

PPGEST - UFF

HOPLOS

Revista de
Estudos Estratégicos e
Relações Internacionais

Vol. 2 - No. 3 - 2018
ISSN: 2595-699X



HOPLOS

**Revista de Estudos Estratégicos e
Relações Internacionais**

v.2 n. 3

Jun.- Dez. 2018

ISSN 2595-699X

Niterói -2019



“Hoplos” é a revista discente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST), da Universidade Federal Fluminense (UFF). Com periodicidade semestral, ela se constitui em um espaço plural de análise e discussão sobre temas que permeiam os Estudos Estratégicos, as Relações Internacionais e a Ciência Política. Recebendo colaborações em sistema de fluxo contínuo, a revista publica artigos acadêmicos e resenhas de obras de edição recente e tem como principal objetivo a divulgação da produção de pós-graduandos/as e pesquisadores/as dessas áreas. Os textos recebidos são analisados em sistema de *blind review* e publicados mediante recomendação do Conselho Editorial.

Instituto de Estudos Estratégicos – INEST/UFF

Diretor: Prof. Dr. Eurico de Lima de Figueiredo

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEST: Prof. Dr. Thiago Moreira Rodrigues

Vice-Coodenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEST: Prof. Dr. Gabriel Passeti
Chefe do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais – DEI: Prof. Dr. Victor Leandro

EQUIPE EDITORIAL:

Editor: Vinícius Armele dos Santos Leal

Editores-Assistentes: Mariana Guimaraes, Heitor Erthal, Monique Lopes, Luiz Felipe Dias Souza, Jéssica Barreto e Priscilla Carvalho

Secretaria: Isabella Pereira

Projeto Gráfico: Viviane de Oliveira |

www.vivinhaoliveira@gmail.com

CONSELHO EDITORIAL

Adriano de Freixo (UFF)

Érica Winand (UFRN)

Fernando Brancoli (UFRJ)

Francine Rossone (UFF)

José Pedro Zúquete (Universidade de Lisboa)

Mônica Leite Lessa (UERJ)

Rafael Rossoto Ioris (University of Denver)

Sabrina Medeiros (EGN)

Suhayla Khalil (FESP-SP)

Suzeley Khalil (UNESP)

Thiago Moreira Rodrigues (UFF)

Williams Gonçalves (UERJ)

CONTATO

Instituto de Estudos Estratégicos - INEST Universidade Federal Fluminense

– UFF Campus do Valonguinho – Alameda Barros Terra, S/N – 2º andar.

Centro – Niterói – RJ

CEP. 24020-150

E-mail: revistahoplos@gmail.com

Facebook: Hoplos

ISSN 2595-699X





SUMÁRIO

ESTADOS UNIDOS, CHINA E RÚSSIA: DO TRIÂNGULO AMOROSO AO CASAMENTO ESTÁVEL

Letícia Di Maio Tancredi.....9

A COOPERAÇÃO REGIONAL COMO PLATAFORMA DE INSERÇÃO SUL-AMERICANA NA ANTÁRTICA

Arthur MacDowell Cardoso.....29

A PROBLEMATIZAÇÃO DA DIFERENÇA NAS RI: AS DIMENSÕES DE RAÇA, GÊNERO E COLONIALIDADE COMO CHAVE PARA PENSAR ALÉM DO “INTERNACIONAL”

Luma Freitas Lessa.....47

ENTRE ISLAMISTAS E MILITARES: O PAPEL DA INCERTEZA NO 15 DE JULHO DE 2016, NA TURQUIA

Tiago Valêncio de Melo.....63

USO INTERNO DAS FORÇAS ARMADAS E CONTROLE CIVIL NO BRASIL: UMA LEITURA A PARTIR DO SETOR DE SEGURANÇA

Thaiane Caldas Mendonça.....77

O AGIR NAS SOMBRAS DOS SERVIÇOS SECRETOS BRITÂNICO E NORTE-AMERICANO DURANTE A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Raquel Anne Lima de Assis.....97





Letícia Di Maio Tancredi

Mestranda em História,
Política e Bens Culturais
na Fundação Getúlio
Vargas (FGV) e
bacharela em Relações
Internacionais -
Universidade Federal do
Rio Grande do Sul
(UFRGS).

ESTADOS UNIDOS, CHINA E RÚSSIA: DO TRIÂNGULO AMOROSO AO CASAMENTO ESTÁVEL

Resumo: No âmbito da competição entre EUA e URSS inerente à Guerra Fria, Henry Kissinger logrou negociações com os soviéticos a partir da estratégia da ‘diplomacia triangular’: engajou os EUA em uma aproximação com os chineses para exercer pressão a concessões por parte da URSS, levando ao período de *détente*. Frente ao contexto atual de intensificação na competição entre China e EUA e de uma aproximação sino-russa sem precedentes, o debate sobre o emprego dessa estratégia como dinâmica de relações entre grandes potências ressurgiu. Fazendo uma análise comparada qualitativa entre ambos os contextos, o artigo argumenta que o triângulo estratégico formado atualmente por China, EUA e Rússia diverge do contexto dos anos 1970: se os EUA conseguiram ser o pivô em uma relação de *triângulo amoroso*, segundo a classificação de Dittmer (1981), a configuração atual indica a estabilidade de um *casamento estável* entre China e Rússia, contrabalanceando a ameaça representada pelos EUA.

Palavras-chave: Estados Unidos; China; Rússia; balanceamento; diplomacia.

Abstract: As part of the US-USSR Cold War competition, Henry Kissinger negotiated with the Soviets on the basis of the ‘triangular diplomacy’; strategy: he engaged the US in a rapprochement with the Chinese to exert pressure on concessions from the USSR, culminating in the period of *détente*. Given the current context of intensifying competition between China and the US and an unprecedented Sino-Russian cooperation, the debate over the use of this strategy as a dynamic of relations between major powers has resurfaced. Taking a qualitative comparative analysis between the two contexts, the article argues that the strategic triangle currently formed by China, the US, and Russia differs from the context of the 1970s: whether the US managed to be the pivot in a love triangle relationship, according to the classification of Dittmer (1981), the current configuration indicates the stability of a stable marriage between China and Russia, counterbalancing the threat posed by the US.

Keywords: United States; China; Russia; balancing; diplomacy.



1. Introdução

A estratégia da diplomacia triangular ficou conhecida ao ser utilizada no contexto da Guerra Fria pelo presidente estadunidense Richard Nixon e seu Secretário de Estado, Henry Kissinger (1969-1974). Visando extrair concessões da União Soviética (URSS), trazendo-a a um contexto de equilíbrio de poder e relaxamento das tensões inerentes à disputa da época, os Estados Unidos (EUA) incorreu em uma reaproximação com a República Popular da China (RPC), até então também considerada como uma ameaça aos interesses estadunidenses (e vice-versa). Explorando a ruptura sino-soviética, os EUA exerceriam assim maior pressão para que os decisores da URSS aceitassem negociar, mantendo ambos os países cooperando com os EUA e afastados entre si.

Frente ao contexto atual de intensificação na competição entre China e EUA e de uma aproximação entre o primeiro e a Rússia, o debate sobre o emprego da diplomacia triangular como estratégia na dinâmica de relações entre grandes potências ressurgiu. Foram diversas as análises e artigos de opinião publicados, em sua maioria apostando na retomada da estratégia, mas variando quanto a quem seria o ator a recorrer a ela: ora os EUA, ora a China e, em menor medida, a Rússia (FRIEDBERG, 2011; MEHTA, 2017; SPUTNIK, 2017; THE ECONOMIST, 2018).

Visando contribuir para o debate atual, o objetivo do artigo é identificar semelhanças e diferenças no padrão de cooperação e rivalidade entre Rússia, China e EUA, se comparado ao contexto da diplomacia triangular empregada no governo Nixon. A hipótese inicial é de que o núcleo das relações entre os três Estados atualmente diverge do contexto passado, pois se baseia em uma relação de cooperação entre os dois Estados mais fracos em termos de poder relativo, opondo-se contra o mais forte.

Realizando uma análise comparativa qualitativa, foge do escopo desse trabalho recompor exhaustivamente a evolução histórica dos dois contextos. O foco é conferido a partir de uma análise das motivações para a formação de parcerias e rivalidades partindo de eventuais pontos de inflexão nas relações entre os três atores estatais em questão.

A próxima seção apresenta alguns aspectos teóricos que serão utilizados na análise comparativa. Na terceira seção, incorre-se na apresentação do caso base: a diplomacia triangular empregada por Nixon e Kissinger. Segue-se uma análise do segundo e último caso, reconstruindo a dinâmica atual das relações triangulares. Por fim, apresentam-se as conclusões do trabalho.

2. Aspectos teóricos: triângulo estratégico como estratégia de balanceamento

No âmbito das teorias de Relações Internacionais (RI), a teoria da balança de poder tornou-se amplamente aceita como fator explicativo para as dinâmicas de interação e cooperação interestatais. Parte-se de suas premissas para analisar o objetivo desse artigo, pois o conceito de triângulo

estratégico aplicado às RI está diretamente relacionado às teorias de balança de poder. Proveniente da corrente realista, essa teoria defende que um Estado possui duas alternativas principais na escolha de seus aliados: a prática do bandwagoning, que incorre em uma aliança com o país mais forte para tentar auferir benefícios e evitar um ataque; ou coalizão com demais Estados que visem contrabalançar o mais poderoso (MORGENTHAU, 2006).

Dentre as várias evoluções que o conceito de balança de poder implicou posteriormente, uma das mais célebres é a de Stephen Walt (1990). Partindo do conceito de aliança como um arranjo formal ou informal de cooperação securitária entre dois ou mais Estados soberanos e analisando as causas da criação de alianças no sistema internacional, Walt aceita a premissa de estratégias de balanceamento apresentadas acima. Entretanto, a decisão quanto a estratégia e aliados não é realizada partindo do poder como premissa central, mas sim de percepção de ameaças. Isso significa que Estados cooperam com outros visando balancear aqueles que identificam como uma ameaça a seus interesses nacionais, e não necessariamente Estados mais poderosos. A distribuição de poder importa apenas como um elemento a ser incluído no cálculo para a percepção de ameaças, juntamente com proximidade geográfica, capacidades ofensivas e percepção de intenções de estratégia ofensiva por parte do Estado visto como ameaçador. A percepção de ameaças, nesse sentido, importaria mais do que a convergência ideológica. O autor defende que Estados que estão com a sua segurança ameaçada delegam a ideologia a segundo plano, podendo criar alianças com outros que possuam estruturas políticas e vieses ideológicos diferentes.

Ainda na análise de formação de alianças no sistema internacional, Dittmer (1981) aplica o conceito de triângulo estratégico para explicar as relações de cooperação e/ou conflito entre Estados soberanos. O autor concebe o triângulo estratégico como um jogo transnacional entre três jogadores, que podem estar conscientes de que estão inseridos em um contexto de jogo triplo ou não. Tal jogo é realizado mediante trocas, que na maioria das vezes são recíprocas – mas não necessariamente simétricas. São duas as condições para a formação do triângulo estratégico: a. todos os participantes devem reconhecer a relevância estratégica dos demais jogadores e; b. todos devem ser vistos pelos demais como jogadores autônomos (ou seja, como Estados soberanos).

Segundo o autor, três variáveis afetam o tipo de relação entre os jogadores envolvidos: a. o valor positivo ou negativo das trocas é determinado pela relação bilateral entre os dois jogadores principais; b. a simetria da relação é influenciada pela dinâmica de poder entre ambos e; c. tanto valor quanto simetria são afetadas pela relação de cada jogador com uma terceira parte a ser envolvida no jogo. Entende-se que daí decorreria a importância e a utilidade do triângulo estratégico como instrumento de inserção internacional, visto que, sendo uma variável interveniente, as relações com um terceiro ator podem ser utilizadas para aumentar o poder de barganha *vis à vis* o ator principal.

Dittmer estabelece três padrões de relação no âmbito de um triângulo estratégico: a. o *ménage a trois*, concebido como a cooperação simétrica entre os três jogadores; b. triângulo romântico, no advento de uma relação de cooperação entre um jogador pivô e dois outros jogadores wing, mas de inimizade entre estes últimos e; c. casamento estável, sendo uma relação de cooperação entre dois dos jogadores e inimizade entre cada um com o terceiro.

O autor afirma que se o objetivo for maximizar o interesse de todos os jogadores envolvidos, o mais indicado é engajar-se em um triângulo do primeiro padrão, pois mantém a balança e provê incentivo de manter cooperação a custos mínimos para todas as partes. Do ponto de vista de um jogador individual, entretanto, esse padrão leva à insegurança, porque é incerto se uma relação de cooperação simétrica entre as outras duas partes é de fato de interesse (os jogadores podem se juntar eventualmente contra aquele, por exemplo). Do ponto de vista do jogador individual, portanto, é preferível tentar engajar os outros dois em um triângulo romântico, em que o pivô tem relação de cooperação com os outros dois jogadores, que por sua vez são inimigos entre si. Esse padrão por sua vez é benéfico apenas do ponto de vista do pivô, visto que cada um dos wing players também pode temer uma coalizão bilateral hostil entre o pivô e o outro wing. A conclusão é de que o padrão com menos benefícios, mas mais durável, é o terceiro e último. O jogador que mantém inimizade com os outros dois tem incentivos à cooperação para tentar escapar da situação de isolacionismo na dinâmica. Se a relação principal for assimétrica, o terceiro tem incentivos para persuadir o mais fraco a formar uma balança contra o mais forte, tornando a relação mais estável.

Na história diplomática das grandes potências, o caso de triângulo estratégico mais célebre é a diplomacia triangular empreendida por Nixon e Kissinger, engajando os EUA em uma aproximação sem precedentes com a China após anos de distensão entre ambos os Estados, com o objetivo final de melhorar as perspectivas de negociação com a URSS em pleno contexto de Guerra Fria. Tanto Nixon como Kissinger eram defensores do equilíbrio de poder como garantidor de estabilidade da ordem mundial, tendo o último afirmado que a manutenção da balança de poder era um esforço permanente, não uma ação com um fim determinado (BERRIDGE; KEENS-SOPER; OTTE, 2001). Nesse contexto, portanto, foi fundada por Kissinger a diplomacia triangular. Nesta seção, importa reconstituir a racionalidade da estratégia de Kissinger para instrumentalizá-la na análise comparativa pretendida.

Ao referir-se às perspectivas de relações com a China e URSS, Kissinger afirmou à época que as relações dos EUA com seus possíveis oponentes deveriam ocorrer de tal modo que as opções estadunidenses em relação a ambos fossem sempre maiores do que as opções de ambos em relação um ao outro (KISSINGER, 1979). Os EUA deveriam se manter como o ator pivô do triângulo, de forma que tanto URSS quanto China percebessem sua cooperação com os EUA como de maior importância do que uma eventual cooperação entre si.

Kissinger afirmava que devia haver cuidado, entretanto, para que os dois jogadores wing não se sentissem manipulados pelo pivô para que mantenham relação de inimizade um com o outro, visto que se houvesse essa percepção o pivô estaria sujeito a uma retaliação (KISSINGER, 1979). Premissa não seria, portanto, necessariamente de um triângulo romântico segundo a concepção de Dittmer: a relação de inimizade entre os dois wing não era condição; bastava que ambos os wing mantivessem maior proximidade com o pivô do que entre si.

Segundo Dittmer, Kissinger acreditava que em uma relação triangular era melhor se aliar com o jogador mais fraco, visto que esse estaria mais propenso a sentir-se ameaçado e, portanto, necessitando de assistência. A partir daí, as negociações deveriam se dar a partir de uma balança de concessões mútuas. Acertando tais concessões na relação principal, baseando-se em interesses nacionais, era entendido que o jogador isolado se sentiria pressionado a negociar e mais propenso a fazer concessões, levando a um enfraquecimento das tensões.

Convergindo os elementos até aqui apresentados, o estabelecimento de um triângulo estratégico é pensado como estratégia de balanceamento a Estados vistos como ameaças, pressionando os atores envolvidos a fazerem concessões. Para isso, os interesses nacionais de cada ator são tidos como premissa central na dinâmica de incentivos para cooperação, de forma que o Estado pivô deve manter-se mais atrativo para ambos os Estados wing do que estes entre si, e deve ter cautela para não criar impressão nestes últimos de que estão sendo impelidos a uma inimizade para satisfazer os interesses do Estado pivô.

Na próxima seção, será realizada uma análise da operacionalização do triângulo estratégico por Kissinger e Nixon nos anos 1970, visando contextualizar o caso tido como base para comparação de uma possível diplomacia triangular entre EUA, CHI e RUS atualmente. Na análise comparativa, ainda, serão empregados esforços para investigar a possível influência das premissas de Walt e Dittmer acerca da criação de alianças e engajamento em triângulo estratégico.

3. Reaproximação sino-americana e a diplomacia triangular de Nixon e Kissinger

De forma introdutória, importa reconstituir o contexto que culminou na reaproximação entre China e EUA. De acordo com Kissinger em *Diplomacy* (1994), no momento da chegada de Nixon ao poder os tomadores de decisão estadunidenses enxergavam a superioridade mundial norte-americana como ameaçada: a percepção era de que uma erosão da supremacia nuclear estadunidense estava em curso, bem como uma aproximação soviética em termos de paridade de poder, a partir do aumento de sua capacidade de mísseis de alto alcance e meios de projetar poder convencional para além de suas

fronteiras¹. A recuperação europeia e japonesa após as enormes perdas da II Guerra Mundial, embora tenham tido auxílio de recursos norte-americanos, também passavam a ser vistas como possíveis ameaças ao status quo da liderança estadunidense na economia mundial (GADDIS, 2005; KISSINGER, 1994). A balança de poder, na visão de Kissinger e Nixon, estava se transformando de forma desfavorável aos interesses de seu país.

No nível doméstico, a política externa estadunidense passava por uma forte crise de legitimidade após o fracasso do engajamento na guerra do Vietnã, levando a uma necessidade urgente de reformulação da qual o próprio êxito do novo governo dependeria. Nesse sentido, Kissinger (1994) afirma que a percepção era de necessidade de se chegar a um meio termo na política externa estadunidense entre “abdição”, inviável devido ao confronto por zonas de influência com a URSS, e “superextensão”, que exigia enormes recursos materiais e humanos que o eleitorado não estava mais disposto a aceitar. No centro da reformulação da política externa, portanto, estava a necessidade de reconfigurar a própria relação com a potência rival, no cerne de todas as ações estadunidenses no nível internacional à época.

Naquele momento, a percepção estadunidense era de que os soviéticos guiavam seus objetivos de política externa baseados unicamente na competição por fatores materiais, rejeitando a configuração da ordem internacional existente no momento e sendo, portanto, assumidos pelos EUA como uma potência revisionista e em busca da hegemonia no sistema internacional. Isso ia contra a defesa de Nixon e Kissinger, ao menos no discurso, de balança de poder como forma de sustentar o equilíbrio da ordem global. Dessa forma, a suposição era de que os líderes e a diplomacia soviética eram incapazes de fazer concessões a menos que uma alteração de condicionantes os obrigasse a fazê-las (BERRIDGE; KEENS-SOPER; OTTE, 2001).

A janela de oportunidade surgiu a partir da ruptura sino-soviética e da consequente quebra do monolitismo do bloco comunista:

“As revelações de Krushev em 1956 acerca das brutalidades do regime de Stalin, e a invasão soviética da Tchecoslováquia em 1968, enfraqueceram o apelo ideológico do comunismo para o resto do mundo. Ainda mais importante, a ruptura entre a China e a União Soviética enfraqueceram a pretensão de Moscou de ser o líder de um movimento comunista unificado. Todos esses eventos sugeriam que havia espaço para uma nova flexibilidade diplomática” (KISSINGER, 1994, p. 704).

Para isso, a política externa estadunidense passaria por um ajuste também na retórica que lhe servia de apoio. A ideologia era eliminada como principal critério de identificação de ameaças, e o interesse nacional passava a ser expresso como núcleo da estratégia internacional dos EUA (GADDIS,

¹ Lafeber (1967) afirma que as reais capacidades soviéticas não estavam em nível de ameaçar a supremacia militar estadunidense de fato; entretanto, foram exageradas inclusive no próprio discurso soviético, visando aumentar seu poder de atração na disputa por zonas de influência. Isso teria contribuído para o aumento da percepção de ameaça por parte do Ocidente.

2005; KISSINGER, 1994). Isso auxiliava na legitimação da aproximação estadunidense à China comunista frente à opinião pública doméstica e aos aliados externos. No discurso, a identificação do comunismo como principal ameaça aos interesses estadunidenses era substituída pela hostilidade e capacidade expansionista da política externa soviética, e era visando contrabalancear esses objetivos que se defendia a necessidade de trazer a URSS às negociações:

“Nós enxergaremos nossos adversários comunistas acima de tudo como nações buscando seus próprios interesses da forma em que eles percebem esses interesses, da mesma forma com que nós buscamos nossos interesses conforme nós os vemos. Nós os julgaremos por suas ações como esperamos ser julgados pelas nossas. Acordos específicos, e a estrutura da paz que eles ajudarão a construir, virão de uma acomodação realista de interesses conflitantes” (UNITED STATES, 1970 apud KISSINGER, 1994, p. 712).

A estratégia proposta por Kissinger a ser utilizada nas relações diretas com a URSS baseava-se no conceito de políticas de linkage. Sob essa concepção, os EUA enfatizariam áreas em que a cooperação era mais plausível (levando em conta um cálculo dos interesses soviéticos²) como condicionantes para tentar alterar o comportamento soviético nas reais fontes de tensão, principalmente no Oriente Médio e no Vietnã (GADDIS, 2005). Dessa forma, a cooperação em uma área dependeria diretamente da evolução de um acordo nas demais.

A proposta estadunidense ia na contramão da estratégia soviética, que era de compartimentação, ou seja: as questões deveriam ser tratadas separadamente, de forma que a cooperação em uma área poderia acontecer mesmo havendo competição nas outras. Para aproximar-se da sua estratégia, os tomadores de decisão dos EUA perceberam a necessidade de demonstrar aos decisores soviéticos um desinteresse relativo em negociações, tentando passar a impressão de que a URSS precisava engajar-se em cooperação com mais urgência do que os EUA. Nesse sentido, a aproximação com a China seria utilizada como forma de exercer pressão indiretamente, visto que a possibilidade de uma aliança entre a China e os EUA representava enorme ameaça securitária para a URSS. A diplomacia triangular, portanto, seria utilizada como complemento à estratégia de linkage.

A aproximação com a China, entretanto, também não seria facilmente aceita pelos atores políticos domésticos e opinião pública estadunidense, que viam a China como expansionista e radicalmente ideológica. Os EUA mantinham uma política de isolamento da RPC desde a vitória dos comunistas em 1949 e a entrada da China na Guerra da Coreia em 1950, rivalizando diretamente com os EUA. Se algum contato diplomático ainda foi mantido superficialmente durante um tempo entre os

² De acordo com Gaddis (2005), o mapeamento de interesses soviéticos inicial encomendado por Nixon e Kissinger apontava as seguintes prioridades: um acordo armamentício que congelaria os sistemas de armamento ocidentais, mas não os soviéticos; relaxamento de barreiras de comércio que possibilitariam entrada de alimentos e tecnologia ocidentais na URSS; reconhecimento das fronteiras pós-II Guerra na Europa Oriental; e oportunidades para que a URSS pudesse buscar seus interesses no Terceiro Mundo sem correr o risco de uma nova guerra. Na contramão, as prioridades estadunidenses seriam as seguintes: acordo para retirada das tropas no Vietnã que não resultasse em humilhação; reconhecimento de direitos permanentes do Ocidente em Berlim; acordo armamentício que limitasse o aumento das capacidades militares soviéticas e meios de gerenciar as crises no Terceiro Mundo de modo que não concedessem mais vitórias à URSS.

embaixadores de ambos os países em Varsóvia, após a Revolução Cultural chinesa oficialmente deixaram de existir quaisquer meios de contato político e diplomático entre EUA e China (KISSINGER, 1994). Por esse motivo, a movimentação em prol da aproximação com a China foi realizada por meio de backchannels: o ministro e secretários das relações exteriores conduziam assuntos mais corriqueiros enquanto, secretamente, todas as questões substanciais e estratégicas estavam na verdade sendo conduzidas diretamente por Kissinger (GADDIS, 2005).

