internacionais possuem personalidade jurídica internacional, “faz com que as organizações disponham do direito de convenção, isto é, do direito de celebrar tratados internacionais e manter relações diplomáticas” (YODA, 2005, p. 8). No entanto, os tratados que estas organizações podem realizar não podem fugir dos princípios e propósitos para qual surgiram.

No caso da ONU, Barbosa (2014, p. 13) atribui à Assembleia Geral, amparada pelo art.13º, da Carta, o anseio de desenvolver o direito internacional, quando esta constituiu a Comissão de Direito Internacional

(1947). Conforme um dos trabalhos apresentados nesta Comissão, já se nota o papel central que a Corte Internacional de Justiça deveria ter na resolução de controvérsias, atribuindo a ela o julgamento de temas polêmicos que permeiam o direito internacional de maneira mais concreta. No entanto, “ela dispõe de uma jurisdição eminentemente facultativa, absolutamente distinta dos órgãos judiciais internos dos Estados” (SEITENFUS, 2012, p. 157).

Ao se tratar da resolução de controvérsias pela CIJ, é importante salientar que existem duas maneiras pelas quais um caso chega à Corte: a primeira delas diz respeito a um caso específico, já concretizado no mundo fático, que Estados, membros ou não da ONU, decidem a ela submeter. A segunda, ocorre por antecipação, subdividindo-se em dois modos: a previsão num tratado de que a Corte será responsável por decidir questões suscitadas em função dele; ou a declaração, por um Estado, de que se sujeita à jurisdição da Corte, seja em caráter permanente, por prazo determinado ou em condições de reciprocidade. Mesmo que no Estatuto da Corte (1945), art. 59º, afirme que a “decisão da Corte só será obrigatória para as partes litigantes e a respeito do caso em questão” [e, no art. 60º, que a] “sentença é definitiva e inapelável” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 85-85), a subordinação à CIJ ainda pode ser negada, devido ao caráter voluntário do direito internacional.

No que diz respeito às violações de direitos humanos, a CIJ não se faz notar. A Corte poderia ser fundamental para a responsabilização da Organização das Nações Unidas quando esta cometesse atos ilícitos em suas operações de manutenção da paz. Entretanto, na prática, a CIJ silencia-se. Uma inovação jurídica possível seria a requisição de pareceres à CIJ ser realizada diretamente pelos Estados-membros e não pela AGNU, como ocorre hoje, conforme o Estatuto interno da Corte<sup>23</sup>. Os Estados-membros que poderiam pedir pareceres consultivos referente às violações de direitos humanos perpetradas pelos capacetes azuis nas operações de manutenção da paz, não possuem vontade política para fazê-lo, além de não estarem dispostos a suportar as possíveis consequências e constrangimentos de tal ação perante à Organização e aos demais Estados.

O que é questionado são as imunidades dos agentes das Nações Unidas, principalmente dos capacetes azuis – sendo que estes são os

<sup>23</sup> Art. 65º: “A Corte poderá dar parecer consultivo sobre qualquer questão jurídica a pedido do órgão que, de acordo com a Carta nas Nações Unidas ou por ela autorizado, estiver em condições de fazer tal pedido” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 88).

que possuem menor relação de subordinação direta às Nações Unidas. Argumenta-se que as penalidades aos atos ilícitos cometidos devem ser repensadas, pois as imunidades e privilégios acabam sendo utilizadas como proteção aos violadores de direitos humanos durante as operações de paz. É necessário que haja um maior controle na definição e organização das operações de manutenção da paz, ao mesmo tempo que se observem cautelosamente os parâmetros necessários para a implementação destas operações. Mostra-se essencial a revisão dos mecanismos legais que constroem as violações de direitos, de forma com que estes possam funcionar de forma completa e efetiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Organização das Nações Unidas se apresenta como um importante foro multilateral onde os países podem pensar de que forma enfrentar as demandas dos novos tempos, enunciadas por Boutros Boutros-Ghali na Agenda para a Paz. Os princípios de direito internacional que regem a Organização e os tratados e acordos por ela ratificados são importantes para manutenção da ordem, entretanto, na prática, a ONU deixa a desejar, pois não consegue cumprir com todos os seus acordos, resultando em graves violações. Por possuir identidade jurídica internacional, a organização goza de direitos e deveres, entre eles o de denunciar e ser denunciada. Caso algum Estado se sinta agredido pelas práticas das Nações Unidas, a ele é permitido levar demandas à CIJ, todavia, na maioria dos casos, os Estados não têm vontade política de levar a demanda a diante e temem sofrer com as retaliações que possam vir a ser realizadas.

Com a criação das operações de manutenção da paz, a ONU amplia a sua responsabilidade em relação à sustentação da paz mundial, contudo a Organização se mostra distante de alcançar uma postura adequada para a implementação destas forças de paz, resultando em casos de violações de direitos humanos por parte dos seus funcionários, em especial os “capacetes azuis”. Devido ao sistema de imunidades presente na Carta da ONU e nos documentos que legitimam as operações de paz, as violações cometidas pelos agentes da paz nos países anfitriões das missões, raramente são julgadas. Assim, tornam-se improváveis as reparações às vítimas. Seria necessária a implantação de uma política mais firme no que diz respeito à obrigatoriedade aos países de origem na investigação

dos agentes denunciados. Além disso, a impunidade dos agentes poderia ser questionada à CIJ, que está apta a julgar temas polêmicos do direito internacional, no entanto, esta instituição se encontra travada pelos votos políticos que partem de seus juízes.

As Nações Unidas deveriam encontrar um meio de se reparar perante os países anfitriões e às pessoas vitimizadas pelos seus atos ilícitos. Quando reconhecer os seus erros, a ONU teria que assumir a sua responsabilidade, bem como se desculpar publicamente e oferecer o direito à reparação às pessoas agredidas. Ao negar e ocultar as violações perpetradas por seus funcionários, a ONU coloca a sua reputação e a sua credibilidade em risco.



# THE INTERNATIONAL RESPONSIBILITY OF THE UNITED NATIONS IN RELATION TO THE CONDUCT OF PEACE-KEEPING AGENTS: A CRITICAL VIEW

## ABSTRACT

---

The United Nations (UN) was founded to safeguard international peace and security. Its recognition is through its programs and its peacekeeping operations. These operations were created in the Cold War and had a military character. However, with the fall of the Berlin Wall and the diversification of threats in the new world order, it was necessary to rethink the way these operations were proposed. In this way, multidimensional peacekeeping operations were developed based on new principles. Amongst them, there is the Responsibility to Protect (R2P). This principle is based on the international non-passivity regarding the violation of rights, which is found controversial because it can be interpreted as a mechanism for legitimizing interventions as well as the violation of rights. As a holder of international legal personality, the UN is able to be sued; however, the organization has never been punished for the violations perpetrated by its "blue helmets". Considering this, the paper aims to analyze the United Nations international legal responsibility regarding the violation of rights committed by the "blue helmets" in its peacekeeping operations. For this, it was used the hypothetical-deductive method as well as the techniques of bibliographic research and the analysis of primary and secondary sources.

**Key words:** blue helmets; UN; peacekeeping operations; responsibility to protect; international responsibility.

## REFERÊNCIAS

BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 16 mai. 2017.

BARBOSA, Adriano Selhorst. Jus Cogens: Gênese, Normatização E Conceito. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Revista Eletrônica de Direito Internacional*. V. 14. Belo Horizonte: CEDIN, 2014. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Jus-Cogens-G%C3%AAAnese-Normatiza%C3%A7%C3%A3o-E-Conceito.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

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

BRASIL. Discurso da Presidenta da República: por Dilma Rousseff, no Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, Estados Unidos, 2011. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4675:discurso-na-abertura-do-debate-geral-da-66-assembleia-geral-das-nacoes-unidasnova-york-eua-21-09-2011&catid=197&Itemid=448&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4675:discurso-na-abertura-do-debate-geral-da-66-assembleia-geral-das-nacoes-unidasnova-york-eua-21-09-2011&catid=197&Itemid=448&lang=pt-BR)>. Acesso em: 10 set. 2017.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. *Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz*. Brasília: FUNAG, 2013.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999. 448 p. (Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco). Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/23-Brasil\\_e\\_as\\_Operacoes\\_de\\_Manutencao\\_](http://funag.gov.br/loja/download/23-Brasil_e_as_Operacoes_de_Manutencao_)

da\_Paz\_das\_Nacoes\_Unidas\_O.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2017.

GHISLENI, Alexandre Peña. Direitos humanos e segurança internacional: o tratamento dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

GRASSI, Pietro Augusto. A Responsabilidade Dos Estados Por Crimes Sexuais Cometidos Por Agentes De Paz Da ONU. In: Revista do CAAP, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, pp. 197- 215, 2011.

MAIDANA, Javier Rodrigo. Operações de Paz das Nações Unidas: atuação eficaz ou falácias? Reflexões acerca de sua institucionalização. Curitiba: Juruá, 2013. 240 p.