Na perspectiva da China, uma aproximação aos EUA também não seria facilmente aceita. Desde a criação da RPC, assumia-se oficialmente a percepção de que os EUA eram os principais inimigos da China. O tema da luta contra o imperialismo anti-estadunidense foi utilizado como propaganda para legitimar a própria revolução maoísta e mobilizar a população, principalmente durante a revolução cultural, representando os EUA como responsáveis por causar humilhação nacional à China e tentar mantê-la dividida ao apoiar os nacionalistas em Taiwan depois de 1949 (CHEN, 2001).

A convergência na percepção de ameaças, entretanto, gerou as bases para uma aproximação com os EUA, indo de encontro à teoria de Walt. Embora os EUA tenham dado o primeiro passo para a aproximação ao reativarem o canal diplomático de Varsóvia, a ótica chinesa acerca da pertinência da recuperação das relações ocorreu simultaneamente. No final dos anos 1960, a situação securitária da China era a pior possível. Enfrentando tensões no Vietnã, no estreito de Taiwan, com o Japão e a Coreia do Sul e com a Índia, a deterioração das relações com a URSS desde a morte de Stálin eram ainda mais preocupantes (CHEN, 2001). As divergências ideológicas quanto ao modelo comunista de desenvolvimento econômico e a condução das relações internacionais passaram a representar um motor para uma percepção de que a URSS era também uma ameaça securitária, o que se fortaleceu a partir do escalonamento da disputa por seções ao longo da fronteira entre os dois países, em 1969, seguido pela consulta feita por um representante soviético a um embaixador norte-americano sobre qual seria a posição dos EUA caso a URSS lançasse um ataque preemptivo contra a China (KISSINGER, 1979).

A crescente percepção de que os soviéticos estavam se preparando para uma guerra com a China levou Mao Tsé-Tung a solicitar consultoria em relações internacionais a quatro veteranos de guerra que haviam sido dispensados no advento da Revolução Cultural. Após acompanhamento da evolução das tensões, os marechais utilizaram um de seus relatórios para recomendar a utilização da “carta dos Estados Unidos” como forma de preparação a um confronto direto e de maior escala com a URSS, indicando a convergência com a percepção estadunidense acerca da ameaça soviética e de suas intenções ofensivas. No contexto de ruptura entre os comunistas, Pequim passou a argumentar acerca de uma restauração do capitalismo na URSS, a partir da emergência de uma nova classe burocrática-

capitalista dominante (CHEN, 2001). Os EUA continuavam sendo uma ameaça imperialista, mas não eram mais vistos como a prioritária.

Frente à necessidade de contornar a resistência dos atores domésticos em relação a aproximação e o longo período de ausência de relações bilaterais, ambos os Estados desenvolveram uma diplomacia de sinais como fator de construção de um contexto mais propício para a reaproximação, a exemplo do levantamento de proibição de viagens de nacionais dos EUA para a China e da compra de bens chineses (até 100 USD), em 1969, acompanhado de declarações frequentes dos decisores estadunidenses³. Em relação a um confronto direto entre URSS e China, os EUA buscaram ao máximo sinalizar posição de neutralidade. O objetivo desse posicionamento era manter em aberto a ambos um convite para aproximação aos EUA, mantendo a lógica triangular (KISSINGER, 1994). Já da parte da China, o sinal que catalisou de fato a aproximação entre ambos os países ficou conhecido como diplomacia Ping-Pong: uma visita do time estadunidense de tênis de mesa à China após uma competição internacional, à convite de Mao, recebeu ampla cobertura dos jornais a nível mundial, sendo benéfico para a imagem dos EUA frente à população chinesa e vice e versa (CHEN, 2001).

O ápice da aproximação ocorreu com a visita de Nixon à China, em 1972. A visita culminou com a publicação do Comunicado de Shanghai, que lançou as diretrizes das relações entre ambos os Estados para os próximos anos. Resumidamente, ambos acordavam sobre a normalização das relações bilaterais, sobre a necessidade de redução da ameaça de guerra, sobre a oposição a qualquer tentativa de hegemonia na Ásia-Pacífico e se comprometiam a não se engajar em cooperação contra outros Estados (notando-se aqui uma tentativa de evitar percepções soviéticas acerca da formação de uma aliança militar). Um ano após, novo comunicado foi lançado tornando os objetivos da parceria enquanto estratégia de balança de poder mais explícitos, ao afirmarem que os países acordavam em resistir conjuntamente a qualquer tentativa de dominação mundial (KISSINGER, 1994).

A partir da visita de Nixon, Pequim se eximiria de buscar impedir a projeção de poder estadunidense, pois sua estratégia explícita passava a ser a utilização dos EUA como um contrapeso à potência soviética. A China, por sua vez, angariava o apoio estadunidense contra a expansão da URSS na Ásia. Havia, portanto, interesses e uma visão estratégica convergente entre os líderes chineses e estadunidenses sobre a melhor forma de lidar com a ameaça representada pela URSS.

A percepção acerca dos fins, entretanto, divergia. O cálculo de Mao era de que a aproximação de seu país aos EUA aumentaria as tensões entre as duas potências rivais, levando a um isolamento dos soviéticos. O resultado, entretanto, foi o contrário. Percebendo a tentativa, de acordo com Anderson

³ Para citar um exemplo, em agosto de 1969 o Secretário de Estado, William Rogers, declarou que “os EUA acolheriam um papel significativo da China Comunista nos assuntos da região da Ásia-Pacífico” (KISSINGER, 1994, p. 273).

(2015), a URSS passaria a competir com a China por relações privilegiadas com os EUA, formando o que na classificação metafórica de Dittmer constitui um triângulo amoroso: um Estado pivô com relações amistosas com dois Estados wing rivais entre si. Logo após o anúncio de que o presidente estadunidense visitaria Pequim, os soviéticos convidaram Nixon à Moscou, após mais de um ano impondo condições para realizar um encontro de alto nível com os EUA. O encontro culminou com a assinatura do Limite para Armas Estratégicas (SALT I) e a Declaração de Princípios Básicos, em 1972. Mediante a declaração, ambas as potências acordavam evitar confrontos militares, exercer a contenção em suas relações e a inconsistência da busca unilateral por hegemonia mediante esses objetivos (GADDIS, 2005). A triangularização levou ao avanço em diversas questões internacionais que evoluíam até então sob tensões:

“(…) o fim da Guerra do Vietnã, um acordo de garantia de acesso à Berlim dividida, uma redução dramática na influência soviética no Oriente Médio, e o início do processo de paz Árabe-israelense; e a Conferência de Segurança Europeia. Cada um desses eventos contribuiu aos demais. A política de Linkage estava operando com triunfo” (KISSINGER, 1994, p. 733).

Embora baseadas em concessões mútuas e com benefícios para ambos os lados na diminuição das tensões, os soviéticos mantinham o temor de um alinhamento sino-americano contra a URSS, conforme previsto pela teoria de Dittmer no advento da dinâmica de triângulo amoroso. As negociações eram acompanhadas de ações práticas soviéticas visando sua proteção contra uma possível ofensiva sino-americana. Dittmer indica a continuidade da fortificação na fronteira com a China, a assinatura de tratados de cooperação com rivais chineses, a exemplo da Índia (1971) e do Vietnã (1978) e a ofensiva soviética, com apoio cubano, em países do Terceiro Mundo (culminando na invasão do Afeganistão em 79) como exemplos de que a URSS se mantinha em estado de alerta securitário mesmo com a détente propiciada pela relação triangular. De acordo com Gaddis (2005) e Anderson (2015), a URSS nunca viu a détente como uma alteração para relação de cooperação com os EUA; a perspectiva soviética era de que a détente sinalizava que os EUA aceitavam a posição de paridade da URSS enquanto superpotência e que a competição interestatal seria mantida, mas com medidas mútuas que evitavam um confronto militar direto. Além disso, Gaddis (2005) afirma que a URSS também tinha interesses econômicos na aproximação, visando aumentar sua eficiência a partir de importação de alimentos e tecnologia ocidentais. O valor do comércio entre ambas as potências se multiplicou em mais de oito vezes no triênio 1972-1975, posicionando os EUA na segunda posição dentre os parceiros comerciais soviéticos⁴.

A estratégia da diplomacia triangular perdeu força a partir da instabilidade que assolou os governos envolvidos no eixo principal das relações. Nos EUA, os escândalos de Watergate incorreram na queda de Nixon e ascensão de Ford, levando a uma paralisia da política externa conforme

⁴ Após esse período, entretanto, as relações passaram a sofrer uma série de restrições devido a oposição doméstica em ambos os países (LÉVESQUE, 1987).

conduzida pelo antecessor (baseada em uma supremacia da Casa Branca) devido a medidas que garantiam um maior controle do Congresso (GADDIS, 2005). A China também incorreu em um período de crise política doméstica: com a crescente fragilidade física de Mao, a liderança chinesa entrava em paralisia devido ao embate de diferentes facções acerca do destino da China pós-maoísmo (KISSINGER, 2011) ⁵.

No breve período de seu funcionamento, entretanto, a estratégia gerou resultados no curto prazo, apesar de críticas levantadas por opositores da estratégia⁶. Os EUA lograram implementar a estratégia conforme seus cálculos, mantendo-se como pivô num triângulo amoroso que possibilitou a extração de concessões de dois países vistos até então como inimigos, e que permaneceram como inimigos entre si. Além disso, conquistaram uma moderação no suporte chinês em Hanói, possibilitando uma retirada de suas tropas do Vietnã de maneira menos traumática e sem gerar a humilhante impressão de derrota. Lograram ainda o desengajamento do discurso chinês de revolução comunista mundial, que foi alterado a uma adesão à coexistência pacífica. A China saiu de uma situação de rivalidade com ambas as potências para uma aproximação com os EUA, o que foi útil como um escudo de proteção securitária, visto que contribuiu ao desescalamento da ameaça de guerra na fronteira com a URSS. Além disso, garantiu a entrada de capitais e tecnologia ocidentais, que posteriormente foram fundamentais no processo de modernização. A principal concessão vantajosa à China, entretanto, foi o reconhecimento estadunidense em relação a um governo chinês unificado, incluindo o território de Taiwan. A URSS logrou uma distensão nas tensões ao aproximar-se dos EUA, o que evitou maior dispêndio de recursos econômicos, militares e humanos por parte de ambas as potências em uma situação em que tal dispêndio não seria visto favoravelmente no âmbito doméstico de ambos os países. Além disso, garantiu um congelamento nas capacidades militares estadunidenses a partir dos acordos SALT (CHEN, 2001; DITTMER, 1981; GADDIS, 2005; KISSINGER, 1994).

4. Relações contemporâneas: inversão da dinâmica de cooperação e rivalidade

Na década de 1980, a normalização nas relações sino-americanas manteve-se estável, embora não com a mesma intensidade relatada na seção anterior. Após o colapso da URSS, entretanto, os

⁵ Fora da estratégia de diplomacia triangular, a normalização das relações sino-americanas seria mantida, embora ambos os regimes diminuíssem seu potencial de realizar concessões mútuas. O prosseguimento culminou na formalização das relações diplomáticas, em 1979, e a visita de Deng Xiaoping aos EUA no mesmo ano, garantindo a integração chinesa na economia mundial (ANDERSON, 2015).

⁶ As principais críticas da estratégia estadunidense residem: i) na desatenção conferida a outras tensões que emergiam nos países do Terceiro Mundo – sob essa perspectiva, os EUA teriam focado demais na política das grandes potências e ignorado a necessidades de ajustes estratégicos para lidar com cada caso e; ii) em uma alteração da balança de capacidades militares em favor da URSS, que seguiu aumentando suas capacidades relativas no período da detente. Para análise mais detalhada acerca das críticas, ver GADDIS (2005).

primeiros sinais de retomada de competição entre ambos os Estados retornaram, acelerando-se nos anos 2000. O impressionante desenvolvimento econômico e a decorrente intensificação no ativismo internacional e expansão de influência chinesa, em conjunto a uma percepção de perda de influência estadunidense, levam a um intenso debate acerca de como se dará a ascensão da China a uma posição de superpotência e as possíveis reações estadunidenses em um contexto de crescente disputa por poder.

De acordo com Friedberg (2011), a estratégia utilizada pelos EUA em suas relações com a China nos governos de George H. W. Bush e Barack Obama ficou conhecida como “congajamento”: enquanto engajavam a China através das relações comerciais e diplomáticas, aumentavam as capacidades e redes de cooperação estadunidenses no Leste asiático, ativando uma estratégia de contenção ao poderio chinês em sua própria região. O governo Obama tornou o padrão ambíguo das relações com a China mais explícito, ao lançar em 2009 a cúpula bilateral Diálogo Econômico e Estratégico EUA-CHINA, fomentando a cooperação em diversos temas, simultaneamente à estratégia do “Pivô para a Ásia”, visando aumentar a presença econômica, política e principalmente militar dos EUA no Leste Asiático.

À medida que a China aumentou o seu peso relativo no sistema internacional, as diferenças entre ambos os países ganharam maior relevância no padrão ambíguo das relações bilaterais. Kissinger (2011) identifica dois principais elementos de discordância fundamental: a política monetária chinesa e seus impactos nos EUA e a proliferação de armas nucleares na Coreia do Norte. O valor do renminbi (RMB) passou a constituir pauta fortemente presente no debate público estadunidense. Os EUA tratam a política monetária da China como manipulação em benefício próprio, acusando que a desvalorização do RMB contribuiu diretamente para a diminuição do emprego nos EUA. Para a China, entretanto, a atual configuração de sua política monetária, favorecendo empresas domésticas, é fundamental para a coesão social, visto que sem o controle estatal espera-se que as empresas chinesas incorram em falência, levando a grandes tumultos sociais (KISSINGER, 2011). Além disso, os baixos índices de consumo doméstico tornam a China extremamente dependente do mercado consumidor estadunidense (GINDIN; PANITCH, 2013).

Em relação à proliferação nuclear na Coreia do Norte, ambos divergem quanto a estratégia para lidar com o problema. A China não deseja a declaração da Coreia do Norte como potência nuclear, visto que isso levaria a um efeito dominó para que outros países asiáticos, sentindo-se ameaçados, também constituam armas nucleares, o que vai contra os interesses chineses na região (KISSINGER, 2011). Portanto, apoia uma limitação no potencial nuclear norte-coreano como forma de evitar uma ofensiva militar e a decorrente queda do regime atual no país vizinho. Mas, apoiada pela Rússia, diverge da pressão estadunidense através de sanções por uma abdicação total das armas nucleares de Pyongyang (KUO, 2018).

A crise financeira de 2008 também contribuiu para ensejar mudanças no contexto internacional que contribuíram para alterações na estratégia chinesa, na balança de poder relativa entre ambos os países e na exacerbação de divergências. A crise, originada nos EUA e levando de roldão as principais economias mundiais, solapou a crença chinesa na eficiência ocidental para gerir a economia e o sistema financeiro mundial, gerando uma nova onda de opinião pública chinesa, articulada entre estudantes, internautas e possivelmente setores políticos e militares na China, de que uma mudança na ordem internacional estava em curso, e que, portanto, o momento era de oportunidade de revisão das estratégias gradualistas adotadas pela China no nível internacional até então (KISSINGER, 2011).

A vulnerabilidade escancarada do Ocidente e a manutenção do crescimento econômico chinês também marcaram o aumento do poder de atração desse último frente a outros países. Se indicou o quanto os EUA segue essencial para a sobrevivência do sistema financeiro mundial (GINDIN; PANITCH, 2013), também criou a necessidade de diversificação de parceiros para diminuir a dependência em relação aos EUA, o que fez com que vários Estados buscassem uma crescente aproximação com a China – especialmente a Rússia (KISSINGER, 2011).

A aproximação com a Rússia foi facilitada pela convergência nos interesses de ambos os países no sistema internacional. Ambos defendem a manutenção dos instrumentos de direito internacional do pós-II Guerra Mundial, particularmente o Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde possuem poder de veto fundamental para garantir seu controle nas decisões mundiais. Além disso, ambos defendem, ao menos no discurso, uma ordem internacional multipolar. Os dois países possuem perspectivas comuns na maioria dos conflitos regionais: Iraque, Líbia, Síria e a proliferação nuclear iraniana e norte-coreana. Embora existam setores domésticos russos e chineses que se opõem a aproximação dos ex-rivais, estão longe de representar a maioria da opinião pública (LUKIN, 2018a), o que torna a aproximação mais fácil se comparado ao contexto das relações sino-americanas no século passado.

As relações comerciais também contribuíram para a aproximação. Enquanto os altos níveis de crescimento econômico posicionam a China como grande consumidora de commodities e maior consumidora mundial de energia, a economia russa é altamente dependente da demanda por esses recursos. O aumento das tensões com a União Europeia (UE) decorrente da anexação da Crimeia, em 2014, dificultou o acesso russo a capital e tecnologia, recursos que a China está disposta a investir (ZHENG, 2018a). A crescente instabilidade nas relações com os EUA, por sua vez, tornam a oferta russa ainda mais atrativa para a China.

A chegada de Donald Trump à Casa Branca constituiu um marco situacional na dinâmica das relações da potência com a Rússia e a China e, dessa forma, nas relações entre os dois últimos países. Desde a sua eleição, Trump deu sinais de que as relações com a China passariam por uma deterioração,

abandonando a estratégia de “conjugamento” vigente até então (LUKIN, 2018). Uma de suas primeiras ações foi uma conversa por telefone com Tsai Ing-wen, presidente de Taiwan, representando o primeiro contato de um presidente estadunidense com Taiwan desde 1979. Revertendo a lógica utilizada no processo de aproximação sino-americana conduzido por Nixon e Kissinger, em que os EUA realizaram concessões em sua política para Taiwan visando angariar o apoio chinês em áreas mais diretamente relacionadas aos seus interesses nacionais, Trump deixou claro que a manutenção do posicionamento estadunidense em relação a Taiwan estaria vinculada a concessões por parte da China em outras áreas: “eu entendo completamente a política de “Uma China”, mas eu não entendo por que nós temos de estar presos a uma política de “Uma China” a menos que nós façamos um acordo em que a China tenha de fazer outras coisas [concessões], inclusive no comércio” (BOHAN; BRUNNSTROM, 2016). Intencionalmente ou não, trata-se da lógica de Linkage, agora aplicada contra a China.

Desde então, seguiram-se uma série de outras ações ofensivas estadunidenses, culminando no que ficou conhecido como “guerra comercial”. A guerra comercial foi iniciada pelas acusações de Trump acerca de práticas comerciais injustas por parte da China -- a partir de suposto roubo de propriedade intelectual dos EUA, principalmente no que concerne à tecnologia, e barreiras desleais para manter o superávit comercial chinês. O ano de 2018 seguiu marcado por uma troca de aumentos tarifários e barreiras comerciais impostas nas relações entre ambos os países. Enquanto os EUA aplicaram até o momento um total de USD 250 bilhões em tarifas destinadas exclusivamente à China, sofreram a retaliação de USD 110 bilhões de tarifas chinesas (KOTY; WONG, 2018).

A postura ofensiva de Trump em relação à China explica-se principalmente por dois fatores: i) a necessidade de responder às demandas de seu eleitorado, constituído em boa parcela por desempregados que culpam a China pelo fechamento de fábricas estadunidenses ou migração para o país asiático; ii) a percepção de que a China representa uma ameaça à posição estadunidense no sistema internacional. Tal percepção ficou clara na Estratégia de Segurança Nacional de 2017, por exemplo, em que a China é classificada como uma potência revisionista e que visa construir uma ordem internacional contrária aos valores estadunidenses (UNITED STATES OF AMERICA, 2017). O elemento central para o engajamento em uma aliança de balanceamento (na teoria de Walt), portanto, está presente.

Nesse sentido, logo ao assumir o poder, Trump incorreu em uma tentativa de aproximação com a Rússia – o que teria sido aconselhado pelo próprio Henry Kissinger, que teria mantido repetidos encontros no período de transição visando auxiliá-lo a empregar uma estratégia para a China reversa à empregada por Nixon (SPUTNIK, 2017; ZHENG, 2018b). Na prática, o maior sinal da tentativa de aproximação deu-se a partir das declarações do presidente estadunidense de que a região da Crimeia pertence à Rússia, posicionando-se diretamente contra a disputa incorrida pela UE, tradicional aliada

dos EUA, desde 2014. Após, Trump levantou as sanções contra a Rússia, levando a acusações pelo Congresso e imprensa estadunidense de que Trump possui conexões suspeitas com os russos. Por unanimidade, democratas e republicanos se uniram para aprovar um ato de limitação da autoridade de Trump após o levantamento das sanções (ZHENG, 2018b). Não houve apoio doméstico, portanto, para o estabelecimento de uma aliança (mesmo que informal) com a Rússia, barrando o retorno da diplomacia triangular como estratégia estadunidense. Nixon e Kissinger contornaram o mesmo problema através da condução secreta da aproximação com a China e com a URSS. A alteração de tom com a Rússia após o freio imposto pelo Congresso indica que esse instrumento não está operando atualmente. O acesso a documentos hoje secretos sobre a política exterior do governo Trump poderá comprovar ou botar em xeque essa afirmação futuramente.

O retorno da postura ofensiva contra a Rússia também é explicado pela própria vulnerabilidade de Trump no âmbito doméstico. Com a sobrevivência política constantemente ameaçada, a Casa Branca não tem margem para ir contra o Congresso de fato, para além das suas declarações. O presidente estadunidense parece ter entendido o sinal dado pelo Congresso no que concerne às relações com a Rússia, aplicando maiores sanções ao país e alterando seu discurso para uma perspectiva de que China e Rússia representam ameaças de igual magnitude aos EUA:

“(…) após ser classificada como um fenômeno de séculos passados, a competição entre grandes potências retornou. China e Rússia passaram a impor sua influência regionalmente e globalmente. Hoje, eles estão construindo capacidades militares designadas para proibir o acesso americano em períodos de crise e para contestar nossa habilidade de operar livremente em zonas comerciais críticas em períodos de paz. Em resumo, eles estão contestando nossas vantagens geopolíticas e tentando mudar a ordem internacional a seu favor” (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 27).

De acordo com Zheng (2018b), a Rússia deve fazer concessões substantivas para que as relações com os EUA tenham alguma perspectiva de melhora no curto prazo, enfraquecendo a oposição do Congresso a uma aproximação. Entretanto, as probabilidades de isso acontecer no curto e médio prazo são baixas, visto que a aproximação com os chineses foi catalisada pela ofensiva de Washington a ambos os países.

China e Rússia convergem na visão de que as potências ocidentais, especialmente os EUA, representam uma ameaça aos seus interesses. De acordo com Lukin (2018a), a crise na Ucrânia marcou um ponto de inflexão na política externa russa. Desde a queda da URSS, os russos posicionavam-se como aliados do Ocidente, compartilhando objetivos externos e domésticos e na expectativa de concessões mútuas. A expansão da OTAN para cada vez mais perto do território russo e o apoio a radicais pró-ocidentais nas antigas repúblicas soviéticas, culminando na crise da Criméia, rompeu com essa perspectiva, aproximando a Rússia dos países asiáticos na busca de um pivô para o Ocidente. A partir da estratégia de pivô empregada por Obama, por sua vez, a China passou a posicionar-se em

alerta às possíveis ações de contenção estadunidenses em relação aos seus interesses de angariar maior influência no sistema internacional (LUKIN, 2018a).

Com a percepção dos EUA enquanto ameaça intensificada a partir das ofensivas de Trump, portanto, é natural que a parceria entre Rússia e China, se já vinham acontecendo, tenham se fortalecido e adquirido caráter mais estratégico e securitário. O maior indicador da aproximação sem precedentes de Rússia e China é a condução de exercícios militares conjuntos no leste siberiano – os maiores realizados desde a Guerra Fria – (THE ECONOMIST, 2018) e a venda de tecnologia militar de última geração para a China. De acordo com o professor Zheng (2018a), isso marca uma inflexão visto que até então havia uma resistência por parte dos russos a vender artefatos militares modernizados aos chineses. A partir da intensificação da parceria militar, comercial e da convergência de posicionamento nas organizações multilaterais internacionais, na maioria das vezes de forma contrária aos interesses estadunidenses, China e Rússia indicam engajamento em uma cooperação para contrabalançar a ameaça representada pela ofensiva dos EUA. A dinâmica das relações atuais entre os três países, portanto, não evolui no sentido de uma diplomacia triangular. Ao constituir uma aliança informal dupla visando balancear a percepção de uma ameaça comum e diminuir a dependência de um país que foi origem de uma grave crise internacional e que vem se mostrando hostil a ambos, a classificação do triângulo estratégico atual aproxima-se do casamento estável entre China e Rússia.

Apesar do aumento nas tensões, dificilmente a cooperação sino-russa evolua para um confronto direto com os EUA no curto prazo. A maior razão para isso é a interdependência econômica entre China e EUA. A China é a maior detentora de reservas denominadas em dólar e de títulos do tesouro americano, o que torna um colapso nos EUA contrário aos interesses chineses, e vice-versa. A cooperação, principalmente na área militar, entretanto, deve continuar a ser utilizada como estratégia para tentar arrefecer a ofensiva estadunidense e possivelmente extrair concessões, indo de acordo à premissa de Dittmer sobre a utilidade do casamento estável e garantindo a ascensão de ambos como pólos de poder no sistema internacional.

5. Conclusão

Partindo do debate acerca da retomada da dinâmica de diplomacia triangular nas relações entre EUA, Rússia e China, conclui-se que a dinâmica do triângulo estratégico em vigor atualmente difere do contexto que levou a um período de détente na Guerra Fria. Na década de 1970, a reaproximação sino-americana, possibilitada pela convergência na percepção de ameaça em relação à URSS, e as negociações entre EUA e este último levaram a uma situação de triângulo amoroso, em que o Estado pivô (EUA) incorreram em cooperação com os Estados wing (URSS e China), que por sua vez mantiveram as animosidades entre si. Engajando-se ao Estado mais fraco para exercer pressões no

mais forte, os EUA lograram os objetivos da estratégia, levando a uma diminuição nas tensões em uma série de questões de disputa entre os três atores envolvidos, principalmente a partir da oportunidade de retirar suas tropas do Vietnã sem passar a impressão de que isso implicava em uma humilhação aos estadunidenses.

Analisando o contexto atual, com o advento da posse de Donald Trump, oficializou-se a percepção de que a China constitui uma ameaça ao poder global estadunidense. A estratégia adotada foi o lançamento de uma série de medidas ofensivas contra a China, principalmente no que concerne às relações comerciais, e inicialmente, uma tentativa de aproximação com a Rússia (em termos de poder relativo, atualmente, o Estado mais fraco na dinâmica), visando readaptar a estratégia de diplomacia triangular, com uma inversão no papel dos Estados wing. A tentativa, entretanto, foi rapidamente barrada pelo Congresso norte-americano. A rápida reversão de Trump em sua estratégia para lidar com a Rússia indica que um elemento essencial para a evolução da diplomacia na época de Nixon não está presente atualmente: canais secretos que possibilitem um desvio dos atores políticos e opinião pública contrários à estratégia. O futuro acesso aos documentos atuais de política externa estadunidense possibilitarão a comprovação ou refutação dessa afirmação.

A partir da falha na reimplantação da estratégia dos anos 1970, incorreu-se na inclusão da Rússia nos documentos oficiais como grande ameaça aos interesses estadunidenses de maneira conjunta à China, a exemplo da NSS 2017. Estendeu-se a partir de então a estratégia ofensiva de Trump a ambos os países, o que acelerou o processo de aproximação entre Rússia e China. Novamente a partir de uma ameaça comum, nesse sentido aproximando-se do mesmo catalizador para a aproximação sino-americana do primeiro caso, ambos os países incorrem em uma cooperação sem precedentes, principalmente no âmbito militar e comercial, indicando uma tentativa de balancear a ameaça estadunidense (e corroborando, assim, com a teoria de Walt).

A dinâmica atual nas relações Rússia-China-EUA, assim, segue como um triângulo estratégico, mas com características diferentes se comparado ao contexto do século passado – confirmando a hipótese inicial desse trabalho. A estrutura atual aproxima-se do conceito de casamento estável de Dittmer, em que dois Estados cooperam entre si (Rússia e China) e ambos possuem rivalidade com um terceiro (EUA).

Para superar o isolamento nas relações trilaterais e reverter o balanceamento novamente a seu favor, seguindo a lógica de Dittmer, os EUA devem tentar aliar-se com o ator mais fraco – nesse caso, a Rússia, tendo em vista que seu poderio militar não está acompanhado do poder econômico chinês. Para isso, teria que se dispor a fazer concessões maiores do que as que estão sendo concedidas pela China. Tendo em vista a unanimidade do freio imposto pelo Congresso à aproximação russo-americana, é difícil que essa dinâmica se altere no curto prazo. Igualmente difícil, por sua vez, é a

possibilidade de a dinâmica atual evoluir a uma situação de conflito mais direta, tendo em vista a enorme interdependência econômica entre China e EUA.

A lacuna desse trabalho fica por conta da dificuldade de acesso a fontes que tratam diretamente da perspectiva russa em ambos os contextos. Uma investigação que consiga superar esse obstáculo pode trazer maiores esclarecimentos acerca das complexidades envolvidas na dinâmica trilateral e potenciais concessões que seriam prioritárias para superar o isolamento estadunidense ou manter o engajamento sino-russo.

Referências bibliográficas

- ANDERSON, Perry. *A política externa norte-americana e seus teóricos*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- BERRIDGE, G. R.; KEENS-SOPER, Maurice; OTTE, T. G. *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*. Hampshire; New York: Palgrave, 2001.
- BOHAN, Caren; BRUNNSTROM, David. Trump says U.S. not necessarily bound by 'one China' policy. 2016. *Reuters*. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-china/trump-says-u-s-not-necessarily-bound-by-one-china-policy-idUSKBN1400TY>>. Acesso em: 29 dez. 2018.
- CHEN, Jian. *Mao's China and the Cold War*. Chapel Hill: The University Of North Carolina Press, 2001.
- DITTMER, Lowell. The Strategic Triangle: an elementary game-theoretical analysis. *World Politics*. V. 33, n. 4, jul.1981, p. 485-515. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2010133?seq=1#metadata_info_tab_contents>. Acesso em: 15 dez. 2018.
- ECONOMIST, The. Russia and China hold the biggest military exercises for decades. *The Economist*. 2018. Disponível em: <<https://www.economist.com/europe/2018/09/06/russia-and-china-hold-the-biggest-military-exercises-for-decades>>. Acesso em: 20 dez. 2018.
- FRIEDBERG, Aaron L. *A Contest for Supremacy: China, America and the struggle for mastery in Asia*. New York; London: W. W. Norton, 2011.
- GADDIS, John Lewis. *Strategies of Containment: a critical appraisal of american national security policy during the Cold War*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2005.
- KISSINGER, Henry. *White House Years*. Boston: Little, Brown, 1979.
- _____. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994.
- _____. *On China*. New York: Penguin Press, 2011. 586 p.
- KOTY, Alexander Chipman; WONG, Dorcas. The U.S.- China Trade War: A timeline. 2018. China Briefing. Disponível em: <<http://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>>. Acesso em: 20 dez. 2018.
- KUO, Mercy A. China, Russia and US Sanctions on North Korea. *The Diplomat*. 2018. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2018/11/china-russia-and-us-sanctions-on-north-korea/>>. Acesso em: 23 nov. 2018.
- LAFEBER, Walter. *America, Russia and the Cold War: 1945-1966*. ?: Wiley, 1967.
- LEVESQUE, Jacques. *L'URSS et sa politique internationale de Lenine a Gorbatchev*. Paris: A. Colin, 1987.
- LUKIN, Alexander. *China and Russia: the new rapprochement*. Cambridge; Medford: Polity Press, 2018a.

- _____. China and Russia: new bffs thanks to an insecure US. 2018b. *South China Morning Post*. Disponível em: <<https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2165255/china-and-russia-new-bffs-thanks-insecure-us>>. Acesso em: 23 dez. 2018.
- MEHTA, Harish. Trump on path of 'triangular diplomacy' with Russia and China. 2017. *Business Times*. Disponível em: <<https://www.businesstimes.com.sg/opinion/trump-on-path-of-triangular-diplomacy-with-russia-and-china>>. Acesso em: 20 dez. 2017.
- MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. Boston: Mcgraw-hill Higher Education, 2006.
- PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. The integration of China into global capitalism. *International Critical Thought*, v. 2, n. 3, jun. 2013 p.146-158. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/21598282.2013.787248>>. Acesso em: 25 nov. 2018.
- SPUTNIK. 'Triangular Diplomacy: what's really behind Kissinger's turn toward Russia. *Sputnik*. 2017. Disponível em: <<https://sputniknews.com/politics/201701221049877160-kissinger-trump-russia/>>. Acesso em: 22 dez. 2017.
- WALT, Stephen. *The origins of alliances*. Ithaca; London: Cornell University Press, 1990.
- ZHENG, Yu. China-Russia-US relations in the 21st century. 2018a. *China Focus*. Disponível em: <<https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/china-us-russia-relations-in-the-21st-century>>. Acesso em: 23 dez. 2018.
- _____. Classic and New Cold War. 2018b. *China Focus*. Disponível em: <<https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/classic-and-new-cold-war>>. Acesso em: 23 dez. 2018.



Arthur Mac Dowell Cardoso

Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisador voluntário do Laboratório de Segurança Internacional e Defesa Nacional do Centro de Estudos Estratégicos, Escola Superior de Guerra. Pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Serviço Voluntário (PSV) do Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa, sob a temática: “Entorno Estratégico”.

A COOPERAÇÃO REGIONAL COMO PLATAFORMA DE INSERÇÃO SUL-AMERICANA NA ANTÁRTICA

Resumo: Provida de riquezas ainda não totalmente mensuradas e temporariamente isenta de conflitos territoriais, a Antártica é hoje o único continente ainda não densamente ocupado pela humanidade. O continente e o oceano que o circunda são regiões de enorme relevância estratégica para determinados países da América do Sul. Embora inseridos em um crescente processo de integração regional, os países Sul-Americanos signatários do Tratado da Antártica desfrutam de poucas iniciativas multilaterais de cooperação voltadas à região. O presente trabalho aborda o papel da Antártica nas políticas de relações exteriores e de defesa dos países Sul-Americanos signatários do Tratado, bem como suas iniciativas de cooperação bilaterais e multilaterais na região, a fim de demonstrar o potencial desse processo de integração como plataforma de inserção Sul-Americana na Antártica.

Palavras-chave: Antártica; Defesa Nacional; Entorno Estratégico; Integração Regional.

Abstract: Provided with not yet fully measured wealth and temporarily exempt of territorial conflicts, Antarctica is today the only continent not yet densely populated by humanity. The continent and the ocean that surrounds it have an enormous strategic value to certain South-American Nations. Although engaged in an expanding process of regional integration, South-American signatories to the Antarctic Treaty dispose of few multilateral cooperation initiatives related to the region. This article aims at addressing how Antarctica is portrayed in foreign and defence policies of these countries, their bilateral and regional cooperation initiatives on this matter and the potential of their regional integration process as a platform for South-American insertion in Antarctica.

Keywords: Antarctica; National Defence; Regional Integration; Strategic Environment.



1. Introdução

Embora seja o único continente ainda não densamente povoado, a Antártica possui um enorme potencial estratégico, sobretudo, aos países do hemisfério sul. A riqueza ainda não totalmente mensurada deste continente e a consequente cobiça de diversas nações tornou necessária a elaboração de mecanismos capazes de coordenar as atividades dos diversos países engajados na exploração e ocupação do continente. O Tratado Antártico, em vigor desde 23 de Junho de 1961, é o mecanismo pelo qual o sistema internacional normatiza as ações dos Estados signatários na região. A área total sujeita ao Tratado é de 34,2 milhões de quilômetros quadrados, abrangendo toda a região ao sul do paralelo 60° S, incluindo não apenas o continente antártico como também o oceano austral que o circunda, sendo toda essa enorme área reservada à livre investigação científica (UFRGS, 2013).

O Brasil mantém uma modesta presença no continente por meio do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), programa coordenado pela Marinha do Brasil iniciado em 1982 que, a curtos passos, consolidou os interesses nacionais em relação ao continente por meio da condução de diversas iniciativas de pesquisas científicas na região. A importância estratégica da Antártica é hoje devidamente reconhecida na Política Nacional de Defesa (2012), documento condicionante de mais alto nível para o planejamento de ações destinadas à Defesa Nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa, sendo especificamente definida como parte do Entorno Estratégico do Brasil:

A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. (END, 2012)¹.

O presente trabalho busca abordar as oportunidades proporcionadas à exploração pacífica do continente antártico pelo contínuo processo de integração regional em decorrência no continente Sul-Americano. Essa aproximação vem permitindo uma efetiva intensificação do debate multilateral em matérias de defesa e segurança internacional entre os países do continente. Sendo a questão da Antártica um tema de interesse comum a quase todos estes países, busca-se aqui identificar os mecanismos de cooperação atualmente empregados na região para a preservação da presença Sul-Americana no continente Antártico e as formas como esse processo regional têm colaborado para a cooperação internacional nesta área.

2. O Tratado e a inserção sul-americana na Antártica

Ainda na segunda metade do século XIX, diversas expedições exploratórias de nações europeias se aventuraram ao oceano austral. As expedições europeias foram intensificadas após ser confirmada a existência de uma vasta e inóspita terra ainda inexplorada. Diferente de praticamente

¹ A minuta da Estratégia Nacional de Defesa de 2016, atualização da END ainda não apreciada pelo Congresso Nacional, preserva esse princípio de seu documento antecessor.

todas as grandes descobertas oriundas das expedições marítimas responsáveis pelo estabelecimento de rotas comerciais entre os Estados-nações europeus e os continentes antes inacessíveis, essa gigantesca massa de terra ao Sul não era habitada por nenhum povo nativo. Tal característica foi algo inédito. Até então, ao se descobrir um novo território ultramarino destas proporções, sempre houve ao menos uma modesta população humana nativa em alguma parte de seu território, fossem sociedades tribais ou civilizações com complexas hierarquias sociais como as mesoamericanas.

A exploração dessa terra virgem se tornou cobiçada por muitas nações. Países como a França, a Dinamarca e o Reino Unido intensificaram suas missões exploratórias ao continente, acirrando a competição internacional. É no contexto da dinâmica imperial vigente no século XX que as primeiras reivindicações territoriais no continente antártico foram feitas. O Império Britânico foi o primeiro a reivindicar terras na região antártica, seguido pela França e a Dinamarca. Esse crescente interesse europeu chamou a atenção do Brasil e de seus vizinhos, gerando uma legítima preocupação estratégica ante aos constantes avanços no desbravamento da região e a potencial colonização da mesma.

Com a eclosão da segunda onda de conflitos europeus durante a primeira metade do século XX, as expedições europeias à Antártica foram reduzidas, criando uma janela de oportunidade para a inserção Sul-Americana. Foi nesse contexto que, em 1940, as primeiras nações do continente formalizaram suas pretensões territoriais no continente, sendo o Chile o precursor, por meio do Decreto N°1747, de 6 de novembro de 1940, seguido pouco depois pela Argentina. Ambos já mantinham missões exploratórias ao círculo polar antártico desde a primeira década do século XX. A rivalidade entre estas duas nações foi uma forte barreira inicial para a cooperação entre os dois mais longínquos protagonistas sul-americanos na exploração do extremo Sul. Apesar dessa rivalidade, o desconforto mútuo relacionado às reivindicações territoriais de atores extrarregionais na Antártica incentivou gradualmente o avanço da cooperação entre esses dois países.

Essa crescente quantidade de reivindicações territoriais muitas vezes conflitantes demandou a criação de mecanismos capazes de regular a ação dos diversos Estados engajados no território antártico. A origem do Tratado Antártico remete aos esforços da comunidade científica internacional que, em 1957, promoveu o Ano Geofísico Internacional (AGI), ao longo do qual foram desenvolvidos os primeiros estudos idealizados à criação de um sistema capaz de coordenar as atividades de pesquisa no círculo polar antártico. Esse evento contou com a participação de cientistas de 12 países² que haviam realizado pesquisas na região. No ano seguinte foi realizada a Convenção de Washington, onde o primeiro esboço do Tratado foi elaborado, estando presentes os 12 países que haviam participado do AGI. Estes países se tornaram os primeiros signatários do Tratado, em 1959, constituindo também seu

2 África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos, França, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido e a extinta União Soviética.

primeiro Conselho Consultivo.

O Tratado tem como objetivo assegurar que a Antártica seja utilizada exclusivamente para fins pacíficos e busca promover a cooperação internacional de seus Estados signatários em pesquisas científicas na região. Tem também como princípio prevenir que a região se torne cenário ou objeto de discórdia internacional. Entretanto, o Tratado determina que o compromisso de seus Estados signatários não implica renúncia às suas pretensões territoriais no continente, nem tampouco reconhece as mesmas. Seu regime jurídico, composto também por outros acordos como o Protocolo de Madri³, tem como princípio norteador a não militarização da região e sua preservação como uma área exclusiva à exploração científica e outros fins pacíficos que não ameacem a conservação de seus sensíveis recursos minerais e biológicos.

Em teoria, esse robusto sistema composto pelo Tratado da Antártica e outros dispositivos complementares é responsável por regulamentar toda e qualquer atividade de seus signatários na Antártica e no oceano Austral. Suas diretrizes pacíficas criaram um modelo onde, por hora, os Estados presentes na Antártica se comprometem em não militarizar a região ou se engajar em conflitos de cunho territorial nela, preservando toda a região ao sul do paralelo 60° S. Porém, como veremos neste tópico, os princípios estabelecidos pelo Tratado divergem dos estabelecidos pelas políticas e estratégias de defesa de alguns de seus Estados-membros.

Frente ao avanço de seus vizinhos em reivindicar territórios de proporções continentais e, ainda mais alarmante, o avanço de forças extrarregionais em explorar, ocupar e reivindicar territórios na Antártica capazes de consolidar uma presença assertiva no Atlântico Sul, o Brasil se viu obrigado a buscar sua inserção nos processos decisórios relacionados ao continente. Veremos em seguida como se deu o processo pelo qual o Brasil veio a integrar essa região como parte de seu entorno estratégico.

2.2. A Antártica como parte do entorno estratégico do Brasil

O interesse nacional nas Terras Austrais precede a adesão do Brasil ao Tratado da Antártica. Em seu artigo intitulado: “A Antártica como parte do Entorno Estratégico Brasileiro: revisitando os interesses pelo Sexto Continente”, o Capitão de Mar e Guerra Leonardo Faria Mattos identifica que, no meio militar, o primeiro estudo onde é defendida a posição de que o Brasil deveria se fazer presente na Antártica foi realizado pelo Tenente Coronel Wladimir Fernandes Bouças, do Estado-Maior do Exército, encaminhado em março de 1955 ao Conselho de Segurança Nacional (MATTOS, 2016). A produção acadêmica voltada ao debate da incorporação da Antártica como parte do Entorno Estratégico brasileiro foi intensificada nas décadas seguintes, em parte, fomentada pela ausência do

³ O Protocolo de Madri é um tratado a parte que integra o Sistema do Tratado Antártico voltado à proteção ambiental da Antártica e do Oceano Austral.

Brasil no processo decisório do Tratado.

O debate que eventualmente resultou na inclusão da Antártica como parte do entorno estratégico do Brasil se deu inicialmente no âmbito militar. Após os primeiros estudos encaminhados ao Conselho de Segurança Nacional, em 1955, outros autores começaram a explorar a importância estratégica da Antártica para a Defesa Nacional e as implicações da crescente presença europeia na região. Uma das teorias mais predominantes a surgir durante este período foi a da “teoria da defrontação”, elaborada pela professora Therezinha de Castro. Apresentada pela primeira vez em sua obra: “A Questão da Antártica” (1958), a teoria propunha que apenas nações localizadas no Hemisfério Sul teriam legitimidade para realizar reivindicações na Antártica. Para a autora, os territórios reivindicados pelos países do Hemisfério Sul deveriam ser divididos através dos meridianos compatíveis com seus respectivos marcos litorâneos a Leste e Oeste, até o Polo Sul geográfico. Assim, a divisão do continente seria feita em três grandes blocos, formados por países da América do Sul, os da África subsaariana e o composto por três países da região Australásia, a Austrália, a Indonésia e a Nova Zelândia (CASTRO, 1958). A autora posteriormente defende até mesmo que, em razão da importância da região no condicionamento do clima global, ela poderia ser utilizada como região estratégica para eventuais “guerras climáticas” (CASTRO, 1976), temática que estava em alta na época, logo antes da Convenção de Modificação Ambiental (ENMOD) da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1977, onde foi elaborado um acordo sobre a proibição do uso de técnicas e tecnologias de manipulação climática para fins militares ou outro uso hostil, do qual o Brasil é signatário (UNODA, 2017).

Embora tenha exercido certa influência na esfera militar, a teoria da defrontação nunca foi oficialmente adotada pelo governo brasileiro. Porém, a teoria foi um importante marco para o debate da inclusão da região como parte do entorno estratégico brasileiro e exerceu grande influência sobre o pensamento estratégico do Brasil e até mesmo de seus vizinhos.

Hoje, quatro décadas após a assinatura do tratado, a importância estratégica da Antártica é devidamente reconhecida como parte do entorno estratégico brasileiro pela PND (2012). Assim como em quase todos os aspectos relacionados à integração do território nacional e à preservação de sua integridade e soberania, as Forças Armadas possuem um papel indispensável na presença brasileira na região antártica.

Naturalmente o Brasil não é o único país Sul-Americano a reconhecer a importância estratégica do continente antártico e do oceano austral. Estes são também elementos centrais nas políticas de relações exteriores e de defesa de muitos de seus vizinhos. Em seguida será abordada a presença destes países na Antártica, suas principais iniciativas de cooperação e suas perspectivas quanto a importância estratégica da região para seus respectivos interesses nacionais. Será dada ênfase aos princípios

expostos em suas políticas e estratégias nacionais de defesa, bem como em suas políticas nacionais dedicadas à Antártica.

2.3. Argentina

Presente ininterruptamente no desbravamento da região desde 1904, a Argentina possui uma longínqua presença ininterrupta no território antártico, sendo por cerca de 40 anos a única nação com uma presença permanente no continente (ARGENTINA, 2015). Esse fato persiste como um dos mais recorrentemente usados pelo país para justificar a legitimidade de sua reivindicação. É também uma das nações mais ativas na ocupação do território antártico. Suas atividades na região são orientadas pela Política Nacional Antártica (1990), documento que define o Setor Antártico Argentino (SAA) como parte integrante do território soberano argentino. A reivindicação do país é delimitada entre os meridianos 25°W e 74°W, e pelo Paralelo 60°S, estando, portanto, em contradição com as reivindicações territoriais do Chile e do Reino Unido, país com o qual a Argentina possui diversas outras discordâncias territoriais.

No Livro Branco de Defesa da Argentina (2015), a garantia de seu direito de soberania sobre o Setor Antártico Argentino é descrita como uma questão central de sua política externa. É por este princípio que a Argentina orienta sua Política Nacional Antártica. O Ministério da Defesa argentino participa ativamente na elaboração e condução de sua Política Antártica por meio do Comando Conjunto Antártico, subordinado ao Comando Operacional.