MATIAS, E. F. P. A Convenção De Viena Sobre O Direito Dos Tratados. In: Revista Jurídica Consulex. Ano 14, n.315, pp. 14-15, fev. 2010.

MAZZUOLI, V. O. Observância E Aplicação Dos Tratados Internacionais Na Convenção De Viena Sobre O Direito Dos Tratados De 1969. In: Sociedade e Direito Em Revista. Ano 1, n. 1, pp. 31-46, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça. 1945. 90 p. Disponível em: <[http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf)>. Acesso em: 13 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas. Londres, 1946.

\_\_\_\_\_. Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Viena, 1961.

\_\_\_\_\_. Declaração e do Programa de Ação de Viena, Viena, 1993. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict, 1999.

SARAIVA, Editora (obra coletiva); CURIA, L.R.; CÉSPEDES, L.; NICOLETTI, J. (colaboradores). Legislação do direito internacional. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SEITENFUS, Ricardo. Manual das Organizações Internacionais. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

\_\_\_\_\_, Ricardo. Manual das organizações internacionais. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. 424 p.

SEITENFUS, R.; ZANELLA, C.; MARQUES, P. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. Rev. Bras. Polít. Int., v. 50, n. 2, pp. 7-24, 2007.

UZIEL, Eduardo. Conselho de segurança, as operações e manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas. Brasília: Funag, 2010. 244 p. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/678-Conselho\\_de\\_Seguranca\\_e\\_a\\_insercao\\_do\\_brasil.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/678-Conselho_de_Seguranca_e_a_insercao_do_brasil.pdf)>. Acesso em: 21 mai. 2017.

YODA, Ana Jamily Veneroso. As organizações internacionais e o poder de celebrar tratados. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, pp. 01-14, 2005.

Recebido em: 10/04/2017

Aceito em: 27/12/2017

# PERSPECTIVAS POLÍTICAS PARA O LÍBANO: A CONJUNTURA DA CRISE NO ORIENTE MÉDIO

Marcio Magno de Farias Franco e Silva<sup>1</sup>  
Jansen Coli Calil N. A. de Oliveira<sup>2</sup>

## RESUMO

---

A República do Líbano possui como característica a sua configuração multireligiosa, étnica e cultural. Notabiliza-se por ser um país instável politicamente e servir de campo de batalha para diferentes povos. Assim, este artigo propõe-se a apresentar a evolução conjuntural histórica do Líbano, demonstrando a importância do confessionalismo como catalizador da sociedade libanesa, suas implicações no singular sistema de poder político; a dimensão internacional da política interna libanesa, o precário imbricamento social; os desafios conquistados pela UNIFIL e apresentar uma perspectiva para o futuro próximo do país, em razão da recente reformulação da lei eleitoral e da constante possibilidade de um amplo conflito no Oriente Médio. **Palavras-chave:** Líbano; Confessionalismo; Oriente Médio; Unifil.

---

<sup>1</sup> Almirante, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro - RJ, Brasil. egn.spp@marinha.mil.br

<sup>2</sup> Primeiro-Tenente (RM2-T), Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro - RJ, Brasil. jansen.oliveira@marinha.mil.br

## INTRODUÇÃO

A República do Líbano historicamente tem atraído a atenção internacional por ser o país árabe aberto aos costumes contemporâneos. Singular pela configuração multireligiosa, étnica e cultural, sua fama é desproporcional à sua área e à sua importância. Normalmente, essa atenção advém de momentos episódicos provocados por crises tendentes a desaparecer quase tão rapidamente quanto surgem. Entretanto, as causas subjacentes a estes momentos críticos jamais desapareceram.

Não surpreende que o realismo da análise dessas crises deixa transparecer uma avaliação mais ou menos aceitável para o futuro do Estado libanês, qual seja, o da imprevisibilidade e da indefinição. Os avanços mais recentes obtidos com a aprovação da última lei eleitoral, as perspectivas de desenvolvimento econômico advindos da promissora possibilidade de exploração de reservas energéticas na fronteira marítima sul do Líbano e a revisão estratégica na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), em 2017, são aspectos que figuram na análise que se tece ao longo do texto.

Com base nessa perspectiva, este artigo propõe-se a apresentar a evolução conjuntural histórica do Líbano, procurando elucidar o papel do confessionalismo como elemento estruturante da sociedade libanesa e as suas implicações como sistema de divisão de poder político; a dimensão internacional da política interna libanesa, cujo desenvolvimento e estabilidade estão condicionados à atuação dos pares regionais; os desafios de segurança com que se depara a UNIFIL; e como desdobramento deste último, as implicações para a atuação brasileira na Força Tarefa Marítima da UNIFIL.

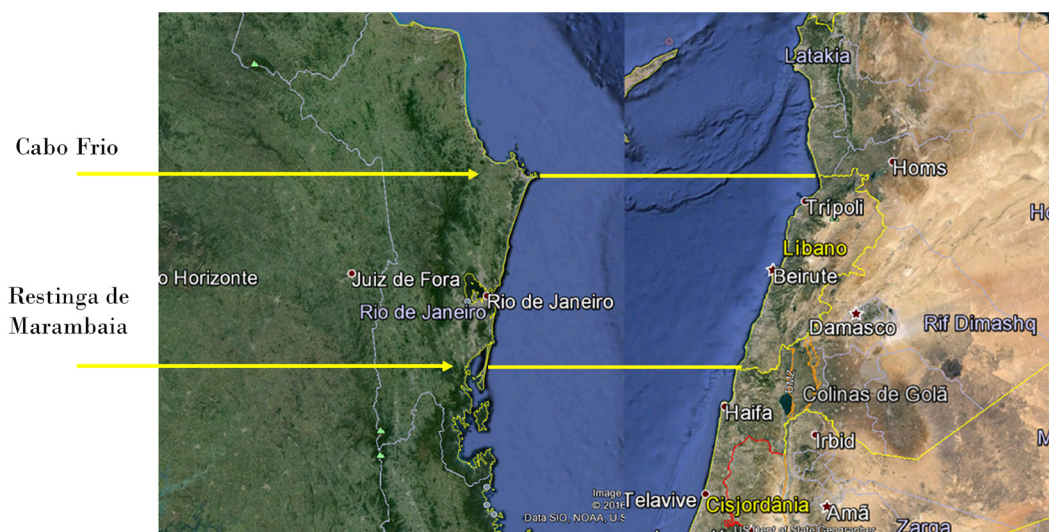
Parte dos dados usados neste trabalho foi extraída de colóquios e de seminários realizados sob a égide do non-attribution policy. Desta forma, algumas informações não são referenciadas, assumindo-se como opinião dos autores.

## A GEOGRAFIA E A GEOPOLÍTICA DO LÍBANO: A POSIÇÃO ESTRATÉGICA DO SUL

O Líbano é um Estado com uma área restrita, considerando-se os padrões do território brasileiro. São cerca de 10.500Km<sup>2</sup>, sendo em média 220Km de comprimento por 55Km de largura. O seu litoral é de apenas 210 km, o equivalente à parte do litoral do estado do Rio de Janeiro, da Ponta da Ilha do Cabo Frio até o final da Restinga da Marambaia (figura 1). Tem

como grande atração geográfica o Monte Líbano, cujo pico culminante possui pouco mais de 3.000 metros de altura. No inverno, acumula neve, sendo o grande coletor de água da região que desagua no fértil vale do Bekaa e no rio Litani. Suas encostas são habitadas por uma vegetação natural diversificada, tendo como destaque a árvore símbolo do país - o Cedro do Líbano -, hoje mais rara e encontrada apenas em áreas protegidas. A montanha desce para o Oeste até o mar Mediterrâneo, em uma geografia terrestre adequada para a construção de portos como Tiro, Sidon e Beirute, capazes de receber navios de grande calado. O clima típico é o mediterrâneo, com invernos frios e úmidos, e verões quentes e secos.

Figura 1



Fonte: Apresentação na Escola de Guerra Naval, 2017.

Dentro da perspectiva geopolítica, o território libanês é considerado estratégico para os Estados circunvizinhos e “potências internacionais”. Regionalmente, o país opõe dois Estados, ao fazer fronteira com a Síria ao norte e a leste, e com Israel ao Sul (figura 2). Internacionalmente, como coloca Hirst (2010), “O Líbano aparentemente estava quase fadado a ser o eterno campo de batalha de conflitos políticos, estratégicos e ideológicos de outros conflitos que, por vezes,



se transformam em guerras por procuração”<sup>3</sup> (tradução nossa).