O país possui seis bases permanentes e sete transitórias, estando uma destas, a base *Petrel*, em processo de conversão para se tornar uma base integrada permanente de apoio logístico e a primeira base antártica de operações conjuntas (ARGENTINA, 2015). Uma das maiores vantagens que a Argentina dispõe em relação aos outros Estados Sul-Americanos presentes no continente, salvo o Chile, é seu aeroporto na base *Marambio*. Em condições climáticas favoráveis essa infraestrutura permite a Argentina a deslocar pessoal, suprimentos e outras cargas ao continente de forma consideravelmente mais rápida e econômica do que pela via marítima. Além de atender aos seus próprios interesses, o uso do aeroporto por parte de outros países também pode ser uma lucrativa fonte renda, sendo essa uma das poucas pistas capazes de abastecer os programas antárticos de terceiros a um custo-benefício atraente em comparação à trabalhosa travessia marítima pelo estreito de Drake.

Além de sua pista de pouso, outra vantagem estratégica do país é seu quebra-gelos, o ARA *Almirante Irizar* (Q-5), embarcação de origem finlandesa adquirida pela Argentina em 1978. Embora tenha passado uma década fora de atividade, a embarcação foi finalmente reativada, tendo zarpado em dezembro de 2017 para uma missão de abastecimento à base *Marambio* (ARGENTINA, 2017).

2.4. Chile

Para o Chile, país cujo território antártico reivindicado se contrapõe em grande parte com o da Argentina, a Antártica e o Oceano Austral são elementos centrais de suas políticas de relações exteriores e de defesa, pautadas pela conservação da soberania de seus territórios ultramarinos. Seu Livro Branco de Defesa (2010) enfatiza a importância de contribuir para a soberania nacional chilena na Antártica. Ao abordar as iniciativas regionais que colaboram para a percepção de segurança e confiança entre seus vizinhos, são citadas especificamente as operações de apoio às atividades do Peru na Antártica e a cooperação com a Argentina em matérias relativas à região (CHILE, 2010).

É evidente que o Chile desempenha um protagonismo regional na inserção Sul-Americana na Antártica, tornando o país um dos principais protagonistas do futuro da região e o papel da América do Sul nela. Essa ambição se manifesta no estabelecimento de parcerias bilaterais com quase todos os países Sul-Americanos signatários do Tratado.

Em termos de infraestrutura, o Chile também usufrui de privilégios singulares se comparado as de seus vizinhos. O país possui hoje quatro bases permanentes e cinco sazonais no continente antártico e regiões adjacentes sujeitas ao tratado, além de diversos refúgios e instalações desmanteladas ou abandonadas. Duas destas bases, a *General Bernardo O'Higgins* e a *Presidente Eduardo Frei Montalva*, possuem aeroportos, infraestruturas que garantem uma considerável vantagem logística. O Chile é também um dos únicos dois países a manter assentamentos civis permanentes no continente, localizados na *Villa Las Estrellas*.

O acesso ao continente é um fator de grande relevância estratégica para a presença chilena na região, razão pela qual sua Armada adquiriu o quebra-gelo *Almirante Óscar Viel* (AP-46), embarcação desenvolvida pela Guarda Costeira do Canadá e comissionado ao Chile em 1994 (ARMADA, 2018). A capacidade de navegação no oceano austral em condições adversas motivou o Chile a desenvolver seu próprio quebra-gelo, o “Antártica I”, tornando-se a primeira e única nação Sul-Americana a desenvolver uma embarcação deste tipo (ARMADA, 2017). O projeto prevê que a embarcação fique pronta a tempo de ser integrada à missão chilena de 2022-2023.

2.5. Colômbia

Embora tenha ratificado o Tratado da Antártica em 1988⁴, a Colômbia ainda não possui status de membro consultivo. Almejando tal objetivo, a Colômbia manifestou sua intenção de expandir a cooperação científica no continente e seu compromisso com sua preservação ambiental, criando assim a Comissão Nacional Para Assuntos Antárticos e o Comitê Técnico Nacional de Assuntos Antárticos, órgãos que oferecem o suporte técnico e logístico para suas atividades científicas no continente.

4 Ratificado por meio da Lei nº 67/1988.

Antes mesmo de sua ratificação do Tratado, a Colômbia buscou estabelecer cooperações no âmbito regional para sua inserção na Antártica, em especial, com a Argentina, o Brasil, o Chile, o Equador e o Peru, em 1983 (CCO, 2014). Antes de sua primeira expedição científica ao continente, em 2014, o país promoveu na cidade de Cartagena o Colóquio de Assuntos Antárticos, evento que contou com a participação de convidados do Chile e do Brasil, sendo nele estruturado a Agenda Científica Antártica da Colômbia (2014-2035), documento que determina as diretrizes do Programa Antártico da Colômbia. Sua primeira expedição científica ao continente contou com o apoio dos programas antárticos da Argentina, do Brasil, do Chile e do Equador.

A cooperação regional é hoje o primeiro objetivo específico da Agenda Científica da Colômbia para a Antártica (CCO, 2014). Seu principal parceiro, ao menos quantitativamente, é o Chile. Essa cooperação não se limita apenas a pequenos gestos diplomáticos como o convite estendido à oficiais militares colombianos para acompanhar missões chilenas à Antártica, ocorrido em três ocasiões distintas, mas também por meio de acordos bilaterais. Em 1997, foi firmado o Convênio Básico de Cooperação Técnica Científica⁵ com o Chile. Em 2000, foram firmadas três outras importantes iniciativas com o Chile: o Acordo de Cooperação em Atividades Antárticas entre as Forças da Colômbia e a Armada do Chile; o Acordo de Cooperação em Atividades Antárticas entre a Armada Nacional da Colômbia e a Armada do Chile e; o Acordo Complementário de Cooperação Científica e Técnica na Antártica, firmado entre o Instituto Antártico Chileno e a Comissão Nacional para Assuntos Antárticos da Colômbia (CCO, 2014).

Na *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015–2018* (2015), documento colombiano análogo à PND, a Antártica não é aprofundada como um elemento de grande relevância. O documento se limita apenas a afirmar que o país continuará a se fazer presente na região e que buscará seu ingresso como membro consultivo ao Tratado.

2.6. Equador

O Equador ratificou o Tratado em 1987 e também possui uma reivindicação territorial. Em 1967, a Assembleia Nacional Constituinte do Equador declarou que o país possui direitos sobre uma parcela do continente antártico, definida pelos meridianos 84°30' e 96°30' de longitude oeste de Greenwich, em concordância com a então popular teoria da defrontação de Therezinha Castro (EQUADOR, 1967). Portanto, o Equador é o único país da América do Sul a ter uma reivindicação territorial em sua Constituição.

Apesar desta reivindicação, o país possui um modesto programa antártico com apenas uma estação de pesquisa, a base *Pedro Vicente Maldonado*, localizada na Ilha Greenwich, onde também

5 Ratificado pelo Decreto Supremo n°. 1108 de 1997, publicado no Diário Oficial no dia 17 de outubro.

está a estação chilena *Capitão Arturo Prat*. A coordenação de seu Programa se dá por meio do Instituto Antártico Equatoriano (INAE), criado em 2004, diretamente ligado ao Ministério da Defesa do Equador. Essa estrutura mantém a gestão do Programa dentro do âmbito da defesa, preservando o papel de suas Forças Armadas na projeção equatoriana na Antártica (INEA, 2017).

O INAE reconhece a importância da cooperação no âmbito regional para o sucesso de suas atividades, tendo definido o apoio à liderança Sul-Sul nas atividades antárticas como a terceira de suas quatro diretrizes estratégicas (INEA, 2017).

2.7. Peru

O Peru ingressou como membro consultivo ao sistema do Tratado em 1981 e atualmente possui apenas uma estação no continente, a base Machu Picchu, localizada na Ilha Rei Jorge, às margens da Baía do Almirantado, sendo a estação Sul-Americana mais próxima da Estação Antártica Comandante Ferraz do Brasil (AAD, 2010).

A Política Antártica Nacional do Peru⁶ estabelece como objetivo a conservação da presença ativa e permanente do Peru no continente antártico e de seu status como parte consultiva do Tratado. O documento também ressaltado o compromisso do Peru com as condições definidas pelo Tratado, descrito como um mecanismo eficaz para a preservação da região antártica como uma zona desmilitarizada e livre de armas nucleares.

Salvo a reafirmação de seu compromisso com o Tratado, a *Política de Seguridad y Defensa Nacional* (2005) do Peru não aprofunda a questão antártica. O documento se limita a afirmar que o Ministério da Defesa, através dos Institutos Armados, contribui de maneira fundamental no apoio logístico ao esforço peruano na Antártica (PERU, 2005).

2.8. Uruguai

O Uruguai também exerce uma presença relativamente modesta na Antártica. Seu instrumento de adesão ao Tratado foi acompanhado de uma declaração onde se afirma que o país reserva seus direitos na Antártica em conformidade com a Lei Internacional (ATCM, 2008). Atualmente o Uruguai possui uma estação de verão, a Estação Científica Antártica *Ruperto Elichiribehety* e a Base Científica Antártica Artigas, sua única estação permanente, fundada em 1984 e localizada na Ilha Rei Jorge. Apesar de modesta, a presença uruguaia no continente tem sido intensificada.

A preservação da presença uruguaia na Antártica integra os interesses nacionais estratégicos definidos pela Política de Defesa Nacional do Uruguai, tida como um fator que contribui para salvaguardar os interesses nacionais vitais do país (URUGUAI, 2014). A preservação de sua presença

6 Decreto Supremo 016-2002-RE, de 27/02/2002.

na região e a promoção de sua expansão são também definidos como objetivos de caráter estratégico pela política.

2.9. Venezuela

O ingresso venezuelano ao Tratado foi incorporado ao regimento do país jurídico por meio da Lei Aprovatória do Tratado Antártico, assinada no dia 3 de abril de 2000. Porém, sua primeira expedição científica ao continente, requerimento para sua adesão como membro consultivo, só ocorreu em fevereiro de 2008. A equipe venezuelana formada por pesquisadores e militares foi levada inicialmente à Ilha Rei Jorge, a bordo da embarcação “*Oyarvide*” da Armada Uruguaia. Nessa ocasião, foram realizadas visitas às estações de diversos países, idealizadas para oferecer aos expedicionários a possibilidade de absorver conhecimentos e aprendizados adquiridos por profissionais chilenos, argentinos, uruguaios e russos (SHN, 2017).

O principal órgão do Poder Executivo na condução do programa antártico venezuelano é a Comissão Presidencial da Antártica, coordenado pelo Ministério do Poder Popular para a Ciência e Tecnologia, criado pelo decreto N°5.802/2008. Em 2011 foi criado o Centro de Oceanologia e Estudos Antárticos do Instituto Venezuelano de Pesquisa Científica (COEA-IVIC), tendo como objetivo o assessoramento ao Executivo no processo de tomada de decisões relativas à Antártica. Em maio de 2014, a Venezuela deu outro importante passo para sua integração ao Sistema do Tratado, sendo aprovada uma nova legislação pela qual é firmado o compromisso venezuelano com os termos do Protocolo de Madri. Em setembro do mesmo ano, o Comitê de Proteção Ambiental do Tratado Antártico aprovou o ingresso do país, garantindo assim o direito de voz e voto à Venezuela em suas Reuniões Consultivas. Porém, assim como a Colômbia, a Venezuela ainda não foi incorporada como membro consultivo do Tratado e, portanto, não desfruta destes privilégios na Reunião das Partes Consultivas do Tratado da Antártica (ATCM).

Ainda hoje desprovidos de uma estação permanente própria, o programa antártico da Venezuela tem um elevado nível de dependência em relação à cooperação com outros países. Sua geografia faz com que o acesso ao continente seja demorado e custoso, complicações que dificultam uma presença prolongada, especialmente, frente às graves dificuldades econômicas e políticas que o país tem enfrentado nos últimos anos.

3. As iniciativas sul-americanas de cooperação na Antártica

O processo de integração regional em decorrência na América do Sul proporcionou importantes avanços para as cooperações regionais no âmbito da defesa. A criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008, ampliou as ações destinadas à fomentação do processo de integração

regional no continente. Antes de sua criação, as plataformas pelas quais esse processo se desenvolvia eram voltadas exclusivamente a questões econômicas e alfandegárias. Entretanto, a criação da Unasul introduziu o espectro político a esse processo.

O avanço do debate referente à cooperação no campo da defesa desenvolvido na Unasul levou à criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CSD), instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, idealizado de forma a atender as disposições do Tratado Constitutivo da Unasul (2008) em seus artigos 3º letra s, 5º e 6º. Tendo a construção de uma visão comum em matéria de defesa como um de seus principais objetivos, o CSD instituiu a Escola Sul Americana de Defesa (ESUDE) com o intuito de aprofundar o debate regional no campo da defesa. O diálogo multilateral dedicado à defesa na região também se dá no âmbito dos altos estudos estratégicos, onde instituições oficiais de ensino de distintos países promovem um amplo diálogo e debatem temas de relevância estratégica à região por meio de órgãos como a ESUDE e a Associação de Colégios de Defesa Ibero Americanos, que também engloba atores extrarregionais.

A consolidação destas iniciativas de cooperação regional permitiu a região se coordenar e se projetar de uma nova forma diante ao sistema internacional. Esse novo paradigma colaborou não apenas para a preservação da região como uma zona livre de disputas interestatais, mas também “para a inserção brasileira no sistema internacional como uma liderança frente a esse bloco” (AMORIM, 2009; SARAIVA 2007).

Esse contexto colaborativo e a temporária garantia de livre exploração imposta pelo Sistema do Tratado podem ser considerados como uma janela de oportunidade para a construção de plataformas de cooperação multilateral Sul-Americanas na Antártica, iniciativa que pode colaborar com a inserção de seus países na região e, potencialmente, alguma espécie de projeção como bloco regional capaz de atuar como protagonista no sistema internacional em questões relativas à Antártica, sobretudo, relacionadas à costa e águas da Antártica Ocidental, consolidando um protagonismo geograficamente racional.

A crescente tendência à expansão e ao aprofundamento da cooperação multilateral entre os países Sul-Americanos também está presente no âmbito de seus programas antárticos. Além de uma grande variedade de acordos bilaterais de apoio técnico e logístico, há também iniciativas multilaterais como a Reunião de Administradores de Programas Antárticos Latino Americanos (RAPAL)⁷, já em sua XXVIII edição. Porém, não há nenhuma plataforma especificamente voltada à promoção da cooperação e do diálogo para questões relacionadas à antártica no âmbito da Unasul. Entretanto, a interdependência dos países do continente para a execução de suas ambições antárticas é uma realidade inegável para a maioria destes, inclusive para o Brasil. O descaso com a expansão do Proantar

7 Mais informações sobre a RAPAL podem ser encontradas em: <http://www.rapal.org.ar/>, acesso: 11/10/2017.

configurou uma circunstância delicada para o Brasil na Antártica, onde sem a colaboração com a Argentina ou o Chile, o país é incapaz de abastecer adequadamente sua estação antártica durante o inverno, obrigando-o a utilizar os aeroportos de seus vizinhos. O Brasil buscou contornar sua falta de um aeroporto próprio e inovou no abastecimento da Estação Comandante Ferraz, passando a realizar missões de abastecimento também por meio do lançamento de cargas feito por voos em baixa altitude, tática com um custo pequeno e isento do arriscado pouso nas pistas congeladas. Entretanto, tal opção não é uma alternativa viável para o transporte de equipamentos científicos delicados ou, obviamente, de passageiros. Em caso de um infortuno acidente ou incidente que demande uma evacuação emergencial de volta ao continente americano, não há como realizá-la sem o auxílio de outros países presentes na Ilha Rei Jorge.

Circunstâncias de emergência são um bom exemplo da interdependência dos países Sul-Americanos com projetos antárticos modestos. No caso do trágico incêndio ocorrido na Estação Comandante Ferraz, a excepcional assistência emergencial prestada pela Argentina e o Chile aos sobreviventes foi essencial para a sobrevivência e a segurança dos brasileiros desalojados. Na ocasião, os brasileiros foram evacuados em uma aeronave argentina para Punta Arena, na Patagônia chilena, salvo 14 militares que permaneceram na ilha para avaliar os danos do incêndio, também dependentes da hospedagem de nossos vizinhos. Acordos voltados à criação de mecanismos comuns de resposta a circunstâncias emergenciais como essa poderiam ser um bom ponto de partida para o aprofundamento da cooperação regional Sul-Americana na Antártica.

A criação de plataformas institucionais multilaterais de cooperação no âmbito da América do Sul, desenvolvidas a fim de aproximar seus países através do debate e de medidas voltadas à promoção da confiança mútua, configura uma circunstância apta à criação de iniciativas multilaterais de cooperação para a Antártica. Como vimos, iniciativas regionais com tal finalidade antecedem a criação da Unasul, como a RAPAL, cuja primeira Reunião deliberativa ocorreu em 1989. Entretanto, no âmbito da Unasul, são raras as iniciativas dedicadas à Antártica, sendo essas geralmente oriundas do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Uma destas iniciativas foi a inclusão da Antártica como um elemento do Plano de Ação do Conselho para o ano de 2012. Presente no eixo dedicado às Políticas de Defesa, essa iniciativa proposta pelo Uruguai, reconhecendo o apoio logístico, científico e técnico que os Ministérios da Defesa prestam para manter a presença física dos países Sul-Americanos, membros plenos e aderentes no Continente Antártico, buscou desenvolver atividades capazes de promover políticas de cooperação que incentivem a presença destes países na região (CDS, 2012). Entretanto, a busca por uma cooperação antártica mais dinâmica no âmbito da Unasul não foi preservado nas edições posteriores do Plano de Ação do CDS. Hoje, não há na Organização nenhuma medida voltada a este objetivo.

Diversas foram as falas favoráveis à inserção de matérias antárticas na Unasul, porém, nenhuma grande iniciativa foi tomada até hoje. Dentre as propostas mais audaciosas, merece destaque o anúncio feito pelo então Ministro das Relações Exteriores do Equador, Ricardo Patiño, de que o presidente equatoriano, Sebastián Piñera, em conjunto com o então presidente do Chile, Rafael Correa, iria propor à Unasul a criação de uma base científica da Organização na Antártica (FOLHA, 2011). Tal projeto nunca foi levado à frente ou sequer formalmente proposto.

Em termos de cooperação bilateral, é possível perceber um claro protagonismo regional por parte do Chile no estabelecimento de acordos relacionados à Antártica. Embora em graus distintos, todos os Estados signatários possuem algum mecanismo de cooperação com o Chile para a condução de seus programas antárticos. A liderança regional chilena nesse campo está em sintonia com a postura do país em relação à soberania de sua reivindicação territorial feita antes da assinatura do Tratado, tida como um elemento central de suas políticas de relações exteriores e de defesa.

A Argentina, embora menos incisiva, também possui uma forte postura quanto à legitimidade de sua reivindicação territorial, mesmo estando em contradição com as do Chile e do Reino Unido. Juntos, estes dois países patagônicos formam uma espécie de “bloco territorialista” dentre os signatários Sul-Americanos do Tratado. Uma mudança drástica no *status quo* da Antártica de fato teria consequências geopolíticas imediatas mais severas à Argentina e ao Chile do que a qualquer outro país, uma vez que o controle da Península Antártica por parte de um terceiro poderia implicar uma ameaça existencial a estes dois países e suas rotas transoceânicas. Ambos possuem populações civis que residem permanentemente na região do Tratado, definem-se como “nações antárticas” e consideram seus Territórios Antárticos como parte integral de seus respectivos territórios nacionais. Para a legitimação de suas reivindicações, estes dois países promovem diversas ações voltadas à criação de um laço cultural com Antártica, tais como o ensino de suas respectivas missões de exploração na região e os limites de suas reivindicações territoriais, sempre presentes em mapas oficiais que ilustrem os territórios destes dois países (IGN, 2017; MOP, 2016). O uso de recursos vexilológicos e heráldicos também são empregados por ambos, havendo inclusive elementos em comum nas bandeiras de seus respectivos Territórios Antárticos, como o uso majoritário da cor azul e a presença do Cruzeiro do Sul. O turismo também desempenha um papel relevante nessas ações de *soft power*, sendo inclusive reconhecida a importância da “Antártica Chilena” na Estratégia Nacional de Turismo do Chile (2012).

Apesar das discordâncias entre a Argentina e o Chile, há um extenso histórico de cooperação bilateral entre ambos e um desconforto mútuo com a presença de protagonistas extrarregionais na Antártica. Cabe ressaltar que essa desconfiança não impede o Chile de colaborar de forma bilateral com o ator externo tido como maior ameaça por parte dos Argentinos, o Reino Unido, país com o qual

o Chile continua a expandir suas iniciativas de cooperação na Antártica, como a recente Declaração de Cooperação feita pelos dois países em janeiro de 2017, onde foram estabelecidas pautas em comum e medidas de cooperação para até o ano de 2022 (FCO, 2017).

O *time out* momentâneo imposto pelo Sistema do Tratado implica a inevitável presença de diversos países extrarregionais na Antártica. Nesse contexto, o apoio a programas de nações Sul-Americanas desempenha um papel importante, permitindo a construção de um vínculo cultural entre este continente e a Antártica, narrativa que contribui para a legitimação das reivindicações de suas nações na região. Tentativas de construir um vínculo cultural entre a América do Sul e a Antártica permitem exercer uma espécie de *soft power* no continente e podem ser observadas em pequenos gestos como a nomenclatura escolhida para as estações antárticas, “geralmente sugestivas a vínculos com o meio castrense ou com marcos coloniais e imperiais” (AQUINO *et al*, 2016).

Como vimos, a priorização da cooperação no âmbito regional é uma característica comum entre as políticas antárticas dos signatários Sul-Americanos. Esse traço resulta em um oportuno precedente para a cooperação multilateral voltada à Antártica. Há também uma inegável dependência por parte da maioria dos países do continente em colaborar com ao menos uma segunda nação para a condução de seus programas antárticos.

Em conjunto, todos os signatários Sul-Americanos do Tratado podem colaborar com a inserção do continente na Antártica. A Argentina e o Chile já desempenham um papel indispensável no apoio técnico e logístico aos programas antárticos de todos os seus vizinhos continentais e poderiam se beneficiar com o aumento da demanda por expertise antártica. O Brasil, como país de maior peso na região frente ao sistema internacional e dotado de uma notória capacidade comunicativa e diplomática, reforçada por privilégios como o perpétuo discurso de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas e pela participação em seletos organismos internacionais, poderia colaborar com a projeção deste bloco no sistema interestatal, atuando como um forte interlocutor internacional. Os demais países signatários do Tratado no continente, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela, poderiam ser os mais beneficiados com uma eventual plataforma regional de cooperação para a Antártica. Além de legitimarem esta plataforma como um mecanismo inclusivo, estes países desfrutariam de mais oportunidades para expandir suas atividades na região sem depender de apenas um segundo parceiro, diminuindo assim sua dependência de um único ator externo.

4. Conclusão

Apesar da paz momentânea estabelecida pelo Sistema do Tratado da Antártica, a relevância estratégica da região, sua extraordinária abundância de recursos e os interesses conflitantes entre os diversos atores presentes configuram um frágil equilíbrio no *status quo* da Antártica. A presença

enraizada de atores extrarregionais são questões delicadas para a geopolítica dos países Sul-Americanos. Em um contexto de aprofundamento da cooperação regional no âmbito da defesa, sendo a região antártica uma área de grande relevância estratégica aos países da América do Sul, sobretudo, os do Cone Sul, incluso o Brasil, observa-se a existência de interesses em comum entre os países Sul-Americanos signatários do Tratado.

Conclui-se como oportuna a promoção de iniciativas regionais de cooperação multilateral dedicadas a questões relacionadas à Antártica e ao Oceano Austral no âmbito da América do Sul. Especificamente orientado à promoção de uma plataforma multilateral de diálogo político para os países Sul-Americanos, a Unasul constitui-se como o espaço adequado para o estabelecimento de iniciativas regionais voltadas para a inserção Sul-Americana no continente antártico.

Como órgão de consulta criado a fim de promover o livre debate entre os Estados-membros da Unasul em matéria de defesa e aproximá-los rumo um pensamento comum de defesa, o Conselho de Defesa Sul-Americano é um importante palco para a conscientização da relevância estratégica da Antártica e do Oceano Austral à defesa do continente Sul-Americano. Em razão do papel central dos Ministérios da Defesa e das Forças Armadas dos signatários Sul-Americanos do Tratado na condução dos programas antárticos de suas respectivas nações, a participação destes seria indispensável para o aperfeiçoamento dos mecanismos regionais de cooperação dedicados à inserção dos países da região na Antártica.

Norteadas pelo parágrafo único do Art 4º da Constituição Federal de 1988, a política externa brasileira vem pautando-se pela “*integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações*”. Concomitante a esse compromisso, o Brasil reconhece a relevância estratégica da Antártica aos interesses nacionais e inclui a região como parte de seu entorno estratégico, definindo-a como uma das regiões de interesse prioritário da defesa (PND, 2012). Entretanto, foi identificada uma carência de pontos de convergência entre a promoção do processo de integração regional promovido pelo Brasil e o reconhecimento da Antártica como região de interesse prioritário da defesa.

Referências bibliográficas

- AAD. 2010. *Map 13796: South Shetland Islands : King George Island, Admiralty Bay*. Canberra, Australian Antarctic Data Centre, Australian Antarctic Division, Department of Environment and Energy, Australian Government, 2010. Disponível em: <data.aad.gov.au/aadc/mapcat/display_map.cfm?map_id=13796>. Acessado em:
- AMORIM, Celso. *A integração Sul-Americana*. Brasília, DEP: Diplomacia, Estratégia e Política/Projeto Raúl Prebisch, nº 10, outubro/dezembro, 2009, pp. 5-27. Disponível

em:<funag.gov.br/ipri/images/pdf/Revista_DEP10_Portugues.pdf>, Acesso: 20/04/2016.

AQUINO, Edson Thomaz et al. *A Presença do Brasil na Antártida e o Papel da Sociedade Civil na Promoção de seus Interesses Estratégicos*. IX ENABED – Forças Armadas e a Sociedade Civil: Atores e Agendas da Defesa Nacional no Século XXI, Florianópolis, 06-08 de junho, 2016. Disponível em:<enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1465611484_ARQUIVO_ARTIGO-ApresencadoBrasilnaAntartidaeopapeldasociedadecivilnapromocaodeseusinteressesestrategicos.pdf>. Acesso: 20/05/2017.

ARGENTINA. *Politica Nacional Antártica*. Buenos Aires, Decreto n° 2316/90, Presidencia de la Nación, 05 de novembro, 1990.

ARGENTINA. *Libro Branco de la Defensa*. Buenos Aires, Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación, 2015.

ARGENTINA. *El rompehielos ARA Almirante Irizar comenzó su misión en la Campaña Antártica de Verano 2017-2018*. Buenos Aires, Ministerio de Defensa, 2017. Disponível em:<historialprensa.mindef.gov.ar/articles/ver/1133>. Acesso: 26/12/2017.

ARMADA. *Con una inversión total de más de 200 millones de dólares comenzó construcción del primer buque Antártico en Chile*. Santiago, Armada de Chile, 2017. Disponível em:<armada.cl/armada/con-una-inversion-total-de-mas-de-200-millones-de-dolares-comenzo/2017-05-09/165445.html>.

ARMADA. *Unidades Navales: AP-46 "Almirante Óscar Viel"*. Santiago, Armada de Chile, 2018. Disponível em:<armada.cl/armada/unidades-nales/superficie/buques-de-investigacion-cientifica/ap-46-a-almirante-oscar-viel/2014-04-16/111520.html>. Acesso: 13/07/2017.

ATCM. *Final Report of the Thirty-ninth Antarctic Treaty Consultative Meeting*. Antarctic Treaty Consulting Meeting, Santiago, 2016. Disponível em<ats.aq/documents/ATCM39/fr/ATCM39_fr011_e.pdf>. Acesso: 20/05/2017.

CASTRO, Therezinha de. *A questão da Antártica*. Rio de Janeiro, Revista do Clube Militar n° 142, Clube Militar, 1958.

CASTRO, Therezinha de. *Rumo à Antártica*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1976.

CDS. *Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano (2012)*. Conselho de Defesa Sul-Americano, Unasul, 2012. Disponível em:<ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Port-PA/PA-CDS-2012-PORT.pdf>. Acesso: 07/07/2017.

CCO. *Programa Antártico Colombiano*. Bogotá, Comité técnico Nacional de Assuntos Antárticos, Comisión Colombiana del Oceano, 2014. Disponível em:<cco.gov.co/docs/publicaciones/p_antartico.pdf>. Acesso: 06/07/2017.

CHILE. *Estratégia Nacional de Turismo (2012-2020)*. Santiago, Miniterio del Medio Ambiente, 2012.

Disponível em:<portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/1_Estrategia-Nacional-de-Turismo-2012-2020.pdf>. Acesso: 20/10/2017.

CHILE. *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010*. Santiago, Ministério de Defensa Nacional, 2010.

CHILE. *Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica Chile-Colombia*. Santiago, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1997. Disponível em:<leychile.cl/Navegar?idNorma=76353>. Acesso: 04/04/2017.

COLOMBIA. *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018*. Bogotá, Ministério de Defensa Nacional, Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, Dirección de Políticas y Consolidación de la Seguridad, 2015.

EQUADOR. *Declaración de la Soberanía del Ecuador sobre la Antártida*. Quito, Asamblea Nacional Constituyente Ecuatoriana, Registro Oficial N°. 78, de 6 de março, 1967.

FCO. *United Kingdom – Chile Statement on Antarctic Cooperation, 2017 to 2022*. Londres, Foreign and Commonwealth Office, Her Majesty's Government, 27 de janeiro, 2017. Disponível em:<gov.uk/government/publications/united-kingdom-chile-statement-on-antarctic-cooperation-2017-to-2022.es-419>. Acesso: 19/07/2017.

FOLHA. *Países vão propor base científica da Unasul na Antártida*. São Paulo, Jornal Folha de São Paulo, 11 de fevereiro, 2011. Disponível em:<folha.uol.com.br/ciencia/2011/02/874318-paises-vaopropor-base-cientifica-da-UNASUL-na-antartida.shtml>. Acesso: 05/06/2017.

IGN. *Mapas Escolares para Descargar*. Buenos Aires, Instituto Geográfico Nacional, Ministério de Defensa, Presidencia de La Nación, 2017. Disponível em:<ign.gob.ar/AreaServicios/DescargasGratis/MapaMudos>. Acesso: 26/07/2017.

INEA. *Estratégias*. Quito, Instituto Antártico Ecuatoriano, 2017. Disponível em:<<http://www.inae.gob.ec/index.php/estrategias/>>, acesso: 11/06/2017.

MATTOS, L. F. De. *A inclusão da Antártica no conceito de entorno estratégico brasileiro*. Rio de Janeiro, Revista da Escola de Guerra Naval, v. 20, n. 1, 2014. Disponível em:<esg.br/images/Laboratorio/publicacoes/inclusaoantartica.pdf>, acesso: 10/10/2017.

MOP. *Carta Caminera 2016 – Región de Magallanes*. Santiago, Ministério de Obras Públicas, Gobierno de Chile, 2016. Disponível em:<mapas.mop.cl/>. Acesso: 20/07/2017.

PERU. *Política de Seguridad y Defensa Nacional*. Lima, Ministerio de Defensa, 2005. Disponível em:<mindef.gob.pe/libro_blanco.php>, acesso: 11/09/2017.

PND. *Política Nacional de Defesa*. Ministério da Defesa, Brasília, 2012.

PRESIDENCIA. *Partió la comitiva a la Base Científica Antártica Artigas*. Montevideú, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2017. Disponível em:<presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/partida-viaje-antartida-eneida-de-leon>.

acesso: 04/06/2017.

SARAIVA, Miriam Gomes. *As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007*. Brasília, Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI, nº 50, 2007, pp. 42-59. Disponível em: <scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf>. Acesso: 30/06/2017.

SHN. *Expedición Científica Naval a la Antártica*. Caracas, Servicio de Hidrografía y Navegación, Ministerio del Poder Popular para la Defensa, Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2017. Disponível em: <shn.mil.ve/senalizacion-acuatica/10-inicoprincipal/97-campanas-cientificas-naval-antartida>.

Acesso: 30/09/2017.

UFRGS. *Dados Geográficos da Antártica*. Porto Alegre, Centro Polar e Climático, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: <ufrgs.br/inctcriosfera/arquivos/FactSheetAntarticaBrasil.pdf>. Acesso: 13/07/2017.

UNASUL. *Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas*. Brasília, União das Nações Sul-Americanas, 23 de maio, 2008. Disponível em: <itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso: 05/07/2017.

UNODA. *Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques (ENMOD)*. Geneva, United Nations Office for Disarmament Affairs, 2017. Disponível em: <un.org/disarmament/geneva/enmod>. Acesso: 04/06/2017.

URUGUAI. *Política de Defesa Nacional – un Uruguay integrado a la región y abierto al mundo*. Montevideu, Ministerio de Defensa de Uruguay, 2014. Disponível em: <http://www.calen.edu.uy/noticias/2014/05_mayo/pdf/Politica-de-Defensa-Nacional-CODENA-Uruguay-2014.pdf>. Acesso: 20/09/2017.



Luma Freitas Lessa

Mestranda em Relações Internacionais na PUC-Rio e bolsista CAPES. É bacharel em Relações Internacionais pela Instituto da Universidade Federal Fluminense (UFF). Interesse nas áreas de Gênero, Racismo, Cultura Pop, Migração, História das RI, Direitos Humanos e Humanitarismo. Atualmente, é assistente de Proteção Legal na PARES Cáritas do Rio de Janeiro (2018).

A PROBLEMATIZAÇÃO DA DIFERENÇA NAS RI: AS DIMENSÕES DE RAÇA, GÊNERO E COLONIALIDADE COMO CHAVE PARA PENSAR ALÉM DO “INTERNACIONAL”

Resumo: Este artigo coloca em evidência as implicações práticas das categorias analíticas produzidas pela disciplina das RI. Essa discussão busca repolitizar o debate e trazer à tona as consequências éticas das teorias predominantes no campo das RI. Pensar o processo de teorização das Relações Internacionais como disciplina sob o viés do internacional acarreta pensar a política mundial de modo estadocêntrico. O argumento desenvolvido é o de que o internacional replica a opressão e marginalização das diferenças raciais, coloniais, de classe, de gênero e sexualidade ao não conseguir lidar de modo reflexivo com a diferença. Assim, através de um engajamento crítico, colocam-se em evidência as relações de poder imbricadas em lógicas racista, misóginas, heteronormativas e neocoloniais que permeiam a construção do conhecimento sobre as RI nos moldes de correntes tradicionais. Desse modo, retoma-se um panorama de abordagens reflexivas que ressaltam a ambivalência, contingência e complexidade da política mundial para além do internacional.

Palavras-chave: Internacional; Diferença; Gênero; Raça, Colonialidade.

Abstract: This article highlights the practical implications of the analytical categories produced by the IR discipline. This discussion seeks to repolitize the debate and to bring forward the ethical consequences of the predominant theories in the field. Thinking about the theorizing process of International Relations under the international bias entails thinking about world politics in a state-centered way. The argument developed is that the international replies to the oppression and marginalization of racial, colonial, class, gender and sexuality differences by not being able to deal reflexively with difference. Thus, through critical engagement, this article seeks to highlight the power relations embedded in racist, misogynistic, heteronormative and neocolonial logics that permeate the construction of knowledge about IR in the molds of traditional currents. Therefore, I engage with a panorama of reflexive approaches that highlight the ambivalence, contingency and complexity of world politics beyond the international.

Keywords: International; Difference; Gender; Race; Coloniality.



1. Introdução

As RI, como disciplina, deparam-se com a diferença em escala global ao engajar com os processos da política mundial. Nessa esteira, a diferença pode ser vista como desigualdade, entrave para alcançar a igualdade, e com ela, a paz e o desenvolvimento econômico e tecnológico. A estruturação dos fenômenos políticos mundiais como internacionais, em que os Estados-nações seriam as unidades de análise, condicionaram a forma em que esta igualdade poderia ser alcançada. Com efeito, teorização das RI limitou-se a entender a política mundial através dos extremos da gama de possibilidades: particularismos dos Estados-nações e de uma cosmologia universalista (WIGHT, 1960). Sob esta égide, movimentos teóricos estabeleceram uma concepção ontológica que privilegiou o Estado como ator central, e instituiu fronteiras entre o Estado e o sistema, o doméstico e o internacional como essenciais para pensar o ‘internacional’. Isso limitou as possibilidades de investigação da política mundial. Com efeito, a teorização sobre as RI, cuja expectativa era tornar inteligível o ‘real’ através da produção de conhecimento científico, também se constituiu através dessa discriminação. A diferença foi, simultaneamente, apagada dentro dos Estados e contida no ‘espaço’ internacional, (INAYATULLAH; BLANEY, 2004). Dessa forma, as outras desigualdades foram naturalizadas, e o problema da diferença foi deixado de lado.

As implicações dessa naturalização foram devastadoras e violentas, vide que cristalizou as discriminações de categorias binárias hierárquicas para entender a política mundial. As concepções de desenvolvido/subdesenvolvido, primeiro mundo/terceiro mundo, moderno/tradicional e Estados-nação/Estados párias e ‘falidos’ foram construções subjetivas resultantes de um arranjo das relações de poder que privilegia determinados modos de vida baseados no ideário moderno do que é igualdade/diferença. No caso das correntes de RI *mainstream*, houve a centralização do ‘internacional’ como a forma de conhecer a política mundial e o consequente adiamento do problema da diferença. Esse processo resultou na imposição de uma soberania estatal que privilegia a experiência de homens, brancos, héteros e de países desenvolvidos.

Destarte, vertentes alternativas pós-positivistas trouxeram à tona que essa resistência em lidar de modo reflexivo com a diferença (re)produz opressão e exclusão através de lógicas racistas, classicistas, heteronormativas e neocoloniais. Este ensaio procura apontar para essas implicações políticas e práticas da produção de categorias analíticas. O argumento desenvolvido é do que explorar as dimensões de raça, gênero e colonialidade, permite atentar para a complexidade e contingência da política mundial. Com isso, politiza-se o debate sobre a diferença e coloca em evidência a insuficiência de pensar a política mundial apenas sob o enfoque do ‘internacional’. O caminho traçado nesse artigo para problematizar como as RI encaram a diferença constitui um movimento duplo. A próxima seção

propõe-se a desconstruir algumas categorias analíticas fundamentais para as correntes teóricas tradicionais ao colocar em evidência que lidam com a diferença em contraposição à igualdade. A segunda seção busca trazer contribuições alternativas atentas às dimensões de raça, gênero e colonialidade para incluir a pluralidade, a contextualização e a contingência como essenciais para engajar com a diferença na política mundial.

2. O problema da diferença/igualdade

A legitimidade do Estado como soberano foi tradicionalmente justificada sob o arcabouço de que é a organização política capaz de proporcionar a igualdade, a justiça e a paz. Entretanto, fenômenos, especialmente da contemporaneidade, colocam em evidência a insuficiência do Estado e do ‘internacional’ em promover esses valores. Sobre esta contradição, infere-se a “teoria e prática da sociedade internacional como um adiamento do genuíno reconhecimento, exploração e engajamento com a diferença” (INAYATULLAH; BLANEY, 2004, p. 39, tradução da autora). O Estado soberano foi a articulação política moderna cujas essas diferenças foram reduzidas a relações espaciotemporais. Isso em parte porque a teorização das RI é herdeira de pensadores como Hobbes e Locke, que em seu contexto histórico faziam parte do esforço de instituir uma lei natural universal em um contexto de separação entre o homem e Deus, o homem e a natureza (WALKER, 1993). A consolidação do Estado moderno, portanto, insere-se no contexto da secularização da política. Robert Walker, segundo Naeem Inayatullah e David Blaney, alega que “[...] a razão dita a soberania como uma solução espacial para o problema da incerteza moral e religiosa; poder é espacializado no Estado, assim sendo, transformando a diversidade perigosa das opiniões individuais e vontades em uma opinião e vontade soberana”¹ (WALKER, 1993 apud INAYATULLAH; BLANEY, 2004, p. 32, tradução da autora). Com efeito, o problema da diferença é contido no doméstico, que pressupõe igualdade, em oposição ao deslocamento da diferença para o internacional.

O entendimento da política estruturado em torno do internacional, portanto, baseia-se em fronteirização: entre os Estados, e entre o Estado e o sistema. Essas fronteiras determinam distância entre o igual e o diferente. A importância dessa discussão é ressaltar os limites da disciplina para lidar com essa diferença. Ao prezar por critérios como a parcimônia e a resolução de problemas, os processos de teorização foram despolitizados e produziram-se a partir de práticas discriminatórias de inclusão/exclusão que construíram categorias na forma de binarismos hierarquizantes (WALKER, 2016). Apontar o caráter contingente e histórico de dicotomias como desenvolvido/subdesenvolvido, primeiro /terceiro mundo, núcleo/periferia, metrópole/satélite, avançado industrializado/menos

¹ “[...] reason dictates sovereignty as a spatial solution to the problem of moral and religious uncertainty; power is spatialized in the state, thereby transforming a dangerous diversity of individual opinions and wills into a sovereign opinion and a sovereign will”

desenvolvido, moderno/tradicional e estados reais/quase estados coloca em evidências as relações de poder envolvidas na cristalização e naturalização dessas discriminações (DOTY, 1996).

De acordo com Jenny Edkins (1999), as fronteiras advindas da teorização, ao definirem ‘política’ como pertencente ao doméstico e o internacional como o doméstico em sua ausência, produziram espaços ausentes de historicidade (temporalidade) e, portanto, do caráter ‘político’. Para a autora, o político implicaria no ‘indecidível’ - conceito derridiano: em ações que não foram assimiladas e naturalizadas pelas formas de subjetivação dos indivíduos como pertencentes à ordem social definida. No plano internacional, houve com essa contenção espaciotemporal o esvaziamento da possibilidade do político e do ético. Se por um lado, houve a naturalização de elementos do internacional, como o Estado, o Direito Internacional, organizações internacionais, por outro, ações e atores no limiar dessas fronteiras foram marginalizados ou disciplinados pelos modos de governamentalidade produzidos como regimes de verdade dentro/pela disciplina (DOTY, 1996). Essa marginalização ocorreu de modo brutal e cruel, sob a justificativa de que a desigualdade, equivalente à diferença nessas correntes *mainstream*, faz parte do Sistema Internacional.

Segundo Walker (1993), o processo de teorização sobre as RI gerou um afastamento do debate ontológico para o epistemológico, em que a premissa é a de que o movimento que se faz é tornar inteligível o ‘real’. Dessa forma, produz categorias normativas na forma de objetividade. Ao simplificar a complexidade dos fenômenos para dar sentido, realiza uma discriminação excludente. A crítica pós-estruturalista advém do incômodo de como esse processo discriminatório foi produzido através da separação entre o sujeito e o conhecimento, o homem e o mundo, entre o poder/saber em uma linguagem foucaultiana. A disciplina de RI é uma expressão do que foi constituído como Relações Internacionais, isto é, as RI são produzidas pela disciplina, logo, a alegação de que está explicando o real é posta em xeque.

O Estado como categoria moderna promove a delimitação do que está inserido na comunidade política e o que está fora (*‘inside/outside’*) como um binário entre elementos de maneira simplista e hierárquica (WALKER, 1993). Essa delimitação estabelece fronteiras entre o particular e o universal, o Estado e sistema, o dentro e o fora, o sujeito e o Estado, cidadania e humanidade. Nessa perspectiva, a dicotomia igualdade/diferença é basilar. Entender a diferença como o oposto de igualdade resulta em um dilema de impossível resolução (SCOTT, 1988). A igualdade como ausência de diferença, ou seja, tratar como iguais ignorando as diferenças, geraria uma neutralidade falaciosa, em que os privilegiados permanecem favorecidos. Enquanto que encarar a diferença como um problema a ser resolvido resulta em uma igualdade inalcançável. Logo, faz-se necessário repensar a relação entre igualdade e diferença para também repensar a política para além do ‘internacional’.

A proposta de Joan Scott (1988) para este dilema é que o oposto de igualdade não é diferença, mas sim a desigualdade. A partir de uma visão feminista, a diferença associa-se às especificidades da diversidade e pluralidade de vivências e subjetividades de homens e mulheres que questionam as categorias universalizadas, hierárquicas e cristalizadas do que é o feminino e o masculino. As relações de gênero, assim como outros binarismos, são construções sociais produzidas através de correlações de poder. Para Michel Foucault, em uma sociedade disciplinar, “Somos submetidos pelo poder à produção da verdade e só podemos exercer o poder mediante a produção de verdade” (2005, p. 29). Assim sendo, se não houvesse diferença, não haveria porquê lutar pela igualdade. Logo, essa definição de igualdade em oposição à diferença serve à reprodução de subordinações a partir de uma visão moderna, ocidental, misógina, racista e heteronormativa que se projeta como discurso de verdade.

Nessa esteira, a reformulação da diferença como intrínseca à igualdade parte de uma escolha política informada sobre os efeitos práticos dessa discussão teórica. A igualdade, portanto, considera a equivalência de pessoas diferentes com um determinado propósito em um contexto social definido. Scott define igualdade como “[...] indiferença deliberada às diferenças especificadas”² (1988, p. 44, tradução da autora). Dessa forma, o caráter contingente é trazido à tona, permitindo uma politização do debate sobre a diferença que considera a dimensão ética. É imprescindível ressaltar que essa desconstrução pressupõe um olhar vigilante e autocrítico para não recair em categorias universais e absolutas. A abertura à pluralidade e a desestabilização devem ser acompanhadas de reflexividade.

Essa reflexividade é baseada em uma concepção de poder diferente da usada tradicionalmente nas RIs. Nesta visão tradicional, a centralidade do Estado implica em uma visão do poder como atrelado à soberania, uma capacidade de reprimir e sujeitar, que pode ser possuída e perdida. No entanto, a concepção de poder como uma relação de força que “não se dá, nem se troca, nem se retorna, mas que ele se exerce e só existe em ato” (FOUCAULT, 2005, p. 21) implica em uma discussão do *locus* da política que põe em questão a definição jurídica-contratualista da soberania. Se, nas RI *mainstream*, a política, e conseqüentemente, a ‘paz’ e a igualdade, está contida dentro das fronteiras do Estado, em contraposição, o internacional é tido como ausente de política – anárquico – e, portanto, onde impera a diferença (INAYATULLAH e BLANEY, 2004). Com efeito, essa perspectiva normaliza a hierarquia e a desigualdade no ‘internacional’. Assim, a desestabilização das categorias produzidas pelas teorias de RI, como o descentramento do Estado soberano moderno, traz à tona suas restrições e complexifica a noção de poder.

Sob a égide da igualdade/diferença inserida na cultura de competição promovida pela lógica de mercado, há um ranqueamento de diferentes formas de vida, em que visões alternativas são tratadas como “[...] sinais de atraso, subdesenvolvimento, irracionalidade ou uma perigosa ilusão que é

² [...] deliberate indifference to specified differences.

devidamente “punida” pelo mercado e sujeita a reforma” (INAYATULLAH; BLANEY, 2004, p. 143, tradução da autora)³. Assim, o diferente, para que se alcance a ‘igualdade’ e ‘liberdade’ do mercado, é inferiorizado, controlado e erradicado. No plano do internacional, a hierarquia dos Estados é vista como aceitável e necessária em nome da igualdade e soberania estatal, de evitar ambições imperiais ou desígnios normativos e missionários (Idem). A definição do que é diferente, no entanto, é feita segundo os parâmetros do *self* moderno e racional determinado pela ciência ocidental. Esta visão serve à manutenção do privilégio dos Estados desenvolvidos, ocidentais e neocoloniais além da promoção dos interesses ‘estatais’ daqueles em posição privilegiada na relação de força em detrimento dos Outros internos. Portanto, inserir a diferença como parte da igualdade permite o combate à desigualdade. Para Inayatullah e Blaney, a diferença é uma oportunidade de autorreflexão: ainda que imponha um desafio, pode ser usada para aprendizado se ao invés de tentar erradicar, engajarmos com a diferença.