Figura 2



Fonte: <https://www.britannica.com/place/Lebanon>

Conforme avaliação de Kneissl (2009), a região ao sul do rio Litani em território libanês (figura 3), que tem as cidades de Tiro e Naqoura como principais, tornou-se uma “buffer-zone” militar, e a principal razão pela qual esta área geográfica tornou-se conflagrada foi o vácuo de poder, social e político, gerado por décadas de negligência das autoridades libanesas centrais. Beirute frequentemente ignorou a região economicamente menos favorecida do sul, talvez pela proximidade do Estado judeu, em constante estado de beligerância com muçulmanos daquela região. Mais recentemente, esta situação de descaso

<sup>3</sup> *Lebanon, it seems, was almost to be the everlasting battleground for other's political, strategic and ideological conflicts, conflicts which sometimes escalate into proxy wars*”.



regional abriu margem para que o Hisbolá<sup>4</sup> progredisse com ações sociais em áreas largadas pelo governo central. O vácuo de segurança interna, o qual a UNIFIL tem procurado preencher, permanece ativo e coloca-se como um problema considerado central para a diversificada população local.

Duas outras áreas do sul libanês geopoliticamente sensíveis, que conformam o mosaico de disputas, são as Shab'a Farms e Ghajar. A primeira é uma área agrícola pouco habitada e que não apresenta limites geográficos bem definidos, tampouco reconhecidos pelas partes. A segunda - Ghajar -, é uma vila de população síria muçulmana alauita, cuja parte nordeste está sob a ocupação militar de Israel, apesar de várias propostas feitas pela UNIFIL para a retirada dessas tropas. O que a torna importante é o fato de que a *Blue Line*, linha divisória negociada e estabelecida pela ONU para acompanhar e confirmar a saída das tropas israelenses do território libanês em 2000, a atravessa.

*Figura 3 – Sul do Rio Litani*



Fonte: <http://geology.com/world/lebanon-satellite-image.shtml>

<sup>4</sup> Organização paramilitar, de orientação muçulmana xiita, também destaca-se como partido político no Líbano, ocupando-se em prover e administrar serviços públicos, ações sociais, instituições escolares e hospitalares, além de se responsabilizar também pelas atividades agrícolas, e ainda mais grave, as de defesa do país.

## PRECEDENTES HISTÓRICOS: CRIAÇÃO DO ESTADO LIBANÊS E OS FUNDAMENTOS DO SISTEMA POLÍTICO CONFESSIONAL

O Estado libanês, como hoje o conhecemos, surgiu dos despojos da Primeira Guerra Mundial, quando o Império Turco-Otomano desintegrou-se. O Líbano tornou-se parte da nova ordem do Oriente Médio, um novo jugo colonial imposto aos Estados árabes pelas principais potências coloniais da época - o Reino Unido e a França -, por meio do Acordo Sykes-Picot<sup>5</sup> de 16 de maio de 1916, e que colocou a Síria e o Líbano sob administração francesa. À égide do Acordo, a França podia instituir qualquer tipo de administração, direta ou indireta, sobre os territórios e essa possibilidade resultou na criação do “Grande Líbano”, com suas atuais dimensões definidas em 1920, por meio da anexação das cidades costeiras de Beirute, Tiro, Sidon e Trípoli, bem como o Vale do Bekaa no interior.

À época, a investida colonial francesa contou com o forte apoio político da comunidade cristã maronita no país, então maioria, porém os muçulmanos libaneses e o Estado sírio se opuseram intensamente àquela nova configuração territorial e exigiram que a área libanesa permanecesse sob controle sírio. A comunidade maronita e os políticos franceses discordaram, afirmando que os novos limites do “Grande Líbano” formavam as fronteiras naturais do país. Esse impasse desencadeou um processo de confrontos, instabilidade política e convulsões sociais até o início da década de 1940 (CJPME, 2007).

A civilização colonial europeia (francesa), diversificada, independente culturalmente, incrustada no coração do mundo árabe, não tardou a sofrer forte oposição de tradicionais grupos religiosos libaneses subjugados e apoiados pela Síria. Entretanto, o interesse populacional comum em eliminar o domínio político estrangeiro na região possibilitou a primeira experiência conciliatória de divisão de poder entre as principais

---

<sup>5</sup> O Acordo Sykes-Picot foi um acordo negociado secretamente entre o Reino Unido e a França, que estabeleceu a repartição antecipada do espólio do Império Otomano no Oriente Médio. Este acordo contemplava os interesses das potências coloniais, especialmente com relação ao Canal de Suez e os campos de petróleo. Este acordo é visto como um ponto de inflexão entre os Estados Árabes e o Ocidente, pois os árabes sentiram-se traídos por terem sido aliados na guerra contra o Império Turco-Otomano e não foram contemplados nos seus anseios político-territoriais.

religiões cristãs e muçulmanas, em 1943, no que ficou conhecido como Pacto Nacional.

Nesse Pacto, as lideranças religiosas muçulmanas concordavam em interromper as exigências e as pressões para incorporar o Líbano como um Estado árabe “unido” à Síria, e aceitar as novas fronteiras do “Estado do Grande Líbano”, enquanto as lideranças cristãs maronitas comprometiam-se a não recorrer à França ou a outros países ocidentais em busca de apoio militar intervencionista. Esse arranjo alocou para as comunidades religiosas fortes posições políticas de forma sectarista e que, até hoje, determina e divide a população libanesa entre as 18 “comunidades religiosas” ou “confissões”<sup>6</sup>. E assim, ficou consagrada na Constituição a fórmula confessional política libanesa: o Presidente da República é um cristão maronita; o Primeiro-Ministro é um muçulmano sunita; e o Presidente da Assembleia Nacional, um muçulmano da comunidade xiita. Inicialmente, cristãos e muçulmanos foram representados no Parlamento numa proporção de 6:5, o que mudaria posteriormente com as alterações demográficas do país (KHATIB e GARDINER, 2015).

O confessionalismo<sup>7</sup> tornou-se um fator de relevância, por ser considerado um instrumento estruturante indissociável da sociedade libanesa. É singular o mosaico de comunidades religiosas e culturais do país que apontam tanto para a persistente instabilidade da configuração política daquele Estado, quanto para a própria internacionalização do conflito. Conforme elucida Hirst (2010, p.2),

“(...) it is not simply Lebanon’s small size, sensitive location between East and West, or the special interest European powers have always taken in this largely

---

<sup>6</sup> Em relação à diversidade religiosa, há 6 diferentes seitas muçulmanas (em volume populacional: xiitas, sunitas, drusos, ismaelitas, alauitas e nusairis) e 12 seitas cristãs diferentes (em ordem numérica: católicos maronitas, gregos ortodoxos, melquitas católicos, armênios ortodoxos, sírios católicos, armênios católicos, sírios ortodoxos, católicos romanos, caldeus, assírios, coptas e protestantes).

<sup>7</sup> O confessionalismo é um sistema de governo que divide proporcionalmente o poder político entre as comunidades de um país, sejam religiosas ou étnicas, de acordo com a representação numérica na população. De acordo com Canvas (2015), embora útil para conciliar divergências, o confessionalismo mostra uma face negativa para os ideais de união nacional: a educação, a saúde e os setores assistenciais são “sectarizados”, privilegiando determinado grupo religioso. No Líbano, se o atual sistema de distribuição de poder foi consolidado no Pacto Nacional de 1943, a origem do sectarismo libanês decorre do período otomano. Naquele antigo império muçulmano, conviviam diversos povos, religiões e etnias. Os sistemas judiciário e legislativo eram separados para que cada minoria gerisse seus assuntos internos.

Christian country, which accounts for its susceptibility to outside interference. It is, above all, its unique internal composition. For as an amalgam of religious communities and their myriad sub-divisions, with a constitutional and political order to match, Lebanon is the sectarian state *par excellence*".

A fórmula confessional foi inicialmente útil para a manutenção da paz social, trazendo perspectivas promissoras de gradual desenvolvimento e estabilidade democrática para o jovem Estado, porém, paradoxalmente, ao "agregar" as dezoito comunidades religiosas, esse sistema internalizou a extensão da política do Oriente Médio nos assuntos domésticos libaneses (HARB, 2006). Desde o fim do século XIX, processa-se uma alteração significativa na população, motivada pelos cristãos que intensificaram sua emigração para a América do Sul, especialmente Brasil e Argentina, pela expansão natural da população muçulmana e pela imigração em massa de palestinos, em sua maioria de muçulmanos sunitas<sup>8</sup>. Aqui é importante destacar que para cada 2 ou 3 cidadãos libaneses, 1 é refugiado palestino ou sírio<sup>9</sup>.

É significativo, para o entendimento histórico, discorrer que o Pacto Nacional de 1943, baseado no frágil arranjo confessional, redundou na grande guerra civil de 1975-1989, caracterizada por divisões e alianças sectárias frágeis e requintes de crueldade. A guerra civil libanesa chegaria a termo com os Acordos de Taif, em 1989, que reestruturou o parlamento, elevando o número de deputados na Assembleia Nacional para 128 (novamente divididos de forma igualitária entre muçulmanos e cristãos), reduziu certos poderes políticos do Presidente da República do Líbano, transferindo-o para o Conselho de Ministros e reconheceu o Pacto Nacional, consagrando, na prática, o sistema confessional como um dos pilares de sustentação da frágil democracia libanesa.