Nessa perspectiva, o eu e o Outro são mutuamente constituídos e dependentes dentro de uma totalidade, através de experiências compartilhadas. Para que não se recaia em uma visão ingênua de pluralismo, o movimento de trocar o ‘internacional’ pelo global não é o suficiente. Atribuir a responsabilidade às estruturas supranacionais de modo a ignorar as diferenças ou tratar o diferente através do relativismo cultural também reproduz lógicas neocoloniais, machistas, racistas e homofóbicas. Foucault elabora a inversão do aforismo de Clausewitz: “‘a política é a guerra continuada por outros meios’, isto é, a política é a sanção e a recondução do desequilíbrio das forças manifestado na guerra” (FOUCAULT, 2005, 23). Assim sendo, a política vai além do Estado; o poder do Estado ou das disputas globais só é possível através de economias de poder que se estendem às extremidades.

O poder, então, longe de ser um fenômeno de dominação homogêneo, em que indivíduos são apenas alvos dessa opressão, “transita *pelos* indivíduos, não se aplica a eles” (*Ibid.*, pp. 34-35). Pensar os indivíduos como intermediários significa que estão submetidos ao poder, mas também o exercem. Isso permite entender como as relações de poder constituem-se de forma múltipla e sobreposta, nem sempre de modo racional ou proposital, mas em rede. Com efeito, as concepções *mainstream* para analisar a política mundial como o ‘internacional’ são questionadas. O Estado, racional, com interesses e fronteiras definidas, em interação com outras unidades iguais em um sistema ausente da experiência social e, portanto, de política, não permite essa abertura para lidar de forma reflexiva com a diferença. Por outro lado, a leitura foucaultiana possibilita analisar como os procedimentos e técnicas de poder atuam desde as capilaridades até o global, passando pelo transnacional.

³ Original: “[...] signs of backwardness, underdevelopment, irrationality or a dangerous illusion that is “punished” by the market and subject to reform”

Além disso, a centralidade do internacional dentro das RI como disciplina científica engendrou efeitos perversos de limitar quais são os objetos de estudos e as epistemologias aceitas. A construção do Estado como homogêneo também implicou que “o Outro interno também deve ser apagado, degradado ou submetido à reforma” (INAYATULLAH; BLANEY, 2004, p. 142, tradução da autora)⁴. Nisso, reificou-se a subordinação e marginalização de sujeitos e ‘saberes sujeitos’, ou seja, que não estão conformidade com ‘discurso teórico unitário, formal e científico’ (FOUCAULT, 2005, p. 15), como mulheres, negros e indígenas. Dessa forma, o pós-estruturalismo percebe a política como constituída por dinâmicas internas e externas que estão sujeitas a contradições, antagonismos, negociações, aporias e erupções violentas (WALKER, 2016). Se teorias de RI propõem a simplificação em nome de captar as continuidades e promover valores universais – igualdade, democracia, direitos humanos, etc. –, a crítica pós-estruturalista alerta para o perigo de tomar valores como universais em um mundo de experiências fragmentadas, de disjunções e rupturas.

Nessa esteira, problematizam-se os discursos de verdade que moldam a política mundial como parte dessa correlação de forças advinda da modernidade. Assim, a desestabilização das categorias analíticas, como o descentramento do Estado soberano moderno, traz à tona as restrições, complexifica a noção de poder e abre a oportunidade de olhar para sujeitos e objetos antes marginalizados. Entretanto, as possibilidades de mudança estão inseridas em relações de poder que também são de força. As resistências, portanto, são múltiplas (FOUCAULT, 1988, p. 91). Não há uma recusa absoluta das categorias modernas, mas pensar as rupturas, descontinuidades e ambivalências dos discursos e das categorias de modo atento aos silêncios, às margens e as disjunturas também constituintes da política mundial. Para tal objetivo, mobilizam-se perspectivas alternativas que problematizam as diferenças/desigualdades de gênero, raciais e coloniais.

3. Problematizando o internacional: gênero, raça e colonialidade

O primeiro viés retomado são as abordagens feministas, uma das principais contribuições é que partem de sujeitos e temáticas marginalizados para trazer um novo olhar sobre conceitos. Sob a égide das RIs, conceitos estabelecidos como segurança, Estado, igualdade, soberania e nacionalidade são revistos de modo a incluir outros questionamentos excluídos pelas literaturas *mainstream*. Cynthia Enloe (2008) explora como o pessoal é político, como o cotidiano é afetado e também afeta as dinâmicas globais. Em uma perspectiva de gênero, Enloe analisa a crise de 2008: “[...] a cultura organizacional dominante que molda a vida cotidiana de mulheres e homens dentro do FMI às suas políticas, estava moldando a vida de mulheres e homens globalmente” (2008, p. 67, tradução do autor)

⁴ “Original: “[...] the other within also must be erased, degraded, or subjected to reform”

⁵. Por um lado, essa visão revela que as mulheres, especialmente as mulheres pobres, foram mais afetadas do que os homens pelos ‘ajustes estruturais’ recomendados pelo FMI para solucionar a crise vide que foram marginalizadas para o setor informal e de exportação e são tradicionalmente empregadas em setores públicos e sociais que sofreram os maiores cortes (Idem). Por outro, a cultura organizacional dominante baseou-se uma concepção de masculinidade que privilegiou a competição, os riscos altos e de curto prazo em detrimento de características associadas ao feminino, como precaução, cuidado no trabalho e com a vida pessoal, pensamento a longo prazo e não tolerar altas cargas de estresse (Idem). Destarte, essa análise permite repensar a dicotomia entre o doméstico e o internacional, entre o privado e o público, atentar como noções de feminino e masculino perpassam a construção da política mundial assim como para as consequências dessas concepções sobre as relações de força que moldam as relações sociais.

Do mesmo modo, Ann Tickner (2014) investiga como o liberalismo, o nacionalismo e o marxismo, tidas como as principais correntes de Economia Política Internacional, são promovidos como neutras no que tange gênero, mas concebem a política mundial sob a ótica da experiência masculina e Ocidental. Ao pensar o indivíduo, o liberalismo, por exemplo, promove uma concepção economicista e individualista de racionalidade; em contraposição, a socialização feminina parte de uma definição de si através da relação com outros e não aparte (HARDING, 1986 apud TICKNER, 2014). Isso tem efeitos sobre a concepção de Estado que se guia pela competitividade e vê a cooperação como um desafio. Tickner alerta para o fato de as instituições estatais e internacionais serem dominadas por homens, o que influencia o comportamento dos Estados no SI além de que “as prescrições para maximizar o poder do Estado podem funcionar mais a favor de homens do que mulheres” ⁶ (TICKNER, 2014, p. 49). A noção militarista de segurança nacional gerou que as mulheres fossem marginalizadas como protegidas e não protetoras, limitando a significação do que é segurança à experiência e percepção masculina (*Ibid.*, p. 53). Exemplo disso é que as mulheres estão mais vulneráveis a violências que não se enquadram como ameaça à segurança nacional, como a violência doméstica.

Sobre o marxismo, há pontos de toque com o feminismo, como a rejeição de uma racionalidade e objetividade de um sujeito universal. No entanto, a centralidade da luta de classes como motor da história parte de uma concepção de trabalho que ignora a divisão sexual do trabalho, o papel reprodutivo e o trabalho doméstico atribuído em sua maioria às mulheres. As mulheres, quando entram no mercado de trabalho, estão sujeitas a piores condições como salários desiguais, jornada tripla pela

⁵ “[...] the dominant organizational culture shaping everyday lives of women and men inside the IMF to its policies that were shaping women’s and men’s lives globally”

⁶ “[...] prescriptions for maximizing state power might work more to the advantage of men than women”

responsabilidade do cuidado do doméstico (TICKNER, 2014, pp. 68-69) e a reproduzirem as concepções de masculino e feminino hierarquizantes para alcançar posições superiores.

Ressalta-se que essa visão privilegia uma noção de Mulher e Homem ao partir de uma metodologia perspectivista, ou seja, pressupõe que as mulheres, por estarem às margens da política e economia mundial, teriam um ponto de vista que em si contribuiria para o questionamento dessa ordem social. Tickner afirma sobre a perspectiva feminista:

“[...] ajuda-nos a pensar em soluções para problemas globais contemporâneos como o militarismo, a injustiça econômica e a degradação ambiental [...] poderiam começar, portanto, construindo algumas definições alternativas de conceitos, como racionalidade, segurança e poder” (*Ibid.*, p.52, tradução da autora) ⁷

Entretanto, tanto mulheres como homens, mesmo aqueles(as) marginalizados(as), podem reproduzir as condições que os subordinam. Aliás, sob a análise pós-estruturalista, é essa capilaridade do poder que torna possível o alcance global e em rede das correlações de poder. Ademais, o feminismo também pode perder de vista as interseccionalidade dos múltiplos eixos de opressão das experiências diversas de mulheres e homens desviantes do padrão normalizado de feminino e masculino.

Essas críticas reverberam as contribuições trazidas pela problematização das desigualdades/diferenças raciais e coloniais. Retoma-se o argumento de que categorias fixas que definem as diferenças - como Homem e Mulher - naturalizam e reafirmam o contraste dessas diferenças; estas, portanto, devem ser relativas e inseridas em contextos específicos (SCOTT, 1988, p. 46). Chandra Mohanty (2008) atenta para a dimensão colonial da constituição dos sujeitos através de uma crítica ao feminismo ocidental. Sobre a generalização das mulheres do terceiro mundo pelo feminismo ocidental, Mohanty afirma que:

Essa mulher mediana do terceiro mundo leva uma vida essencialmente truncada por seu gênero feminino (leia-se constrição sexual) e seu pertencimento ao terceiro mundo (leia-se ignorante, pobre, sem instrução, limitada pelas tradições, doméstica, restrita à família, vítima, etc). Isso, eu sugiro, contrasta com a auto-representação (implícita) das mulheres ocidentais como educadas, modernas, no controle de seu corpo e sexualidade e com a liberdade de tomar suas próprias decisões. (*Ibid.*, p.5, tradução da autora) ⁸

A generalização de categorias analíticas, como homem opressor/mulher oprimida ou país desenvolvido/subdesenvolvido ou primeiro/terceiro mundo ou brancos/não-brancos, gera um falso

⁷ “[...] help us to think about solutions to contemporary global problems such as militarism, economic injustice, and environmental degradation [...] might begin, therefore, by constructing some alternative definitions of concepts, such as rationality, security, and Power”

⁸ “Esta mujer promedio del tercer mundo lleva una vida esencialmente truncada debido a su género femenino (léase sexualmente constreñida) y su pertenencia al tercer mundo (léase ignorante, pobre, sin educación, limitada por las tradiciones, doméstica, restringida a la familia, víctima, etc.). Esto, sugiero, contrasta con la autorepresentación (implícita) de la mujer occidental como educada, moderna, en control de su cuerpo y su sexualidad y con la libertad de tomar sus propias decisiones.”

sentido de comunalidade dos interesses e da opressão de grupos, reproduz as relações sociais como binarismos opostos. O perigo disso é apagar as diversidades dentro desses grandes blocos categóricos, além de encerrar as lutas a uma inversão do *status* dos que possuem o poder e daqueles privados destes (MOHANTY, 2008, p. 17).

De modo similar, a construção do internacional como unidade de análise encerra as possibilidades em que a igualdade pode ser almejada sob a justificativa de que este ‘internacional’ já existe, apenas é tornado inteligível pela disciplina das RI. Academia esta influenciada pela bagagem dos homens brancos e ocidentais que majoritariamente a compõem. Assim, a colonialidade perpassa a construção ontológica, epistemológica e metodológica das RI cujo internacional ocupa a centralidade. A colonização, nesse ínterim, é vista como uma construção discursiva em que o conhecimento é apropriado e codificado, engendrando, de fato, "uma relação de dominação estrutural e uma supressão, muitas vezes violenta, da heterogeneidade do sujeito ou assuntos em questão" (MOHANTY, 2008, p. 2, tradução da autora) ⁹. As diferenças coloniais na política mundial estão sujeitas ao discurso de poder, no qual os sujeitos que investigam colocam a si mesmos, de modo oculto, como o parâmetro no qual lidam o Outro diferente (*Ibid.*, pp. 4-5).

Esses discursos de verdade acarretam em implicações práticas devastadoras, como a homogeneização da diferença em categorias universais e ahistóricas que não correspondem a realidades complexas. Com efeito, as possibilidades de resistências são contidas. Mohanty sugere que apenas com uma análise cuidadosa, local e politicamente focada: “É somente compreendendo as contradições inerentes à localização das mulheres dentro de várias estruturas que ações políticas eficazes podem ser projetadas” (*Ibid.*, p. 13, tradução da autora) ¹⁰. É nesse sentido que abordagens preocupadas com o aspecto racial das RI conectam o vínculo entre teoria e prática.

A busca pela igualdade racial revelou a falácia do fundamento das diferenças raciais como biológicas. No entanto, o fim do conceito de ‘raça’ no plano teórico não a acarretou o fim do racismo. Ao contrário, o movimento promoveu a manutenção das relações de subordinação uma vez que a igualdade foi alcançada em termos de neutralidade, o que não erradicou a desigualdade, apenas silenciou e marginalizou a discussão sobre racismo. Alexander Anievas, Nivi Manchanda e Robbie Shilliam (2015) afirmam que tratar o racismo como etnicidade, em uma tentativa de conceitualizar a diversidade e cultura, relegou as questões de raça ao plano do erro individual e silenciou a persistência dessa lógica racista na contemporaneidade através de “[...] intervenção humanitária liberal

⁹ “[...] una relación de dominación estructural y una supresión, muchas veces violenta, de la heterogeneidad del sujeto o sujetos en cuestión”

¹⁰ “Es sólo al entender las contradicciones inherentes a la ubicación de las mujeres dentro de varias estructuras que se pueden diseñar acciones políticas efectivas”

contemporânea, construção do Estado e formas modernas de escravidão e tráfico”¹¹ (ANIEVAS et. al., 2015, p. 10). Desse modo, a relação entre poder-saber sustentou e sustenta a ‘linha de cor’ que Du Bois já denunciava existir no início do século XX (DUBOIS, 1915).

A disciplina das RI no que tange as diferenças raciais, replicou a lógica mencionada como legado colonial de lidar com a diferença: usar a si mesmo para definir o Outro. Logo, as questões de raça e racismo, omissas no debate acadêmico:

[...] continuam a estruturar subliminarmente a política mundial contemporânea, tanto em formas materiais como [...] ideológicas para elucidar as interconexões íntimas entre quadros orientalistas / raciais de análise e processos de grande estratégia, conflito interestatal e guerra (ANIEVAS et. al., 2015, p. 3, tradução da autora).¹²

Desse modo, a contenção da igualdade no Estado, e o conseqüente adiamento do problema da diferença, atribuiu a este, ou a organismos formados por Estados, a responsabilidade por promover os Direitos Humanos. Isso legitimou o uso da violência para tratar certos tipos de diferenças, aquelas que questionam o Estado (soberano, liberal e democrático) como a forma de organização política capaz de lidar com a desigualdade. Com efeito, naturalizam as hierarquias raciais que sustentam práticas como intervenção humanitária, políticas migratórias restritivas, a guerra ao terror e ignoram a desigualdade econômica como sistêmica.

Doty (1996) aborda o ‘como’ da construção do conhecimento do Norte sobre o Sul para demonstrar a partir dos ‘encontros coloniais’ como a representação do primeiro sobre o segundo moldou as relações políticas entre ambos. O saber produzido pelo Norte se propôs como um regime de verdade sobre os povos colonizados em que estes foram taxados como inferiores. Um dos exemplos fornecidos por Inayatullah e Blaney (2004) é a formação da concepção de propriedade, naturalizada ainda hoje, produzida no encontro colonial: a visão liberal de Locke estava diretamente relacionada com o projeto colonial visto que não permitiu outros modos de acesso a recursos, e, portanto, reduziu à assimilação o tratamento com as formas de vida dos nativos. Retomar esses momentos históricos permite ressaltar seu caráter contingente e limitado para desnaturalizar ‘fatos dados’, permeados pelo racismo, que ainda marcam as relações e fronteiras da política mundial.

Para mais, a diferença racial foi contida em uma concepção de temporalidade em estágios de desenvolvimento. Essa ideia crucial para a política mundial é um legado desse projeto colonial que buscou reconciliar a unidade da criação divina em detrimento da possibilidade da coexistência de uma pluralidade de mundos (*Ibidem*). A discriminação racial resulta em tratamento hostil da diferença em que modos de vida distintos (diferença espacial) são construídos como um atraso temporal sob um

¹¹ “[...] contemporary liberal humanitarian intervention, nation-building and modern forms of slavery and trafficking”

¹² “[...] continue to subliminally structure contemporary world politics, in both material and ideological ways [...] to elucidate the intimate interconnections between orientalist/racial frameworks of analysis and processes of grand strategy making, interstate conflict and war”

imaginário de um passado primitivo europeu, ou seja, um ‘Estado de Natureza’ imaginado. A história, tanto como passado quanto futuro, é negada na medida em que a igualdade como seres humanos é avaliada segundo parâmetros de possibilidade de conversão e assimilação aos valores modernos liberais. A temporalidade histórica não é mais a fortuna de Maquiavel, em que a contingência é o político (WALKER, 1993). As RI negaram a temporalidade ao contê-la no doméstico, em uma comunidade política homogênea.

Este Estado de Natureza imaginado também é associado ao internacional, em que o uso da força e da guerra também é um recurso válido vide a ausência de uma autoridade central para resolver os conflitos. A própria humanidade é relativizada e condicionada à cidadania. Sob uma ótica atenta à questão racial, evidencia-se que processos de teorização das RI reproduzem categorias analíticas permeadas pelo racismo:

Por um lado, o tempo internacional e global é congelado em um Estado primitivo, desabilitando o ‘desenvolvimento’ do sistema de Estados. Por outro, o espaço é congelado enquanto o tempo desenvolve de uma forma particular dentro dos Estados-nações, mas sempre teologicamente afinado em direção à sociedade (isto é, civilizada) moderna liberal.¹³ (INAYATULLAH e BLANEY, 2004, p. 85, tradução da autora)

Além disso, a definição de poder como recondução da guerra também questiona o caráter irrevogável do Estado como a única possibilidade de organização política capaz de manter a paz e conduzir a promoção da igualdade dentro das suas instituições sob a forma de direitos do cidadão. Thiago Rodrigues afirma que “[...] o Estado Moderno de origem europeia foi fundado pela guerra e sustentado desde sua consolidação pela guerra”¹⁴ (2015, p. 156, tradução da autora). A guerra como parte da política permite mostrar que o Estado foi a organização política ‘vencedora’ em detrimento das outras formas. O Estado moderno se impôs com a manutenção das relações de poder do período colonial, ainda que com a ressignificação no contexto pós-colonial das discursividades que conduzem essa relação de força. Sob essa ótica que Frédéric Grós (2009) propõe que os conflitos não convencionais atuais não são um retorno ao Estado de Natureza, à selvageria e barbaridade como afirma o pensamento ocidental de que as relações políticas entre Estados modernos são supostamente ‘civilizadas’ ou mesmo legitimar as guerras e o uso da violência promovidos pelo Ocidente como mais justas.

Por outro lado, a homogeneização do Estado apagou as diferenças dentro das suas fronteiras ao enfatizar a soberania estatal como direito contra intervenção externa. Krishna (2015) aborda como a construção da civilização indiana ocorreu através das hierarquias internas, especialmente dos *dalits*, e, no plano internacional, como símbolo de um Estado que lutou, de modo pacífico em contraposição a

¹³ “In one, international or global time is frozen in a primitive state, disallowing “development” of the states-system. In the other, space is frozen while time unfolds in a particular manner within each nation-state but always teleologically funneled towards modern liberal (that is, civilized) society”

¹⁴ “[...] el Estado Moderno de origen europeo fue fundado por la guerra y sostenido desde su consolidación por la guerra”

realpolitik dominante, contra discriminação pela independência colonial. Assim, reitera-se a necessidade de atentar para as relações de poder como sobrepostas e não monolíticas. A política mundial, em sua complexidade e contradições, é formada por discursos de verdade construídos através de relações de poder.

Segundo a episteme de Du Bois (1925), Anievas et. al. afirmam: “[...] Um dos efeitos mais graves da ‘linha de cor’ foi o apagamento de qualquer apreensão relacional de poder, hierarquia e divisão e uma negação da ação daqueles que vivem atrás do véu”¹⁵ (2015, p. 6, tradução da autora). A construção dessa linha de cor torna implícita a violência explícita de que a riqueza, a civilização, a democracia e o progresso tecnológico do Ocidente em função da pobreza, primitivismo e atraso do resto do mundo (Du Bois, 1925). Essa negação da capacidade de agência e de história perpassada pelo racismo, impede que as RI lide de modo reflexivo, autocrítico com a diferença, negligenciando as questões de raça para promover uma disciplina hegemônica em detrimento de um conhecimento crítico para transformação (KRISHNA, 2015). Além disso, impede a construção de novas correlações de força transformadoras contra os eixos de opressão múltiplos e co-constituídos: racial, heterossexual, de classe, de gênero e colonial, no qual estratégias discursivas são mobilizadas para este fim (COMBAHEE RIVER COLLECTIVE, 1981).

4. Conclusão

A problematização da diferença e das desigualdades na política mundial perpassa o questionamento do ‘internacional’ como o foco da análise das RI. A centralidade do Estado soberano moderno gera efeitos perversos sobre as diferenças raciais, coloniais e de gênero. Essa visão legitima argumentos contemporâneos de assimilação sob a forma da paz liberal, ajuda humanitária e governança global. Enquanto que, os que resistem à assimilação são encarados como desviantes, Estados párias, Estados ‘falidos’, terroristas, migrantes ilegais, traficantes. Com efeito, legitima-se o uso da violência contra os que ameaçam a ordem ‘internacional’. Assim sendo, não há abertura para reflexividade sobre a pluralidade de identidades, de arranjos políticos e sociais, sobre a heteronomia das interações sociais, além da porosidade das dimensões globais, regionais e locais.

Desse modo, este ensaio procurou repensar a relação entre igualdade/desigualdade e diferença bem como a centralidade do ‘internacional’ na política mundial. Esses movimentos são imprescindíveis para uma reflexão crítica das RI que considere os efeitos sociais, éticos e políticos das categorias analíticas. Para tal, mobilizaram-se abordagens que problematizam as diferenças de gênero, raciais e neocoloniais, o que permitiu ressaltar a ambivalência, contingência e a complexidade da

¹⁵ “[...] one of the most grievous effects of the colour line was the erasure of any relational apprehension of power, hierarchy and division and a denial of the agency of those living behind the veil”

política mundial através da importância do cotidiano, do doméstico, da história e das relações de poder-saber que a constituem.

Referências bibliográficas

- ANIEVAS, Alexander; MANCHANDA, Nivi; SHILLIAM, Robbie. *Race and Racism in International Relations: confronting the global colour line*. London, Routledge, 2015.
- COMBAHEE RIVER COLLECTIVE. A Black Feminist Statement. In: CHERRÍE, Moraga; GLORIA, Anzaldúa (Org.). *This Bridge Called My Back: Writings by radical women of color*. 1. ed. Watertown, Mass.: Persephone Press, 1981, p. 210-218.
- DOTY, R. Lynn. *Imperial Encounters: The Politics of Representation in North-South Relations*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press, 1996.
- DUBOIS, W.E.B., Worlds of Color. *Foreign Affairs*. 1925, Vol. 3, No. 3, pp. 423-444, disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/20028386>>.
- _____, *The African Roots of War*. 1915. Disponível em: <<http://scua.library.umass.edu/digital/dubois/WarRoots.pdf>>.
- EDKINS, Jenny. *Poststructuralism and International Relations: Bringing the Political Back In*. Boulder e London: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- ENLOE, Cynthia. *Bananas, Beaches and Bases: making feminist sense of international politics*. Berkeley: University of California Press, 2000 [1990].
- _____. DSK, Vikings, and the Smartest Guys Masculinities in the Banking Crash of 2008. In: ENLOE, C. *Seriously! Investigating Crashes and Crises as if Women Mattered*. Los Angeles: University of California Press, 2013, cap. 4.
- FOUCAULT, Michel. Aula de 7 de janeiro de 1976. In: FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- _____. Aula de 14 de janeiro de 1976. In: FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- _____. O método. In: FOUCAULT, M. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988, cap. 4, pp. 88-97.
- GROS, Frédéric. *Estados de violência: ensaio sobre o fim da guerra*. Aparecida: Ideias & Letras, 2009.
- INAYATULLAH, Naeem; BLANEY, David L. *International Relations and the Problem of Difference*. Nova York: Routledge, 2004, cap. 4.
- MOHANTY, Chandra. T. Bajo los ojos de occidente. Academia Feminista y discurso colonial. In: NAVAZ, L. S. e HERNÁNDEZ, A. (ed.). *Descolonizando el Feminismo: Teorías y Prácticas desde los Márgenes*. Madrid: Cátedra, 2008.

- RODRIGUES, Thiago. Política y Guerra: Apuntes para una Analítica Agónica de los Estudios Estratégicos. *Revista Brasileira de Estudos da Defesa*. Vol. 2, no 2, jul./dez. 2015, p. 151-171. Disponível em <https://rbed.emnuvens.com.br/rbed/article/view/62990/37659>
- SCOTT, Joan W. Deconstructing Equality-versus-Difference: Or, the uses of poststructuralist theory for feminism. *Feminist Studies*. College Park, vol. 14, n. 1, p. 32-50, spring, 1988.
- TICKNER, J. Ann. *A Feminist Voyage through International Relations*. Nova York: Oxford University Press, 2014, cap. 3 e 5
- WALKER, Rob B. J. *Inside/outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- _____. *International / Inequality*. *International Studies Review*, v. 4, n. 2, p. 7-24, 2002.
- _____. *Despite all Critique*. In: *Out of Line: Essays on the politics of boundaries and the limits of modern politics*. London: Routledge, 2016
- WIGHT, Martin. Why is there No International Theory?. *International Relations - INT RELAT*. 1960, vol. 2, pp. 35-48.



ENTRE ISLAMISTAS E MILITARES: O PAPEL DA INCERTEZA NO 15 DE JULHO DE 2016, NA TURQUIA

Tiago Valêncio de Melo

Mestrando do Programa
de Pós-Graduação em
Ciência Política da
Universidade Federal de
Goiás (PPGCP-UFG);
Bacharel em Relações
Internacionais pela
Universidade Federal do
Pampa, UNIPAMPA
(2016). Email:
tiagovalencio@hotmail.
com

Resumo: A presente análise objetiva compreender o motivo que levou a participação popular turca, em defesa do governo de Erdogan, em julho de 2016. A estrutura do artigo divide-se em duas seções: primeiramente, realiza-se uma breve revisão bibliográfica da matriz teórica formulada por Anthony Downs em *Uma Teoria Econômica da Democracia*, de modo a se compreender como o fator da incerteza no meio político influi nos mecanismos de atuação dos agentes; posteriormente, a segunda debruça-se de forma direta sobre o objeto. Realizando-se primeiramente uma análise do processo e dos princípios que norteiam a formação da Turquia moderna, bem como o proeminente papel das forças armadas em seu panorama político. Em seguida, é apresentada a trajetória de Erdogan e do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP), desembocando nos acontecimentos de 2016. A hipótese do trabalho apresenta a ideia de que: frente a um cenário de incerteza – em função do golpe e a possibilidade do regime de Erdogan – a população turca optou por se posicionar ao lado de um partido que apresentava ações confiáveis e responsáveis, em relação a seus interesses.

Palavras-Chave: Erdogan; Turquia; 15 de Julho; Incerteza; AKP; Golpe de Estado.

Abstract: The present analysis aims to understand why the Turkish population went on in defense of Erdogan's government on the 2016 coup attempt. The structure of the article is divided into two sections: first, a brief bibliographical review of the theoretical concepts formulated by Anthony Downs in *An Economic Theory of Democracy*, in order to understand how the uncertainty in the political environment influences perception and mechanisms of action of the agents; later, the second section deals directly with the object. First, by making an analysis of the modern Turkey guiding principles and the central role of the military in its political landscape. Then an overview on the trajectory of Erdogan and the AKP party is presented. The hypothesis of the paper presents the idea that: faced with a scenario of uncertainty - due to the coup scenario - the Turkish population took the side of a party that presented reliable and responsible actions in the past, according to their interests.

Keywords: Erdogan; Turkey; July 15; Uncertainty; Coup.



1. Introdução

Na noite de 15 de julho de 2016, sons atípicos tomavam as ruas das maiores cidades turcas. Caças, tanques e unidades militares começavam a dominar a paisagem dos centros urbanos. A Turquia, mais uma vez, assistia a cenas de um golpe militar. Desta vez, o alvo seria o regime do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP, Adalet ve Kalkınma), liderado pela carismática figura do ex-prefeito de Istambul Tayip Erdogan, no poder desde 2003.

O Islamismo Político do Partido da Justiça e Desenvolvimento aparentava antagonizar os tradicionais valores da Turquia Moderna. Criada das cinzas do Império Otomano, sob a liderança de Kemal Atatürk, a república turca se orgulhava de seu caráter secular, modernizador e dedicado a ocidentalizar a nação turca, em um projeto nacionalista inspirado nas revoluções liberais do século XVIII. É dentro deste cenário que o exército turco emerge como um ator político, com a função de protetor dos valores seculares da nova, moderna e ocidental democracia turca.

Já a plataforma política de Erdogan, e do AKP, apresentava uma proposta de restauração dos valores e morais religiosos, vistos pela base islamista como intrínsecos à sociedade turca. Não obstante, os impactos da crise econômica e o descrédito das velhas elites políticas kemalistas criavam o vácuo de poder e as condições necessárias para catapultar o novo partido à posição de liderança na política turca.

Uma vez instalado em Ancara, Erdogan habilmente conduziu o país a anos de prosperidade e recuperação econômica. O regime do AKP aliava o sucesso no combate ao binômio desemprego-inflação com políticas de maior liberdade religiosa e também para minorias étnicas. Em 2014, após mais de uma década no poder do país, Erdogan venceu a eleição presidencial, sua nona vitória consecutiva em pleitos.

Contudo, se mais uma vitória política do partido – que obteve maioria das votações em todas as eleições desde sua criação – parecia referendar a aprovação popular ao regime islamista, isto aumentava o antagonismo entre o partido e as tradicionais castas político-militares. A nova proposta do AKP, de se desenvolver um presidencialismo de fato e fundamentado na figura de Erdogan, ampliava o sentimento de que as bases tradicionais da república turca estavam ameaçadas.

Em julho de 2016, o regime islamista esteve às vias de sua extinção. Após obter o poder durante algumas horas, a junta militar responsável pela tentativa de golpe acabou derrotada em uma noite de confrontos e que envolveu ampla participação popular. Foram, ao todo, 249 pessoas mortas em Istambul, durante o conflito, a mais violenta tentativa de golpe em toda a história do país.

A seguinte análise apresenta como objetivo compreender o porquê de tão intensa participação popular, por parte da sociedade turca e em defesa do regime de Erdogan. Neste sentido, utiliza-se como instrumento para análise o princípio da incerteza desenvolvido por Anthony Downs, em sua obra

Uma Teoria Econômica da Democracia. A proposta do trabalho parte, então, do seguinte questionamento: Qual foi o motivo que levou a sociedade turca a agir de maneira tão intensa contra a tentativa de golpe, em 15 de julho de 2016?

Propondo-se a responder tal pergunta, este se divide então em dois momentos distintos:

Primeiramente, se apresenta uma breve discussão acerca do papel da incerteza no comportamento dos partidos políticos e eleitores, tendo como eixo principal a obra de Anthony Downs, como afirmado anteriormente; já em sua segunda e derradeira seção, a proposta da análise é a de se apresentar o cenário político turco na ocasião da tentativa de golpe, através de uma breve análise do processo de construção da República Turca e a ascensão do AKP dentro de tal contexto. Neste sentido, busca-se estabelecer uma relação entre a atuação política do partido, as bases da república turca e o caráter religioso de sua população.

A metodologia utilizada consiste majoritariamente em uma abordagem qualitativa. Para tal, é empregado o uso do método histórico-descritivo e analítico como instrumento de análise do objeto em questão – a reação popular a tentativa de golpe na Turquia – também é realizada uma breve revisão bibliográfica referente ao aspecto teórico do trabalho.

No que tange o uso das fontes, a análise se fundamenta na utilização de recursos secundários – em virtude da impossibilidade de acesso a documentos e demais recursos primários, pela proximidade em relação ao objeto de estudo.

Neste sentido, a hipótese apresentada é a de que diante de um cenário de incerteza, e com a percepção de que os anos anteriores do regime do AKP haviam apresentado ganhos concretos a seu bem-estar, os turcos optaram por sair em defesa da manutenção do governo, como escolha maximizadora de sua utilidade neste momento específico.

2. Modelo de Downs e o papel da incerteza no meio político

Em *Uma Teoria Econômica da Democracia*, Anthony Downs apresenta uma proposta de modelo teórico, com a finalidade de se estabelecer uma análise do comportamento de partidos e eleitores, no meio político. O desenvolvimento do autor aproxima o comportamento do indivíduo na política e o do consumidor no mercado – ou seja, no meio econômico (TELLES *et al.*, 2009; ANTUNES, 2008).

Downs busca, portanto, estabelecer uma reunificação entre as abordagens política e econômica (STRAPAZZON e TRAMONTINA, 2015). A hipótese apresentada pelo autor se fundamenta na ideia de que os atores envolvidos no meio político agem sempre no sentido de maximizar sua maior utilidade, ou seja, tomam decisões com base em seus interesses pessoais e bem-estar.

As implicações de tal hipótese levam ao axioma de que partidos e eleitores no modelo

Downsiano agem sempre de maneira racional, isto é: “as pessoas são racionais e agem intencionalmente, calculando os custos e os benefícios de cada ação antes de decidirem, maximizando seus ganhos” (OLIVEIRA, 2012, p. 108).

Partidos buscam a maximização de votos e de seu poder político, como um meio orientado para uma devida finalidade: vencer as eleições e gozar do aumento no prestígio, poder e renda que acabam por resultar da obtenção de cargos públicos (DOWNS, 1957; SCHEEFFER, 2013). Já o Governo, na perspectiva Downsiana, também age como um maximizador de utilidade, podendo ser definido como “uma instituição controlada por homens racionais e auto-interessados” (STRAPAZZON e TRAMONTINA, 2015, p. 122)

Por sua vez, os indivíduos agem, através da participação nas eleições, no sentido de buscar conduzir os partidos a formularem linhas de ação que correspondam a seus desejos e ideais, para desta maneira maximizar a utilidade de seu voto (ANTUNES, 2008; STEFFENS, 2012).

Contudo, deve-se ressaltar uma variável elementar no modelo proposto por Downs: os partidos políticos e eleitores não dispõem da totalidade de informações dentro do meio político e, portanto, não são capazes de calcular precisamente os custos envolvidos em cada escolha ao qual são submetidos.

A falta de informações completas sobre as quais basear decisões é uma condição tão básica para a vida humana que influencia a estrutura de quase todas as instituições sociais. Na política, especialmente, seus efeitos são profundos (DOWNS, 1957, p. 139, tradução da autora)¹

A impossibilidade de se obter uma fonte completa de informações faz com que as ações dos atores passem a ser pautadas pelo aspecto da incerteza, sendo esta “fundamental para compreendermos a relação entre funções de utilidade dos eleitores e a determinação das ações governamentais” (STEFFENS, 2012, p. 145). A incerteza, portanto, se refere a ausência de um conhecimento seguro acerca do fluxo e do curso de acontecimentos (DOWNS, 2013; PORCAYO e BARAJAS, 2013).

A ausência de um canal de informações confiável e acessível traz à tona uma nova dinâmica no modelo de Downs. Frente a impossibilidade de se obter informação a um custo aceitável, os eleitores buscam mecanismos para reduzir tal custo de obtenção, empregando intermediários – como os líderes e agentes de persuasão – ou ideologias, como um espectro auxiliar na análise de eventos políticos (HINDMOOR, 2005)

Na perspectiva do autor, o desenvolvimento de ideologias representa um “atalho”, um filtro que possibilita ao indivíduo poupar tempo e maximizar a redução do custo do processo de obtenção de informações. Ao mesmo tempo, as ideologias também possibilitam aos partidos políticos transmitirem

¹ “Lack of complete information on which to base decisions is a condition so basic to human life that it influences the structure of almost every social institution. In politics especially, its effects are profound.”

de maneira mais eficiente suas ideias para a massa de eleitores, funcionando como um instrumento de captação de votos (PORCAYO e BARAJAS, 2013).

Outro aspecto, diretamente relacionado as condições de incerteza, diz respeito a confiança depositada pelos eleitores nas ações dos partidos políticos. Na perspectiva apresentada pelo modelo downsiano, partidos políticos devem desenvolver uma linha de ação que seja coerente com sua ideologia e apresente dois princípios: Responsabilidade e Confiabilidade (HINDMOOR, 2005).

[...] a ideologia de um partido deve ser coerente ou com (1) suas ações em períodos eleitorais anteriores, ou com (2) suas declarações na campanha precedente (incluindo sua ideologia), ou com (3) ambos. [...] um partido é confiável se suas afirmações de política no começo de um período eleitoral – inclusive aquelas em sua campanha eleitoral – puderem ser usadas para fazer previsões precisas a respeito de seu comportamento [...] um partido é responsável se suas políticas num período são coerentes com suas ações num período precedente, isto é, se não repudia pontos de vista anteriores na formulação de seu programa (DOWNS, 2013, p. 123-125)

Em síntese, a análise apresentada permite inferir que em um cenário onde se predomina as condições de incerteza, indivíduos – agindo na condição de eleitores e/ou agentes políticos – agem no sentido de reduzir o custo de se obter informações e desenvolver mecanismos de previsão das ações futuras. Tal processo tem por finalidade estabelecer um elevado “nível de confiança” no processo de tomada de decisões, visando a maximização de seu bem-estar (DOWNS, 2013)

Desta forma, o modelo de Downs apresenta a perspectiva de que os eleitores se baseiam tanto em ideologias – que permitem a redução do custo de obtenção da informação – como na análise do comportamento dos partidos políticos, que devem apresentar responsabilidade e confiabilidade em suas ações, permitindo ao eleitor projetar os impactos de suas possíveis ações futuras em seu bem-estar.

Na subsequente seção do ensaio, serão brevemente evidenciadas as dinâmicas da tentativa de golpe na Turquia, em 2016, bem como elementos referentes a trajetória do regime de Erdogan e do AKP. Neste sentido, pretende-se estabelecer uma análise dos turbulentos acontecimentos da noite de 15 de julho, utilizando-se a teoria de Downs e sua perspectiva acerca da incerteza como arcabouço para compreensão dos desfechos na Turquia.

3. Da ascensão ao golpe: a trajetória da AKP

O fim da Primeira Guerra Mundial sepultava o Império Otomano, que por longos séculos havia existido com profundas raízes religiosas em seu cotidiano político. Em 1923, das cinzas otomanas, surgia a República da Turquia. O movimento nacionalista, que deu origem ao núcleo político do novo Estado, tinha como principal líder Kemal Atatürk.

A Turquia passava a ser liderada por um regime que desencadeou um processo de modernização, secularização e homogeneização da população. A grande importância conferida ao

princípio do secularismo – advogando pela separação total entre as esferas religiosa e política no Estado turco – pronunciava uma brusca ruptura com as tradicionais bases religiosas do antigo Império. A tentativa de se construir um novo Estado-Nação, fundamentado nas ideologias ocidentais, apresentava um enorme contraste com a política amplamente confessional de Istambul durante os anos do Sultanato (FERNANDES e CARVALHAIS, 2018; KOCAMANER, 2015).

Quanto aos princípios de Atatürk, o kemalismo é essencialmente a ideologia oficial da Turquia. Ele coletou principalmente seus pensamentos revolucionários da Revolução Francesa e moldou-os de acordo com a nação turca. Esses princípios consistem em seis sub-ideologias e representam seis flechas: republicanismo, populismo, secularismo, reformismo, nacionalismo e estatismo (VURMAZ, 2017, p. 16, tradução nossa)².

Sob a tutela modernizadora de Atatürk, a República Turca não mais olhava para seu passado otomano com orgulho do vasto império que se estendia da Península Árabe e do Levante, até os Bálcãs. Ou mesmo de seu caráter intrinsecamente religioso. Pelo contrário, as bases históricas do antigo califado passavam a ser vistas com repúdio, identificadas como as fragilidades e os defeitos que quase conduziram ao esfacelamento do poderio turco após a Primeira Guerra.

Estabeleceu-se então uma enorme mudança política, social e mesmo econômica, em que o Império Otomano, um califado islâmico, dava espaço para uma república nacional secular. Esse período é conhecido como o da “Luta Nacional” e foi quando se deu o dismantelamento de instituições prévias e a criação de outras novas. [...] seu objetivo era criar uma nação moderna, nos moldes ocidentais, que se impusesse sobre as cinzas de um Estado tido como corrupto, decadente e atrasado, como era visto o Império Otomano em sua fase final. (SOCHACZEWSKI, 2018, p. 74)

Neste sentido, a perseverança e o grande esforço empreendido por Atatürk em expurgar a religião da cena política e torna-la um “assunto privado” – até mesmo criminalizando a reprodução pública de símbolos religiosos e banindo o uso do véu – pode ser apontado como a grande contradição na fundação da república moderna turca (AKTURK, 2017). Tal processo ganharia ainda mais força em 1924, com a extinção formal da instituição do califado islâmico e se reafirmaria em 1928, com a revogação constitucional do status do Islã como religião oficial do Estado Turco (SOCHACZEWSKI, 2018). Os anos subsequentes, de amplo domínio das elites kemalistas, e a crescente marginalização do fator religioso – e também de minorias étnicas, como os curdos – conduziram o surgimento um emergente sentimento anti-secularista no país (VURMAZ, 2017).

Não obstante a “luta” contra o elemento religioso dentro de sua própria sociedade, a Turquia

² “As for Atatürk’s principles, Kemalism is essentially the official ideology of Turkey. He mostly collected his thoughts and revolutionist mind from the French Revolution and shaped them according to the Turkish Nation. These principles consist of six sub-ideologies and depict six arrows: Republicanism, populism, secularism, reformism, nationalism, and statism”

moderna também conferia amplos poderes e importância a suas forças armadas, tornando-as o principal sustentáculo de seu poder (BURAK, 2011). A estas, caberia o posto de guardiões do secularismo e dos valores da nova república (YAZICI, 2016). Como aponta Matos (2013) estes princípios acabariam por ser internalizados como inerentes a própria estrutura militar da nova Turquia, a morte de Atatürk catapultaria as Forças Armadas Turcas (TAF, Turkish Armed Forces) a uma proeminência na atuação política.

[...] os militares passaram a se identificar como guardiões da herança Kemalista. Portanto, tais princípios tornaram-se seus principais valores e as Forças Armadas Turcas acreditavam na necessidade de sua proteção. De fato, a democracia não era um deles, o que se mostraria um ponto de grande relevância. [...] Após a morte de Mustafa Kemal, as TAF reforçaram sua percepção de guardiões da República Turca e dos princípios Kemalistas, passando a utilizar tal argumento para legitimizar seu envolvimento político (MATOS, 2013, p. 10, tradução da autora)³.

Desde o estabelecimento da Turquia moderna, golpes militares tornaram-se uma ocorrência frequente na trajetória política do país, sempre sustentados pelo mesmo argumento legitimador: a defesa dos ideais seculares e democráticos kemalistas (YAYLA, 2017; MATOS, 2013).

Neste sentido, Burak (2011) apresenta uma frutífera análise do papel das forças armadas em tais momentos de ruptura da ordem política, ocorridos majoritariamente entre 1938 – ocasião da morte de Atatürk – e 2001, ano que marca a ascensão do AKP ao poder. Segundo o autor estas se deram de duas distintas maneiras: Por meio de um “Regime de Veto” onde as forças armadas não executam uma participação direta, mas por meio de sua autoridade constroem o processo de tomada de decisão em defesa do *status quo*; e por meio de um “Regime de Guarda”, quando estas intervêm diretamente, utilizando o argumento de que seria necessário “limpar a bagunça feita por políticos civis” (BURAK, 2011, p. 156, tradução nossa). O autor aponta como exemplos do primeiro caso os golpes de 1960 e 1980, enquanto os de 1971 e 1997 se enquadrariam no segundo.

Tendo apresentado as bases e os princípios que fundamentam a existência da República Turca – bem como os princípios basilares do papel exercido por suas forças armadas dentro do contexto político – a segunda etapa desta seção debruça-se sobre a trajetória política do AKP e sua proeminência na política turca durante o século XXI, que culminam nos acontecimentos de julho de 2016.

Em 2001, as perspectivas para a Turquia eram preocupantes. O país enfrentava uma profunda crise econômica, com uma galopante inflação e crescimento das taxas de desemprego (YESILADA, 2016). Dentro deste cenário – de crise e com o sempre presente espectro de uma possível intervenção

³ “[...] the military started to perceive themselves as the guardians of the Kemalist heritage. Thus, those principles became the main values the Turkish Armed Forces believed it needed to protect. In fact, democracy wasn’t one of them, which proves to be a point of great relevance. [...] After Mustafa Kemal’s death, the TAF reinforced their perception as guardians of the Turkish Republic and the Kemalist principles; and they used this argument to legitimise their political involvement.”

militar – surge um novo partido, oriundo do movimento islamista: o AKP e sua mais proeminente figura, Tayip Erdogan (FERRERUELA, 2017). O partido se aproveitava de uma sólida base de apoio, deixada por seus antecessores, e assinalava propostas que pareciam responder aos anseios de desenvolvimento e paz do povo turco (YESILADA, 2016; KOCAMANER, 2015). O AKP, portanto, se alimentava dos dois vértices que haviam se tornado a fragilidade do sistema político turco: a inabilidade em apresentar respostas e resultados no combate à crise econômica e o antagonismo de seu caráter secular, frente a uma esmagadora maioria muçulmana.

Logo em suas primeiras eleições, em 2003, o AKP obteve a maioria dos votos e, por consequência, o direito de formar o governo. A surpreendente vitória de um partido islâmico, em meio à fortemente secularizada república Kemalista, revela os impactos da crise econômica na percepção da população turca e seus anseios por uma nova alternativa.

Embora o AKP se apresentasse como um partido democrático e capaz de combater os desafios econômicos do país, grande parte de seu sucesso eleitoral pode ser atribuído à afinidade, por parte da população turca, com as bases religiosas do partido (FERRERUELA, 2017). O AKP configurava um novo elemento na política turca, algo distinto dos velhos partidos, formados nas bases da república secular de Atatürk e que confrontavam o caráter inerentemente religioso da população turca. Aos poucos, as elites kemalistas passavam a serem vistas como culpadas pela crise e recessão enfrentadas por Ankara, abrindo caminho para o sucesso de Erdogan nas urnas.

O custo da crise e a reestruturação econômica turca foram significativos. O PIB caiu 8,5% em 2001, enquanto a inflação subiu para 86%, e a necessidade de financiamento do setor público saltou para 19,6% do PIB. Aos olhos do público, a velha guarda era culpada de má administração profunda. Os eleitores mostraram sua frustração nas eleições nacionais de 2002. O único outro partido que conseguiu derrubar o patamar de eleição de 10 por cento foi o social-democrata Partido Republicano (Cumhuriyet Halk Partisi), que não fazia parte do governo de coalizão anterior (YESILADA, 2016, p. 21, tradução da autora) ⁴.

Nos anos seguintes, o governo do AKP e a popularidade de Erdogan se consolidaram de maneira hegemônica no ambiente político. Aliado ao carisma de seu principal líder, o partido gozava de amplo sucesso em seu processo de recuperação econômica e estabelecimento de uma melhor relação com suas minorias. O governo islamista despertava sentimentos de identificação, ao resgatar ao povo turco sua religião, seu desenvolvimento econômico e fazendo com que os cidadãos, outrora considerados de segunda classe, se sentissem integrados a sociedade (AKTURK, 2017).