Desde então, a abolição do sistema confessional permanece como um dos principais desafios à estabilidade política do Líbano, mas não o único. Compreender a dimensão internacional da conjuntura política

<sup>8</sup> Disponível em [www.icarabe.org](http://www.icarabe.org).

<sup>9</sup> Informações obtidas na palestra "Operação de Paz-UNIFIL-MTF", ministrada pelo Contra-Almirante Claudio Henrique Mello de Almeida aos oficiais-alunos do Curso de Estado Maior para Oficiais Superiores da Escola de Guerra Naval, em 22 de novembro de 2017.

libanesa, uma crise com múltiplos atores que expressam interesses divergentes e conflitantes, bem como o estabelecimento da United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) em 1978, juntamente com a ampliação do escopo de sua missão ao longo do tempo, são elementos importantes para se entender o atual sistema de poder e as perspectivas para aquele Estado.

## ATORES INTERNACIONAIS NO JOGO DE PODER: INTERESSES E ATUAÇÃO

A já referida guerra civil libanesa (1975-1989) resultou de um conjunto de mazelas nas questões internas e externas, e da interação entre essas duas esferas decorrente da crescente insatisfação dos muçulmanos com a representação parlamentar, que já não refletia as mudanças demográficas do país. Refugiados palestinos e movimentos de resistência palestina, surgidos da guerra árabe-israelense<sup>10</sup> sobretudo a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), frequentemente lançavam ataques contra Israel, a partir do sul do Líbano, com Israel respondendo militarmente às fustigações ofensivas da OLP, como consequência, produzindo baixas na população civil libanesa. Os libaneses cristãos opunham-se fortemente ao envolvimento da OLP no conflito libanês, enquanto a maioria dos muçulmanos sunitas apoiavam os movimentos de resistência palestinos, também sunitas. Um último elemento complicador, e não menos importante, foi o fato de que muitos libaneses, mormente os muçulmanos sunitas, atraídos pelas ideias difundidas pelo nacionalismo árabe, ainda acalentavam o antigo ideal de unificação do Líbano ao território da Síria (TRABOULSI, 2007).

A grande guerra civil-libanesa desenvolveu-se em quatro fases principais: a primeira, de 1975 a 1977, com enfrentamentos e massacres entre forças cristãs-maronitas e milícias muçulmanas. Foi caracterizada por uma forte intervenção síria, por solicitação do então presidente libanês

---

<sup>10</sup> Também conhecida como Guerra dos Seis Dias, foi um conflito armado que opôs Israel a uma coligação de países árabes: Egito, Jordânia e Síria, apoiados por Iraque, Kuwait, Arábia Saudita, Argélia e Sudão. A escalada das tensões entre os países árabes e Israel, em meados de 1967, levou ambos os lados a mobilizarem suas tropas. O conflito de fato se iniciou quando a força aérea israelense lançou uma grande ofensiva contra bases da força aérea egípcia no Sinai. Israel alegou que o Egito se preparava para fazer guerra contra a sua nação judia e que o ataque era uma ação preventiva.

Suleiman Frangieh, que apoiando forças cristãs maronitas, sobrepujou as milícias muçumanas e impôs uma débil paz até 1977.

A segunda fase, entre 1977 e 1982, caracterizou-se pela a intervenção israelense no sul do Líbano, a Operação Litani. Ataques constantes da OLP contra as populações judias do norte de Israel fizeram que este Estado ocupasse de forma rápida a maior parte da área libanesa ao sul do rio Litani. Protestos e pressões internacionais e do Conselho de Segurança da ONU, levaram Israel a retirar suas tropas em 1978, mas manteve o controle da região do rio Litani, estabelecendo uma zona de segurança, sob a vigilância e o apoio do Exército do Sul do Líbano (SLA), uma milícia formada por cristãos maronitas, então interessados em desestabilizar e expulsar a OLP.

A terceira fase, de 1982 a 1984, notabilizou-se pela invasão militar israelense por todo o território libanês e, especialmente a tomada da capital Beirute, em retaliação à continuidade dos ataques perpetrados pela OLP, com a consequente expulsão das lideranças desta organização do território libanês, no ano de 1982. A comunidade xiita, geralmente independente e marginalizada econômica e politicamente, em comparação aos sunitas e cristãos, foi revigorada pela Revolução Islâmica Iraniana de 1979 e por lideranças locais da mesma linha. Na esteira do extenso conflito, a República Islâmica do Irã estabeleceu uma base militar na área do vale do Bekaa, então controlada pela Síria, e de lá treinou, armou e financiou o grupo paramilitar xiita Hisbolá (KHATIB e GARDINER, 2015).

A quarta fase, entre 1984 e 1990, foi protagonizada pelos Acordos de Taif, firmados na Arábia Saudita, onde foram criadas as condições para a cessação das hostilidades em 1990. Os Acordos reafirmaram o sistema político confessional e ampliaram o papel da Síria nas questões internas libanesas. Na prática, as forças de Israel continuaram presentes no sul do Líbano, mantendo o controle do que os oficiais israelenses chamavam de “zona de segurança” (uma área-tampão supostamente para impedir ataques sobre o norte israelense), até a total retirada dessas tropas no ano 2000.

A Síria, que na prática controlava o restante do território libanês, não retirou suas tropas até 2006, quando foi obrigada a abandonar aquele país, após a pressão conjunta criada por manifestações populares libanesas e pela intervenção diplomática dos Estados Unidos, da França e das Nações Unidas, como consequência do assassinato do então primeiro ministro cristão maronita Rafik Hariri, no ano anterior. A própria morte

de Hariri deu nova forma à política libanesa, com o surgimento de dois novos blocos: o 8 March Alliance e o 14 March Alliance, representando respectivamente segmentos pró-Síria e anti-Síria (HUMUD, 2017, p3).

Todos esses anos de guerra civil testemunhariam mudanças de alianças internas e externas entre as partes beligerantes e o consequente aparecimento de novos atores que tornariam a questão libanesa ainda mais complexa. Nesse cenário conflagrado, a violência interna nas facções era tão comum quanto o conflito entre as facções, na medida em que líderes sectários procuravam manter o controle sobre suas comunidades. Esses grupos sectários também frequentemente mudavam suas alianças, em face das diferentes formas de intervenção da Síria, de Israel ou dos Estados Unidos.

A partir do fim da guerra civil, novos atores se apresentaram e passaram a ser importantes para os destinos do Líbano, os já conhecidos Síria, Israel, Irã, Arábia Saudita, EUA e a ex-URSS, além dos novos Hisbolá, OLP e a ONU, representada pela UNIFIL.

## **A CRIAÇÃO DA UNIFIL: MANDATO, EXPANSÃO E A DEFINIÇÃO DA BLUE LINE**

A United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) foi estabelecida em 1978 pelas Resoluções 425 e 426 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), no contexto da invasão das forças israelenses ao território libanês para combater grupos militantes palestinos. O mandato das Resoluções determinava: 1) o acompanhamento e a confirmação da retirada das forças israelenses do sul do Líbano; 2) a restauração da paz e da segurança internacionais; e 3) auxiliar o governo do Líbano a reaver sua autoridade efetiva na área.

Desde a sua criação, a UNIFIL tem sofrido alterações no seu escopo e mandato, como resultado da evolução da conjuntura conflituosa no Líbano. O primeiro ajuste foi efetuado após a segunda investida israelense, em 1982, na chamada “Operação Paz na Galileia”, para combater novamente forças militantes palestinas muito bem treinadas e motivadas. Em 1985, Israel retirou parcialmente suas tropas, mas se manteve em extensa zona de segurança no sul do território libanês controlada pelas Forças de Defesa de Israel (IDF) e pelo SLA, e que permaneceram ativas até 2000. O CSNU reconheceu

que a UNIFIL não teria condições de executar o seu mandato sob a égide das Resoluções 425/426 e adotou a Resolução 511, permitindo que as tropas alocadas para a UNIFIL, se possível, ampliassem sua proteção e ajuda humanitária à população libanesa e refugiada palestina. Por três anos, a UNIFIL permaneceu com sua atuação circunscrita ao determinado pela Resolução 511 (ONU, 2016).

O anúncio pelo governo de Israel de retirada das IDF da zona de exclusão do Líbano, em 2000, foi seguido pela dissolução do SLA, e por preparações da ONU para a demarcação de uma linha (Blue Line), cujo propósito de estabelecimento foi unicamente facilitar a constatação e o controle da retirada completa das IDF do território libanês, seguindo os limites lindeiros do Líbano e internacionalmente reconhecidos. Segundo documentos das Nações Unidas, a Blue Line não representa nenhuma fronteira internacional e não oferece nenhuma limitação ou prejuízo a futuras negociações de limites fronteiriços entre Israel e Líbano (ONU, 2016). Conforme elucida Kneissl (2009), uma parte essencial do mandato da ONU concerne ao aspecto territorial. Embora não seja considerada uma demarcação formal, a Blue Line provê documentação cartográfica precisa e segura. Esse é um ponto fundamental, na medida em que os governos de Israel e do Líbano a respeitam, embora com reservas, e entendem que o estabelecimento dessa linha demarcatória seja de responsabilidade exclusiva da ONU, tanto para o monitoramento quanto para o arbitramento de eventuais violações.

A UNIFIL entrou em nova fase com o seu mandato expandido<sup>11</sup>, por meio da resolução 1701 (2006) do CSNU, após ataques empreendidos pelas IDF contra o Hisbolá, quando esta milícia capturou dois soldados israelenses. Segundo Mooney Jr. (2007, p.29-30), a retirada posterior das tropas do IDF conferiu ao Hisbolá ampla liberdade de manobra, possibilitando rearmar-se, treinar milícias locais e conduzir vigilância minuciosa das forças de oposição israelenses. Esse vazio de poder local regional, também o capacitou para estabelecer inúmeras posições de combate, depósitos de armas, pontos móveis de lançamento de foguetes, que

---

<sup>11</sup> Atualmente, a UNIFIL é composta de mais de 10.500 militares oriundos de 40 países que contribuem com equipamentos e tropas, apoiados por aproximadamente 820 funcionários civis internacionais e nacionais locais. A missão é também auxiliada por 56 observadores militares da Organização de Supervisão de Tréguas da ONU.



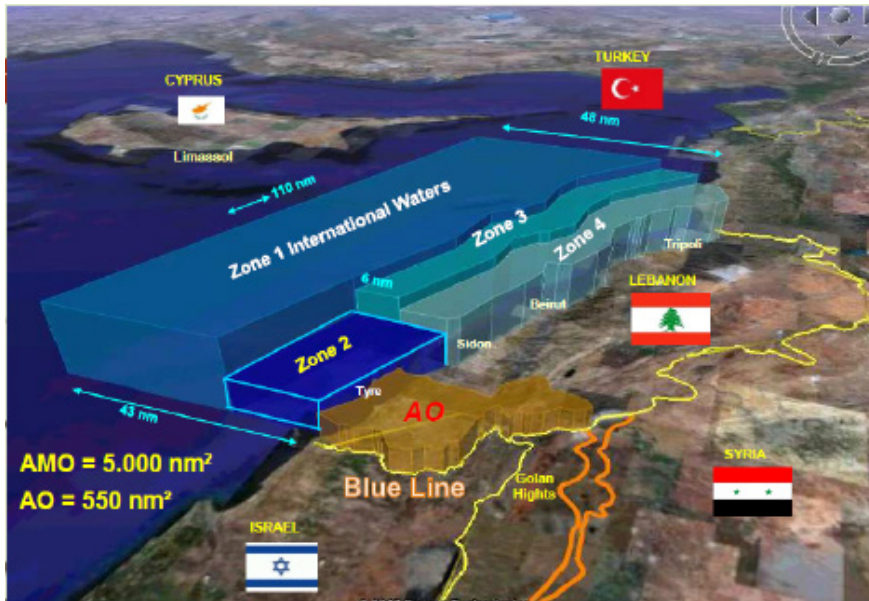
se mostraram eficientes durante o conflito em 2006.

As determinações da Resolução 1701, que suspenderam a hostilidade entre Israel e o Hisbolá, orientam o mandato expandido e a atual estrutura operativa da UNIFIL. Esta resolução tem como propósitos: 1) vigiar a cessação das hostilidades; 2) acompanhar e apoiar as Forças Armadas Libanesas (LAF) no seu emprego no sul do Líbano, o que a inclui a Blue Line, à medida que Israel retira suas tropas do território libanês; 3) coordenar as atividades para alcançar um cessar-fogo permanente e uma solução de longo-prazo entre os governos do Líbano e de Israel; 4) estender o auxílio para garantir ajuda humanitária às populações civis e o retorno seguro e voluntário de pessoas deslocadas; 5) apoiar as LAF no estabelecimento de uma área livre de pessoal armado, recursos ou armas, exceto aquelas já ocupadas pelas LAF e UNIFIL, a Blue Line e o Rio Litani; e 6) auxiliar o governo libanês na segurança das fronteiras e outros pontos de entrada, para prevenir a entrada ilegal de armas ou material relacionado ao contrabando.

Um subproduto dessa conjuntura de 2006, e de vital importância pelo que significa em termos de nível de conversação e entendimento entre representantes dos governos de Israel, do Líbano e da UNIFIL, é o “Fórum Tripartite”. Ao longo dos anos, este Fórum tornou-se um mecanismo fundamental para o gerenciamento de crises e conflitos, além de tratar de violações da Resolução 1701 e identificar questões operacionais militares e de segurança. São reuniões periódicas importantes de construção de confiança mútua.

A principal inovação da Resolução 1701 concernente a missões de paz foi a criação da Maritime Task Force (MTF), com efeito imediato na suspensão do bloqueio naval imposto por Israel, cuja missão é apoiar e treinar a marinha libanesa para o monitoramento de suas águas territoriais, protegendo a costa libanesa e prevenindo a entrada de armas não autorizadas ou material bélico relacionado no Líbano (figura 4). A MTF é particularmente importante para o Brasil por estar participando ativamente de uma Força de Paz da ONU no exterior, e para a Marinha do Brasil, pelo fato de a Força Tarefa estar sob o comando de um almirante brasileiro.

Figura 4 - Área de operação da Força-Tarefa Marítima da UNIFIL



Fonte: Apresentação na Escola de Guerra Naval, 2017.

## A COOPERAÇÃO BRASILEIRA NA UNIFIL

A Marinha do Brasil atua no comando da Força Tarefa Marítima da UNIFIL desde 2011, uma força inédita em Missões de Paz da ONU<sup>12</sup>. A Força Tarefa executa duas missões principais: a primeira é a realização de operações de interdição marítima, monitorando as águas territoriais libanesas, provendo segurança à linha costeira do país e prevenindo a entrada não autorizada de armas e material relacionado pelo mar; a segunda é um objetivo de mais longo prazo, qual seja, o de auxiliar a Marinha libanesa no aprimoramento de suas capacidades por meio de treinamento e exercícios conjuntos, no intuito de que assuma adequadamente as tarefas

<sup>12</sup> Em relação à aceitação brasileira do comando da Força-Tarefa Marítima da UNIFIL, Abdenur (2016) aponta três razões principais: o objetivo brasileiro de ter mais projeção no campo da segurança internacional, o reforço das suas relações bilaterais com o Líbano e a possibilidade de ampliar sua capacidade naval.

requeridas na segurança marítima<sup>13</sup>. Conforme elucida Makdis (2009, apud Franco, 2016, p. 428), um ponto importante para se ressaltar é que cabe à Marinha das LAF executar as inspeções a bordo dos navios e embarcações, possibilitando que a Força-Tarefa Marítima mantenha neutralidade e, conseqüentemente, alto grau de credibilidade, sendo respeitada pelos atores envolvidos.

Na opinião do Almirante de Esquadra Luiz Henrique Caroli, ex-comandante da FTM (2011-2012), a participação do Brasil em operações como a UNIFIL provê oportunidade singular no treinamento das tropas para o emprego em missões reais, ademais da possibilidade de estabelecer um intercâmbio com as forças armadas de outros países<sup>14</sup>. Abdenur (2016), ressalta outro aspecto de importância significativa que é o fato de que comandar uma missão de paz, neste caso um componente inédito de força naval da ONU, representa um nível substancialmente diferente de ganho de experiência para a Marinha do Brasil, quando se compara, por exemplo, com a experiência brasileira no comando da missão militar da ONU no Haiti. Ainda mais significativo é o fato de que o Brasil é o primeiro país não membro da OTAN a comandar uma força naval multinacional de manutenção da paz no Líbano.

Ao se fazer uma análise geral da atuação brasileira na UNIFIL, nota-se que a força naval da missão de paz não somente alinha-se com a estratégia marítima do país, mas também contribui efetivamente para projetar o país globalmente em missões de paz e para ampliar e consolidar sua imagem e seu desempenho como contribuidor para esforços humanitários (ABDENUR 2016, p. 409). O Almirante de Esquadra Fernando Eduardo Studart Wiemer, então Chefe do Estado-Maior da Armada (2012-2013), já afirmava essa ideia de que a Marinha do Brasil participa da Força Naval sob a égide de organizações internacionais de arranjo de defesa coletiva e de missões de paz e ajuda humanitária como parte de seus objetivos de ampliar suas relações e ações internacionais.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> UNIFIL Maritime Task Force. Disponível em: <https://unifil.unmissions.org/unifil-maritime-task-force>

<sup>14</sup> Informações obtidas em entrevista realizada na elaboração da monografia "O Papel do Brasil na UNIFIL", apresentada na Escola Superior de Guerra por Albert Zaki Hyar, em 2015.