Embora o partido apresentasse grande prestígio tanto dentro de suas fronteiras, quanto externamente, o governo do AKP ainda encontrava oposição em setores leais aos princípios seculares

⁴ “The cost of the crisis and economic restructuring for the Turkish economy was significant. GNP fell by 8.5 percent in 2001 while inflation rose to 86 percent, and the public sector borrowing requirement jumped to 19.6 percent of GDP. In the eyes of the public, the old guard was guilty of profound mismanagement. Voters took out their frustration at the national elections of 2002. The only other party that managed to clear the 10 percent national election threshold was the social democratic Republican Peoples Party (Cumhuriyet Halk Partisi) which was not part of the previous coalition government.”

de Atatürk. As principais críticas emergiam do exército, o tradicional guardião da república turca. O regime de Erdogan colecionava atritos com oficiais e recebia críticas da oposição, classificando o partido como incompatível com os preceitos de uma Turquia secular (AYLA, 2017).

Tal cenário – de embate entre as alas tradicionais kemalistas e o regime do AKP – acaba por se acentuar após 2013. Tendo consolidado a recuperação econômica e colocado o país em um cenário de prosperidade econômica, o partido passou a estabelecer como principal meta uma mudança no sistema político do país. Após sua saída do cargo de Primeiro-Ministro – em 2013, após seu segundo mandato – Erdogan disputou e venceu as eleições presidenciais de 2014, para um cargo que até então apresentava poderes meramente consultivos. O discurso do governo passava a ser pautado pelo slogan de uma “Nova Turquia”. Oportunamente, após suas vitórias nas eleições presidenciais, Erdogan anunciava seu projeto de renovar o país.

Durante a sua visita ao mausoléu de Mustafa Kemal Atatürk [...] Erdoğan declarou: “Com o primeiro presidente eleito pelo povo a assumir o cargo, hoje é o dia em que a Turquia se ergue das cinzas. É o dia em que o processo para construir a Nova Turquia ganha força.” Nos últimos dois anos, Erdoğan e outros políticos do AKP têm usado o slogan “Nova Turquia” na maioria de seus comícios públicos e entrevistas de TV, para descrever as mudanças introduzidas durante o governo de doze anos do governo do AKP em exercício (KOCAMANER, 2015, p. 1, tradução nossa) ⁵.

A estratégia do partido apresentava um claro contorno: apostar todas suas fichas na popularidade e liderança de Erdogan (SEUFERT, 2014; YESILADA, 2016). O AKP passava, então, a buscar os mecanismos legais para estabelecer um presidencialismo de fato na Turquia, rompendo com a ordem política outrora estabelecida e dando a seu principal líder a oportunidade de renovar seus mandatos como comandante executivo.

Em seu discurso de 27 de agosto agradecendo aos delegados após sua eleição como líder partidário, Davutoğlu definiu como objetivo imediato do partido alcançar uma maioria de dois terços nas eleições parlamentares de junho de 2015, o que permitiria ao partido e seu governo propor emendas a constituição. O principal objetivo aqui diz respeito à introdução de um sistema presidencial. O fato de que Davutoğlu define esse objetivo, de trabalhar para enfraquecer tanto o parlamento dominado pelo AKP quanto seu próprio governo, em benefício do presidente Erdoğan, diz muito sobre o equilíbrio de poder entre o primeiro-ministro e o presidente (SEUFERT, 2009, p. 5, tradução da autora) ⁶.

⁵ “During his visit to the mausoleum of Mustafa Kemal Atatürk [...] Erdoğan declared, “With the first popularly elected president taking office, today is the day that Turkey rises from its ashes. It is the day the process to build the New Turkey gains strength.” For the past couple of years, Erdoğan and other AKP politicians have been using the slogan “New Turkey” in most of their public rallies and TV interviews to describe the changes introduced during the twelve-year rule of the incumbent AKP government.”

⁶ “In his speech of 27 August thanking delegates after his election as party leader, Davutoğlu set the party an immediate goal of achieving a two-thirds majority in the June 2015 parliamentary elections, which would allow the party and its government to amend the constitution as it pleased. The primary objective here concerns the introduction of a presidential system. The fact that Davutoğlu sets this objective, working to weaken both the AKP-dominated parliament and his own government, to the benefit of President Erdoğan, says a great deal about the balance of power between prime minister and president.”

Os ataques ao governo tornaram-se mais intensos. A proposta do partido era anunciada pela oposição como um ataque direto às bases institucionais que tornaram a Turquia um centro de estabilidade democrática, em um turbulento e volátil Oriente Médio. Não obstante, o regime do AKP havia obtido sucesso em reduzir a influência do exército no meio político (KOCAMANER, 2015), outro fator que pode ser apontado como um agravante dos sentimentos de hostilidade das forças armadas, frente ao regime islamista.

No dia 15 de julho de 2016, cenas de um filme repetido pareciam acontecer nas principais cidades da Turquia. Com o cair da noite, caças sobrevoavam Ankara e Istambul, enquanto tanques obstruíam a ponte sobre o Bósforo. Até mesmo uma tentativa de assassinato a Erdogan foi realizada. Estava anunciado o que poderia ter vindo a ser mais um golpe na turbulenta história turca.

Em anúncio público, o “Peace at Home Council” apresentava seu manifesto em transmissão ao vivo, pelos televisores do país. Mais uma vez, cenas repetidas. A justificativa dada era a defesa dos ideais fundadores, uma tentativa de conquistar o apoio das alas opositoras ao regime islamista do AKP (AYLA, 2017).

Por algumas horas, a manobra parecia consolidada. Contudo, com auxílio da mídia local – mais especificamente, o braço turco da rede CNN – Erdogan foi capaz de transmitir em rede nacional um pedido ao povo turco, de que combatesse uma tentativa de golpe e ameaça a democracia. O apelo do carismático líder foi crucial, impulsionando a participação popular em movimentos de resistência que começavam a se organizar nas principais cidades turcas (CHAK, 2017; YAZICI, 2016). Ao fim do dia, o golpe acabava por ruir e o AKP era mantido no poder em Ankara,

Mas, porque diferente de tantos outros líderes turcos, Erdogan conseguiu sobreviver a uma tentativa de golpe? Ayla (2017) aponta que o grupo por trás do movimento falhou em identificar duas importantes características do regime do AKP: a liderança carismática de Erdogan e o desenvolvimento social-econômico obtido pela população turca durante o período.

O país teria passado por uma “revolução silenciosa”, no período de 2002 e 2013, durante o governo de Erdogan. As políticas adotadas pelo partido – como a derrubada da proibição do véu e o diálogo mais aberto com as minorias curdas – romperam com o processo segregacionista institucionalizado nos preceitos kemalistas, que marginalizava a participação da maioria religiosa e de minorias étnicas (AKTURK, 2017).

O fato é que o regime de Erdogan e do AKP foi salvo em função do ímpeto do povo turco (AYLA, 2017; MIS, 2017; CHAK, 2017). Mis (2017), em sua pesquisa acerca do comportamento popular durante o golpe, apontam as quatro principais razões que levaram os turcos a saírem as ruas, em defesa do presidente eleito:

As descobertas revelam que quatro critérios principais desempenharam um papel fundamental para as pessoas tomarem as ruas naquela noite: 1. Amor ao país e à nação; 2. O convite de Erdoğan no Facetime para as pessoas saírem às ruas; 3. O anúncio da oração de sala nas mesquitas [durante o período otomano, as orações da sala foram reunidas para uma ocasião especial, especialmente para anunciar tempos difíceis durante as guerras]; e 4. Reação contra o comunicado de golpe lido sobre TRT, a posição anti-golpe e a memória coletiva e social dos golpes passados. (MIS, 2017, p. 109).⁷

Com isso, explicitam-se os motivos que levaram o povo turco a defender o regime do AKP, na noite de 15 de julho. Os aspectos apontados na análise permitem inferir que uma maioria da população turca, outrora marginalizada politicamente – como, por exemplo, a população muçulmana e minorias étnicas – percebe um aumento no seu bem-estar durante o regime do partido.

O período de 15 anos que separa a ascensão do AKP e a tentativa de golpe em 2016 foram marcados por um amplo desenvolvimento econômico e reconquista de credibilidade por parte da Turquia, fatores que haviam sido profundamente abalados durante a crise econômica de 2001. Não obstante, medidas populares do regime de Erdogan, como a suspensão do veto ao uso do véu islâmico e as medidas de aproximação com as minorias étnicas ajudaram no processo de estreitamento dos laços entre o partido, a maioria religiosa do país e cidadãos outrora considerados de segunda classe – que atingiram notáveis índices de mobilidade social, durante o regime islamista.

Neste sentido, confrontada com um cenário de incerteza – onde um regime favorável aos seus interesses poderia ser deposto – a população turca agiu no sentido de defender o regime de Erdogan, culminando na derrota do movimento militar e manutenção de um fortalecido AKP no poder.

4. Conclusões

A análise desenvolvida acerca da trajetória política de Erdogan e do AKP – considerando do surgimento do partido e sua vitória nas eleições em 2003, até a ocorrência da tentativa de golpe, em 2016 – permite estabelecer uma relação com os preceitos desenvolvidos por Anthony Downs e apresentados na etapa inicial do trabalho.

O AKP surge e se fortalece em meio a um cenário de grave crise e intensificação da incerteza. A população turca sofria com as chagas do desemprego e altas taxas de inflação. Não obstante, os responsáveis por tão incômoda situação aparentavam ser as velhas elites políticas e o *establishment* que ainda se sustentava no poder fazendo uso do discurso de “defesa dos ideais de Atatürk”.

A incerteza gerada pela crise e falta de representativa política gera, portanto, as bases para que o partido desenvolva uma ideologia que corresponda aos anseios da população. Nesse sentido, o

⁷ “The findings reveal that four major criteria played a key role for people to take to the streets on that night: 1. Love of country and nation, 2. Erdoğan’s invitation on Facetime to the people to take to the streets 3. Sala prayer announced from the mosques [during the Ottoman period, sala prayers were called to gather for a special occasion, especially to announce difficult times during wars] and 4. Reaction against the coup communique read out on TRT, the anti-coup stance and collective/social memory of the coups.”

movimento político liderado por Erdogan se apresenta como um elemento distinto das elites do “antigo regime” turco. O AKP se sustentava em uma base ideológica de caráter religioso e islamista. Representava a participação política de uma maioria da população turca que por anos acabou marginalizada pelo secularismo de Ataturk.

Tendo desenvolvido a ideologia necessária para obter a maioria dos votos, o governo de Erdogan foi capaz de adotar uma linha de ação condizente com os conceitos de “confiabilidade e responsabilidade” apresentados por Downs em sua obra. Primeiramente, o mandato do partido foi capaz de recolocar a economia turca nos eixos da prosperidade e desenvolvimento. Além disso, sua política de maior abertura religiosa – representada, por exemplo, com a suspensão ao simbólico veto ao uso do véu islâmico – e diálogo com as minorias étnicas estabelecia uma íntima ligação entre o governo e setores da população que outrora se sentiam marginalizados.

Contudo, os inevitáveis embates entre o governo de Erdogan e os setores político-militares alinhados a ideologia kemalista tornaram-se ainda mais intensos após 2014. A tentativa, por parte do AKP, de romper com o modelo político institucionalizado no país – buscando a implantação de um presidencialismo de fato – aumenta o alerta de ameaça por parte das tradicionais elites.

A tentativa de golpe, realizada em 15 de julho de 2016, representa o momento em que a ideologia desenvolvida pelo partido é posta à prova. Após terem obtido sucesso em sua empreitada por algumas horas, a junta militar responsável pela tentativa de golpe acabou deposta, muito em função de um intenso movimento de participação popular. Diferente de outras cinco ocasiões, desta vez os militares acabaram por falhar.

A presente análise se encerra com a constatação de que o ato de participação popular – responsável por “salvar” o regime de Erdogan – foi resultado de um processo de escolha racional por parte da população turca. Confrontadas com um cenário de ampla incerteza – em função da deflagração de um golpe de estado – a população turca acabou por considerar a escolha de apoiar um consideravelmente popular e que havia apresentado responsabilidade em suas ações passadas como a escolha que maximizaria suas funções de utilidade. O governo de Erdogan apresentava os resultados de uma ampla recuperação econômica e integração dos preceitos religiosos, em conjunto com as minorias étnicas. Enquanto a imagem do exército ainda se apresentava como alinhada as velhas elites republicanas que acabaram responsabilizadas pela crise que levou o AKP a ascensão.

Referências bibliográficas

- AKTURK, Sener. Turkey's Civil Rights Movement and the Reactionary Coup: segregation, emancipation, and the western reaction. In: ATTAMAN, Muhittin (org.). *July 15 Coup Attempt in Turkey: context, causes and consequences*. 1 ed. Ankara: SETA Publications. 2017. p. 67-102.
- ANTUNES, Rui Jorge da S. *Identificação Partidária e Comportamento Eleitoral: Factores Estruturais, Atitudes e Mudanças no Sentido de Voto*. 508 f. 2008. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2008.
- AYLA, Attila. July 15: The Glorious Resistance of Turkish Democracy. In: ATTAMAN, Muhittin (org.). *July 15 Coup Attempt in Turkey: context, causes and consequences*. 1 ed. Ankara: SETA Publications. 2017. p. 19-66.
- BURAK, Begum. The Role of the Military in Turkish Politics: To Guard Whom and From What? *European Journal of Economic and Political Studies*, v. 4, n. 1, p. 143-169, 2011.
- CHAK, Farhan M. Culture, Social Contestation and Turkey's Failed Coup: the rivalry of social imaginaries. In: ATTAMAN, Muhittin (org.). *July 15 Coup Attempt in Turkey: context, causes and consequences*. 1 ed. Ankara: SETA Publications. 2017. p. 185-
- DOWNS, Anthony. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *The Journal of Political Economy*, v. 65, n. 2, p. 135-150, apr./1957.
- _____. Uma Teoria Econômica da Democracia. 1 ed. 1 reimpr – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2013.
- FERNANDES, Raquel dos S; CARVALHAIS, Isabel E. Understanding Erdogan Leadership in the “New Turkey”. *Janus.net*, v. 9, n. 1, p. 88-102, may./out., 2016.
- FERRERUELA, Amable S. Erdogan: reflejo invertido de Mustafa Kemal. *Documento de Opinión*, v. 98, p. 1-10, 2017.
- HINDMOOR, Andrew. Reading Downs: New Labour and An Economic Theory of Democracy. *British Journal of Politics and International Relations*. v. 7, n. 3, p. 402-417, aug/2005.
- KOCAMANER, Hikmet. How New is Erdogan's “New Turkey”? *Middle East Brief*, n. 91, p. 1-8, apr./2015.
- MATOS, André P. The role of the military in the Turkish Democracy: Are the Military the Guardians of or a threat to the Turkish Democracy? *IRTS*, v. 3, n. 1, p. 8-27. Spring/2013.
- MIS, Nebi. Measuring Social Perception of the July 15 Coup Attempt. In: ATTAMAN, Muhittin (org.). *July 15 Coup Attempt in Turkey: context, causes and consequences*. 1 ed. Ankara: SETA Publications. 2017. p. 103-146.
- PORCAYO, José F. O. M.; BARAJAS, Ángel M. S.. Downs, Anthony, Teoría Económica de la

- Democracia. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, n. 3, p. 531-539, jan./jun. 2013.
- SCHEEFER, Fernando. Teoria da escolha racional: a evidenciação do homo economicus? *Em Tese*, v. 10, n. 1, p. 28-43, jan./jun., 2013.
- SEUFERT, Gunter. Erdogan's "New Turkey". *SWP Comments*, v. 44. p. 1-7, oct./2014.
- SOCHACZEWSKI, Monique. De Atatürk a Erdogan: A República da Turquia em três tempos. *Malala*, v. 6, n. 9, p. 70-90, jul. 2018.
- STEFFENS, Nikolay. *Entre a Barganha e a Deliberação: Notas acerca dos fundamentos filosóficos das teorias da democracia contemporânea*. 315 f. 2012. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- STRAZZAPON, Carlos L; TRAMONTINA, Robison. As bases metodológicas/epistemológicas da Rational Choice Theory (RCT) e a análise econômica do Direito. *Prisma Jurídico*, v. 14, n. 2, p. 107-138, jul./dez., 2015.
- TELLES, Helcimara de Souza; LOURENÇO, Luiz Cláudio; STORNI, Tiago Prata L. Partidos, campanhas e voto: como o eleitor decide nas municipais. *Sociedade e Cultura*, v. 12, n. 1, p. 91-116, jan./jun., 2009.
- VURMAZ, Ugur. *A New Strategy for a New Turkey?* 65 f. 2017. Dissertação – Tallin University of Technology, Tallin, 2017.
- YAZICI, Hanefi. The July 15 Coup Attempt in Turkey and the Hypocrisy of the West. *China-USA Business Review*, v. 15, n. 11, p. 560-563, nov./2016.
- YESILADA, Birol A. The Future of Erdogan and the AKP. *Turkish Studies*, v. 17, n. 1, p. 19-30, 2016.



USO INTERNO DAS FORÇAS ARMADAS E CONTROLE CIVIL NO BRASIL: UMA LEITURA A PARTIR DO SETOR DE SEGURANÇA

**Thaiane Caldas
Mendonça**

Bacharel em
Relações
Internacionais,
Mestre em Estudos
Estratégicos e
Doutoranda em
Relações
Internacionais pelo
PPGRI San Tiago
Dantas (UNESP,
UNICAMP, PUC-
SP). É
pesquisadora do
Grupo de Estudos
de Defesa e
Segurança
Internacional
(GEDES/UNESP).
Seus temas de
interesse são
pacificação, forças
armadas e
segurança.

Resumo: A partir de 2010, é possível perceber no Brasil o uso cada vez mais frequente das forças armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem e em operações de pacificação. Em razão disto, foram publicados em 2013 e em 2015, respectivamente, os Manuais de Garantia da Lei e da Ordem e de Pacificação, que indicam uma mudança. Ao considerar a literatura sobre controle civil clássica, é possível perceber um maior foco no chamado controle civil, que considera o uso clássico das Forças Armadas “para fora”. No entanto, é possível notar que esse tipo de operação não é mais o uso mais comum das forças, sendo as operações internas e mais semelhantes ao trabalho policial as mais frequentes. Assim sendo, uma literatura mais recente sobre relação civil-militar considera o uso do termo Setor de Segurança, que englobaria outras forças de segurança e faria com que se passasse a pensar então a ideia de controle civil de forma mais ampla e considerando outras duas variáveis, a eficácia e a eficiência do uso da força. A partir disto, o objetivo deste artigo é o de compreender a atuação recente das forças armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem e em operações de pacificação a partir dessa leitura do Setor de Segurança e de suas implicações para o controle civil.

Palavras-chave: Controle civil; Forças Armadas; Garantia da Lei e da Ordem.

Abstract: As of 2010, it is possible to perceive in Brazil the increasing use of the armed forces in Law and Order Enforcement operations and pacification operations. As a result, Law and Order and Pacification Manuals, which indicate a change, were published in 2013 and 2015, respectively. Considering the literature on classical civilian control, it is possible to perceive a greater focus on the so-called civilian control, which considers the classic use of the Armed Forces focused on “the outside”. However, it is possible to note that this type of operation is no longer the most common use of force, with internal operations more similar to police work being the most frequent ones. Thus, a more recent literature on civil-military relations considers the use of the term Security Sector, which would link other security forces and would then give rise to the idea of civilian control in a broader way and considering two other variables, the effectiveness and efficiency of the use of force. From this, the objective of this article is to understand the recent performance of the armed forces in Law and Order Enforcement operations and pacification operations from this reading of the Security Sector and its implications for civilian control.

Keywords: Civilian control; Armed forces; Law and Order enforcement.



1. Introdução

Foi possível perceber nas eleições para presidente que ocorreram em outubro de 2018 que um dos temas mais comentados pelos presidencialistas era o da segurança, em especial, a segurança pública. O atual presidente, Jair Bolsonaro, apresentava um discurso mais punitivista e de “tolerância zero” no combate à criminalidade³⁶, aspectos que ficaram evidentes no anteprojeto “anti-crime” divulgado pelo atual Ministro da Justiça e da Segurança Pública, Sérgio Moro, logo no segundo mês de sua gestão.

A preocupação com a segurança, contudo, é uma pauta recorrente desde pelo menos 2010, quando as forças armadas foram chamadas para atuar em uma grande operação de Garantia da Lei e da Ordem na cidade do Rio de Janeiro criando assim a primeira Força de Pacificação. A justificativa utilizada era de que as forças de segurança do estado não conseguiam mais dar conta do combate ao crime organizado e que, portanto, as forças armadas deveriam atuar com o intuito de reestabelecer a ordem e a segurança na cidade.

Não é de hoje, contudo, essa maior preocupação com a segurança. Desde 2010, o tema é recorrente em discussões políticas muito em razão da visibilidade que tiveram as operações de pacificação ocorridas em favelas no Rio de Janeiro. Estas operações suscitam diversas discussões interessantes no que diz respeito às forças armadas e o regime democrático no Brasil contemporâneo, principalmente considerando o resultado das últimas eleições.

Dentre as questões possíveis, destacam-se aquelas relativas à ideia de segurança. Nota-se que o conceito de segurança é um termo relacional, ou seja, é necessário considerar que uma comunidade política tem o objetivo de sentir-se seguro em relação a alguma ameaça existencial. A compreensão dessa ameaça é construída no discurso a partir das características específicas de cada comunidade e, uma vez identificada a ameaça, é prerrogativa do Estado utilizar de seus meios disponíveis para eliminá-la. No limite, isto significa dizer que o Estado poderia mobilizar mesmo as forças armadas para lidar com o quem/quem considera ser uma ameaça à ordem.

Além disso, é importante apontar que de acordo com a literatura recente sobre forças armadas e segurança, as possibilidades de uso contemporâneo da força estão cada vez mais distantes da guerra clássica interestatal. A preocupação com a segurança deixa de estar focada no Estado como instituição e passa a ser uma preocupação com a segurança das populações. Assim sendo, os casos mais prováveis de uso da força são no combate ao terrorismo, ao crime organizado, em operações de paz e em assistência humanitária. De modo geral, estas missões estão significam o uso intraestatal da força em operações que pouco se diferenciam do trabalho policial e, com frequência, com grande proximidade

³⁶ Apesar dessa aparente preocupação em seu discurso, uma das primeiras medidas de Jair Bolsonaro foi extinguir o recém-criado Ministério da Segurança Pública e fundir a pauta com o Ministério da Justiça.

aos civis. No caso brasileiro, esta situação é consideravelmente clara, principalmente em razão das operações mais recentes das forças armadas.

Nesse sentido, cabe refletir sobre o que significa o uso recorrente das forças armadas brasileiras para dentro do país que vão desde as operações de pacificação nas favelas até operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) em casos de greves de caminhoneiros e mesmo a uma Intervenção Federal militarizada no Rio de Janeiro. Qual construção discursiva de ameaça justificaria esse uso recorrente? Ainda, quais as possíveis implicações para o controle civil democrático das forças armadas, considerando um histórico de intervenções militares sob a justificativa de garantir a ordem?

Considerando estas inquietações, o objetivo deste trabalho é de compreender a atuação recente das forças armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem e em operações de pacificação a partir da leitura do Setor de Segurança e de suas implicações para o controle civil. A análise aqui proposta considera principalmente os Manuais de Garantia da Lei e da Ordem e o de Pacificação para tentar identificar o que se entende por ameaça atualmente para as forças armadas e de que modo essa compreensão afeta o controle civil democrático e a relação civil-militar no Brasil. Este tipo de análise é relevante porque ainda há poucos trabalhos em português que tratam do Setor de Segurança e que utilizem os manuais como documentos para análise.

Para atingir o objetivo aqui proposto, o presente artigo está dividido em três seções além desta Introdução e das Considerações Finais. A primeira busca estabelecer o marco teórico a partir do qual se pretende compreender relação civil-militar a partir da literatura clássica sobre o tema e como esta se articula com o setor de segurança considerando uma abordagem