<sup>15</sup> Palavras proferidas na aula inaugural do curso de Altos Estudos Militares da Escola de Guerra Naval em 2013.

## A EVOLUÇÃO DA CONJUNTURA LIBANESA

A atuação e o futuro da UNIFIL dependem largamente da evolução das conjunturas interna do Líbano e externa da região. Nas últimas décadas, os grupos políticos libaneses foram incapazes de garantir a estabilidade política no país e eleger dirigentes que se mantivessem no poder regularmente, legando à política libanesa períodos de vacância presidencial, em grande parte, fruto do ímpar sistema confessional, de uma administração disfuncional, bem como da paralisia dos trabalhos do Parlamento libanês. Uma agenda política racional e consistente poderia dar lugar a decisões politicamente coerentes, e não somente baseadas em ideias do grupo religioso que a representa. Nesse sentido, atualmente, duas principais coalizões políticas e rivais se destacam: o “March 14 Alliance”, liderada pelo Sunni Future Movement Party, em sua maioria de partidos pró-ocidente, é nacionalista e contra o atual governo sírio; e o “March 8 Alliance”, liderado pelo grupo xiita Hisbolá<sup>16</sup>, anti-Israel e pró-regime de Bashar al-Assad, e pelo Amal Movement, ao qual o atual presidente cristão maronita, o General Michel Aoun, se filiou<sup>17</sup> (CANVAS, 2015).

Resumidamente, a conjuntura libanesa recente tem evoluído da seguinte forma: o cristão maronita Michel Aoun venceu as eleições presidenciais em outubro de 2016, depois de dois anos sem que o Líbano tivesse um presidente. Nesse contexto, formou-se um governo de acordo nacional em dezembro de 2016, liderado pelo primeiro ministro Saad Hariri (sunita). Mas dinâmicas regionais (especialmente a crise síria) e diferenças subnacionais (religiosas e econômicas) trouxeram novos desafios políticos e a necessidade de estabelecer novas prioridades para o governo libanês. Tornava-se urgente uma profunda reforma eleitoral para as eleições parlamentares, visando refletir a composição religiosa populacional, a manutenção das instituições e a melhora dos serviços estatais (CANVAS, 2015). Os partidos políticos libaneses finalmente chegaram a consenso

---

<sup>16</sup> O Hisbolá é uma organização multifacetada. É considerado, ao mesmo tempo, um movimento islâmico, um partido político (desde 2005) e um grupo de resistência armada e, até mesmo, uma organização terrorista. Independentemente de sua expressão, o Hisbolá tem uma forte influência na segurança do Estado libanês e na política regional, sendo apoiado pelo Irã.

<sup>17</sup> Informações complementadas pelo artigo da Carta Capital “É real o risco de uma ampla guerra no Oriente Médio”, 07/11/2017. Em: <https://www.cartacapital.com.br/internacional/e-real-o-risco-de-uma-ampla-guerra-no-oriente-medio>.

e aprovaram, em junho de 2017, uma nova lei eleitoral, que altera o estatuto de 1960 e abre caminho para eleições legislativas em 2018. O novo sistema é baseado na representação proporcional, porém acolhe a oposição de tradicionais grupos sectários que resistem as mudanças no sistema político confessional.

Em novembro deste ano, o então primeiro ministro Saad Hariri de forma surpreendente, inclusive para os seus seguidores, em discurso televisivo, renunciou ao cargo em Riad - Arábia Saudita, alegando com o discurso trágico-político que está marcado para ser assassinado por seus opositores xiitas, assim como seu pai, Hafiq Hariri em 2005. É possível que o reino saudita tenha pressionado Saad Hariri a esta surpreendente renúncia, pois sua posição política dava “credibilidade sunita à crescente influência Irá-Hisbolá”. Hariri acusou ainda o Irã e o seu “sócio libanês-hisbolá” de interferência em assuntos árabes e de jogar o seu país em uma grande incerteza. Politicamente, o controle está com o Irã, por meio do presidente cristão maronita Michael Aoun e do partido político xiita no Líbano, o Hisbolá. A renúncia de Hariri pode potencialmente lançar o Estado libanês em nova fase de instabilidade. Segundo Lima (2017), os acontecimentos atuais no Oriente Médio são orientados pela lógica da rivalidade entre Irã e Arábia Saudita, cujo embate geopolítico e econômico apresenta contornos crescentemente sectários, intensificando o conflito entre sunitas e xiitas, com reflexos internos para o Estado libanês. O Líbano, uma vez mais, reforça seu papel de “battleground for proxy wars”.

Outro aspecto determinante para a evolução do cenário político e de segurança do Líbano é que os Estados Unidos, a Arábia Saudita e Israel consideram, de formas diferentes, a ampliação da influência do Irã persa como mais uma ameaça à segurança de seus interesses na região Síria-Líbano. Assim, há uma identidade de interesses comuns que se traduz em uma união velada, mas forte, contra o Irã e seus parceiros, sendo o principal deles o grupo xiita Hisbolá. Mais do que um simples apoio político, o Hisbolá guarda fidelidade religiosa ao líder do regime iraniano, atualmente o aiatolá Ali Khamenei. Tal cenário lança ainda mais incertezas sobre a possibilidade de estabilidade do Estado libanês (LIMA, 2017). Em pronunciamentos recentes, os governos frances e norte americano divulgaram mensagens de apoio à “soberania, independência e ao processo constitucional do Líbano”, em uma clara reafirmação de interesse na região.

A UNIFIL, em diagnóstico recente, avalia a área de operações sob

sua responsabilidade como “quieta” e “relativamente estável”. No entanto, admite a “condição sensível de fragilidade”. Esse ambiente de relativa ausência de confronto é atribuído ao recente equilíbrio de poder político; à cessação das hostilidades e ao respeito que se tem devotado à Blue Line; à vigilância do governo do Líbano e de suas Forças Armadas desde o sudeste do território libanês até a Blue Line, exceto na região do nordeste de Ghajar, sob ocupação israelense; além da ausência de evidências do tráfico de armas na área de operação. Por outro lado, esta conjuntura positiva apresenta como fragilidade as pequenas, mas constantes, violações da cessação das hostilidades, as mais recentes promovidas pelo Hisbolá em 2015 e 2016; do potencial conflito suscitado por declarações beligerantes das IDF e do Hisbolá; da insuficiente presença física de tropas das LAF; da sensível situação da área de Golan e das Shab’a Farms no sudeste da área de atuação da UNIFIL; e das prolongadas violações da Resolução 1701 (Ghajar e espaço aéreo).

A presença e a ação de grupos não estatais de vertente extremista adicionam substancial complexidade à tarefa de assegurar as frágeis fronteiras libanesas e à estabilidade política do país. Segundo análises de Humud (2017), desde 2014, as LAF têm intensificado suas operações ao longo da fronteira norte-nordeste na tentativa de desalojar grupos militantes, sobretudo os grupos ligados ao denominado Estado Islâmico (EI) e ao Ha’ia Tahrir al Sham (HTS), ligado à Al Qaeda, que têm promovido atos terroristas dentro do território libanês. O próprio Hisbolá atua para limitar a entrada e a infiltração de membros do EI e do HTS no Líbano, na medida em que consideram estes grupos uma ameaça à comunidade xiita do país. Importante citar que essas ações das LAF e do Hisbolá contra inimigos comuns ocorrem em paralelo e de forma não coordenada. Tampouco se deve entendê-las como uma conjuntura que favorece a diminuição da fricção entre esses dois atores. Um recente relatório do US State Department’s 2016 Country Reports on Terrorism, publicado em julho de 2017, revela que o Líbano permanece como um refúgio seguro a determinados grupos terroristas.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> *“Lebanon remained a safe haven for certain terrorist groups. The Lebanese government did not take significant action to disarm Hizballah or eliminate its safe havens on Lebanese territory, nor did it seek to limit Hizballah’s travel to and from Syria to fight in support of the Assad regime or to and from Iraq. The Lebanese government did not have complete control of all regions of the country, or fully control its borders with Syria and Israel. Hizballah controlled access to parts of the country and had influence over some elements within Lebanon’s security services, which allowed it to operate with relative impunity”.* State Department, Country Reports on Terrorism 2016, Chapter 5: Terrorist Safe Havens.

Quanto à situação econômica, o conselho libanês do trabalho e investimentos espera mais recursos sauditas, caso o ex-primeiro ministro Hariri retome a sua posição de líder conforme planejamento de antes da renúncia, ou mesmo provenientes do Irã, caso o partido do Hisbolá se estabeleça no poder. O orçamento governamental deve estimular novamente o ambiente econômico, atualmente estagnado, e atrair investimento externo direto, mormente no maior e mais importante setor da economia libanesa, o de serviços, que compõe cerca de 69% do PIB. O que adensa a estagnação econômica, em especial o desemprego, é a forte presença de imigrantes e refugiados em subempregos e no mercado informal (20%) dos trabalhadores. A alta dependência de importação de alimentos e a produtividade econômica são essencialmente influenciadas por eventos regionais e internacionais (CANVAS, 2015). A conjuntura econômica deve ser avaliada, também, pelas repercussões que tem sobre o sistema político confessional, pois, como nota Humud (2017, p.21).

“O Governo libanês tem sido incapaz de prover, de forma consistente, serviços básicos como eletricidade, água, e tratamento de lixo (...). Consequentemente, os cidadãos recorrem à fornecedores privados, muitos dos quais têm vínculos com partidos políticos. O afastamento do Estado dessas funções básicas tem permitido o surgimento de uma rede clientelística pela qual os cidadãos apoiam partidos políticos, incluindo o Hisbolá, em troca de serviços básicos”<sup>19</sup>

Cabe ressaltar a atuação da Força Tarefa Marítima da UNIFIL, que tem contribuído consistentemente para o aumento do comércio marítimo e para proporcionar acesso à zona econômica exclusiva, sobretudo no intento de garantir ao Líbano a possibilidade de acesso às reservas petrolíferas e gasíferas em áreas marítimas em disputa com Israel. Esse cenário geopolítico tem refletido para a soberania libanesa nas disputas entre Israel e Líbano sobre a demarcação de seus limites marítimos e no mar territorial (figura 5). No esforço de angariar apoio ao seu pleito, as

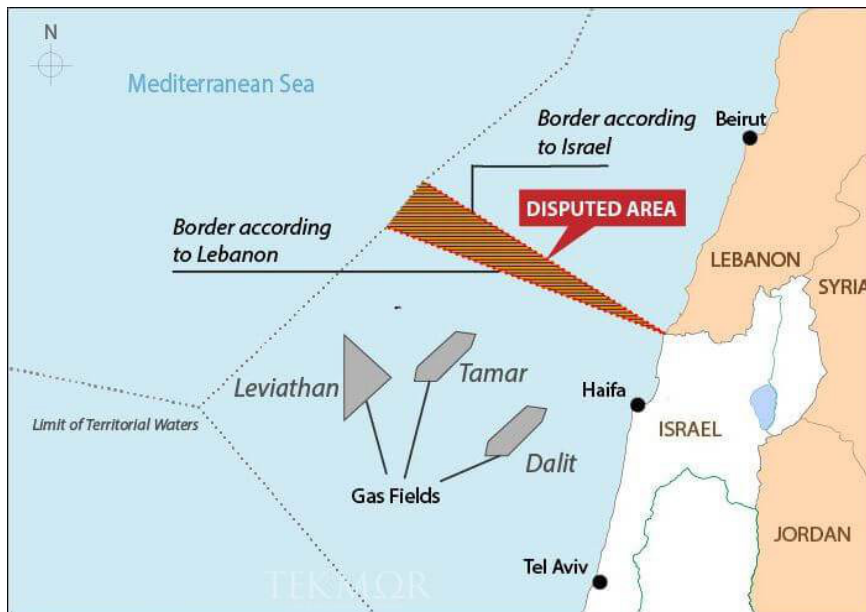
---

<sup>19</sup> “The Lebanese government is unable to consistently provide basic services such as electricity, water, and waste treatment(...)As a result, citizens rely on private providers, many of whom are affiliated with political parties. The retreat of the state from these basic functions has enabled a patronage network whereby citizens support political parties – including Hezbollah – in return for basic services”.



autoridades libanesas solicitaram a ONU, em 2011, o estabelecimento de uma “blue line marítima”, o que foi prontamente rejeitado pela UNIFIL por não fazer parte do seu mandato (HUMUD, 2017).

*Figura 5 – Área marítima disputada entre Líbano e Israel*



Fonte: [http://tekmormonitor.blogspot.com.br/2017\\_03\\_19\\_archive.html](http://tekmormonitor.blogspot.com.br/2017_03_19_archive.html)

Muitos dos desafios históricos permanecem sem solução, sobretudo a questão mais sensível para a estabilidade política – o fim do sistema confessional –, e não se consegue divisar em horizonte de tempo claro uma solução definitiva. A conjuntura político-econômica do Líbano tem gerado alto nível de frustração e insatisfação na população, o que torna as possibilidades de solução dos problemas remotas.

## CENARIZAÇÃO

Ao analisar o atual contexto regional, são delineados um conjunto de 4 cenários com certo potencial para afetar a UNIFIL:

**Cenário 1:** a retomada das hostilidades entre Israel e Hisbolá em



larga escala, seja ao longo da Blue Line ou em Golan. Da perspectiva da UNIFIL, este não é o cenário mais provável a curto prazo, mas é aquele para o qual se preparam;

**Cenário 2:** o impacto da situação na Síria poderá aumentar as atividades de fronteira, em especial o terrorismo e a crise de refugiados, na medida em que grupos antigoverno libanês (salafistas e jihadistas) podem infiltrar-se pela fronteira. Este cenário tem baixa probabilidade de ocorrer, contudo a questão do terrorismo local é a situação mais provável;

**Cenário 3:** com alta probabilidade de ocorrência, especialmente pelas pressões político-religiosas do Irã e da Arábia Saudita, o colapso da ordem interna e o consequente retorno da guerra civil no Líbano; ou

**Cenário 4:** uma combinação dos cenários anteriores, em uma sequência tão rápida que a guerra civil se restabelecerá e a missão da UNIFIL estará ameaçada.

À parte desses possíveis cenários, são explicitados os pressupostos que condicionam o cenário a se enfrentar em breve: os governos do Irã, da Arábia Saudita, de Israel, do Líbano e da Síria, bem como o Hisbolá, provavelmente não estão buscando um confronto na área da Blue Line; o conflito na Síria continuará a impactar as condições de segurança nas fronteiras do Líbano, na medida em que não há perspectivas de solução para a crise síria no curto prazo; tanto as LAF, quanto as Forças de Segurança Interna (ISF), seguem recebendo apoio internacional para combater elementos armados antigovernistas; as LAF não atuarão para além das fronteiras libanesas contra elementos armados antigovernistas; e, por derradeiro, não se prevê nenhuma mudança substancial na estrutura ou na força da UNIFIL, assunto amplamente divulgado no último ano.

Em janeiro de 2017, seguindo determinações da Resolução 2305 (2016) do Conselho de Segurança da ONU, a UNIFIL passou por uma revisão estratégica, no intuito de avaliar o cumprimento do mandato da Missão, o que não incluiu mudanças no próprio mandato nem alteração na composição máxima dos efetivos de 15.000 militares. A revisão estratégica identificou três prioridades para a implementação do mandato da UNIFIL, incluindo uma especificamente para a Força Tarefa Marítima<sup>20</sup>.

“(ii) Support the efforts of the Government of Lebanon to increase the capacity of the Lebanese Armed Forces and its presence in southern Lebanon

<sup>20</sup> Letter dated 8 March 2017 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, March 9, 2017, S/2017/202.

and the territorial waters of Lebanon at an accelerated pace, particularly in relation to prioritized land and maritime capabilities, through the strategic dialogue between the Lebanese Armed Forces and UNIFIL and through the advocacy work of the International Support Group for Lebanon, as appropriate, not only as a prerequisite for the gradual assumption of effective and sustainable security control of the UNIFIL area of operations and Lebanese territorial waters, but also as a key element to supporting steps towards a permanent ceasefire”.

Esse aspecto, em particular, é do mais alto interesse para a continuidade da participação brasileira na Força Tarefa Marítima da UNIFIL, sobretudo nessa nova fase da Missão.

## PERSPECTIVAS

Divisar qualquer futuro (previsível) para o Líbano, e por consequência para a UNIFIL, é tarefa que deve se tomar com cautela. A nova lei eleitoral, embora possa ser considerada um êxito histórico e gere certo otimismo na população, coloca à prova o sistema de poder político confessional e não assegura a estabilidade política do país, tampouco fornece bases sólidas à formação de uma unidade nacional estável.

Alterações na conjuntura regional poderão definir os novos rumos da política libanesa. A indefinição da crise dos refugiados sírios é o ponto mais sensível das relações exteriores libanesas, na medida em que o elevado fluxo de refugiados exerce enorme pressão sobre a capacidade já exaurida do Estado libanês de prover serviços básicos à população. Ainda mais grave é que o futuro do Líbano está atrelado às acirradas disputas entre os países muçulmanos Arábia Saudita (sunita) e Irã (xiita). É muito provável que a situação política provocada pelo ex-Primeiro-Ministro Saad Hariri traga mais instabilidade ao país, na medida em que a Arábia Saudita e Irã intervirão nos assuntos internos do país.

Em termos econômicos, o acordo político costurado e coroado na lei eleitoral e a perspectiva de exploração das descobertas de depósitos hidrocarbonetos sugerem uma lenta retomada das atividades econômicas no

país, sempre na dependência da estabilidade política. O consenso congressual pode abrir espaço para discussões sobre o orçamento para os próximos anos e a expectativa é de que a exploração dos hidrocarbonetos estimule o investimento externo direto no setor produtivo e de serviços da economia libanesa.

Há fatores críticos que impactarão substancialmente a continuidade do mandato da UNIFIL, caso não sejam observados. Espera-se que as partes mantenham os compromissos com as determinações da Resolução 1701, que como se sabe, tem sofrido constantes violações. A segurança interna depende largamente da ampliação das capacidades operacionais das LAF, que em grande parte está a cargo da UNIFIL. Decorrência direta desse processo de fortalecimento das LAF é a necessidade de assegurar a credibilidade desta instituição diante dos atores envolvidos na vida política do Líbano. Ainda no campo da segurança, é imperativo que as LAF se oponham efetivamente aos grupos militantes para-militares e sobretudo busque o desarmamento do Hisbolá, deixando-o somente como um partido político.

Dos cenários apontados, a incidência de atividades terroristas na fronteira com a Síria, principalmente em razão da infiltração de elementos hostis ao governo libanês na esteira da crise dos refugiados sírios, tem alta probabilidade de ocorrência em médio prazo, mas o incremento das hostilidades Israel-Hisbolá é de elevado grau de ocorrência. Assim, esse conjunto de desafios de complexa abordagem, compõe o quadro de incertezas que dita a vida do Líbano, a continuidade da UNIFIL e de possíveis mudanças no mandato da Missão.

Quanto às perspectivas de atuação do Brasil na MTF, não estão previstas alterações a curto prazo, embora a recente revisão estratégica da ONU para o Líbano tenha feito alusão específica às tarefas da Força Tarefa Marítima.

# **POLITICAL PERSPECTIVES FOR LEBANON: THE CONJUNCTURE OF THE MIDDLE EAST'S CRISIS**

## **ABSTRACT**

---

The Republic of Lebanon holds a multireligious, ethnical and cultural feature. It is known for being politically unstable and being the battleground for different peoples. This article aims to present the conjunctural and historic evolution of Lebanon and to demonstrate the importance of confessionalism as a catalyser of Lebanon's society, its implications for the unique political-power system, the poor social cohesion, the challenges confronting UNIFIL and to present a perspective for the near future in view of the recent reformulation of the electoral law and the constant possibility of a generalised conflict in the Middle East.

**Key Words:** Lebanon; Confessionalism; Middle East; UNIFIL.

## REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal. Rising powers in stormy seas: Brazil and the UNIFIL maritime task force. *International Peacekeeping* Vol. 23, Issue. 3, 2016.

ALMEIDA, Claudio Henrique Mello de. "Operação de Paz-UNIFIL-MTF". Palestra ministrada aos oficiais-alunos do Curso de Estado Maior para Oficiais Superiores da Escola de Guerra Naval, 22 de novembro de 2017.

CANVAS (Centre for Applied Nonviolent Action and Strategies). Analysis of the current situation in Lebanon: situation, pillars of support and possible outcome. September, 2015. Disponível em: <http://canvasopedia.org/wp-content/uploads/2015/12/lebanon-analysis.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017

CJPME (Canadians for Justice and Peace in the Middle East). Understanding Lebanese Confessionalism. Factsheet Series no. 26. May 2007. Disponível em: [http://www.cjpme.org/fs\\_026](http://www.cjpme.org/fs_026). Acesso em: 10 out. 2017

FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. Peacekeeping at Sea? A Case Study of the Maritime Task Force in Lebanon. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 22 n.2, p. 411-440, mai./ago. 2016.

HARB, Imad. Lebanon's Confessionalism: problems and prospects. Thursday, March 30, 2006. Disponível em: <https://www.usip.org/publications/2006/03/lebanons-confessionalism-problems-and-prospects>. Acesso em: 03 nov. 2017

HARRIS, William. *Lebanon: A History, 600-2011*. Oxford University Press, 2012.

HIRST, David. *Beware of small states: Lebanon, battleground of the Middle East*. New York: Nation Books, 2010.

HYAR, Albert Zaki. O Papel do Brasil na UNIFIL. Monografia apresentada à Escola Superior de Guerra em 2015.

HUMMUD, Carla E. Lebanon Congressional Research Service, September 20, 2017. R44759. Disponível em: [www.crs.gov](http://www.crs.gov). Acesso em: 04 out. 2017

KHATIB, Lina; GARDINER, Maxwell. Lebanon. Centre on Religion and Geopolitics, April 17 2015.

KNEISSL, Karin. UNIFIL: How and until when will the “interim” continue? Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

LIMA, José Antonio. É real o risco de uma ampla guerra no Oriente Médio. Carta Capital, Internacional, 07/11/2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/internacional/e-real-o-risco-de-uma-ampla-guerra-no-oriente-medio>. Acesso em: 10 nov. 2017

Letter dated 8 March 2017 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council,” March 9, 2017, S/2017/202. Disponível em: [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2017\\_202.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2017_202.pdf). Acesso em: 17 set. 2017.

MOONEY JR., William K. Stabilizing Lebanon: peacekeeping or nation-building. Parameters, 3 (Autumn 2007).

New York Times. [www.mobil.nytimes.com/2017/11/04/world](http://www.mobil.nytimes.com/2017/11/04/world), Acesso em: 24 nov. 2017.

TRABOULSI, Fawwaz. A history of modern Lebanon. London: Pluto Press, 2007.

UNITED NATIONS. UNIFIL Press Kit. Disponível em: <http://unifil.unmissions.org>

UNIFIL Maritime Task Force. Disponível em: <https://unifil.unmissions.org/unifil-maritime-task-force>.

UNSC Resolution 1701. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1701>

UNSC Resolution 425. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/425>

UNSC Resolution 426. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/426>

US State Department. Country Reports on Terrorism 2016, Chapter 5: Terrorist Safe Havens. Disponível em: <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2016/272237.htm>. Acesso em: 10 out. 2017

WIEMER, Fernando Eduardo Studart. Aula inaugural dos cursos de Altos Estudos Militares da Escola de Guerra Naval no ano de 2013: a concepção político-estratégica e a atuação internacional da Marinha do Brasil. Revista da Escola de Guerra Naval, v. 18, n.2, p. 189-206, 2012.

Recebido em: 12/09/2017

Aceito em: 27/12/2017

# INSTRUÇÕES EDITORIAIS PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação quadrimestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

A política editorial da Revista da Escola de Guerra Naval estabelece que os trabalhos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao poder marítimo.

**Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.**

## SUBMISSÕES DE ARTIGOS

Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras deverão ser enviados em formato *word*, e não deverão conter qualquer identificação.

A submissão dos artigos deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio do *site* da Revista: <http://revista.egn.mar.mil.br>, pelo sistema SEER, conforme instruções. Por norma de segurança, outro arquivo do artigo com a identificação, a qualificação e a vinculação do autor deverá ser obrigatoriamente enviado para o e-mail: [revista@egn.mar.mil.br](mailto:revista@egn.mar.mil.br)

## IDIOMA DE PUBLICAÇÃO

Os textos poderão ser apresentados em português, inglês, francês ou espanhol.

## DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso existam) foi autorizada e que assumem integral responsabilidade moral e/ou patrimonial pelo seu conteúdo, perante terceiros.



## COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista somente aceitará trabalhos **inéditos**, não sendo permitida sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, História Militar e outras correlacionadas.

Após o envio do artigo, será expedido e-mail acusando o seu recebimento, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores, obedecendo o constante no item declaração de responsabilidade, e declaração de cada um autorizando a publicação.

**Os artigos que cumprirem as normas acima e forem aprovados em avaliação preliminar que observará, entre outros fatores, principalmente tamanho do texto, resumo, abstract e adequação mínima à linha editorial da Revista, passarão por processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (*blind peer review*). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito ou não. O processo de seleção da Revista será contínuo e, uma vez que o artigo tenha sido selecionado e haja alcançado grau de prioridade necessário, será publicado oportunamente.**

## INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

## FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflituosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte: <[http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo\\_de\\_Boas\\_Praticas\\_Cientificas\\_2014.pdf](http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf)>

## PROCESSOS DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista que atenderem à política editorial, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados para pelo menos dois pareceristas *ad hoc* de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores, que encaminham o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgar necessários.

## FORMATO DE APRESENTAÇÃO

A Revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br/>:

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

**Título e Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras). Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.**

**Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.**

**Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.**

**Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.**

**Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.**

**Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.**

**Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação. Estas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.**

Toda correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:  
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.  
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22.290-240

e-mail: [revista@egn.mar.mil.br](mailto:revista@egn.mar.mil.br)

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval

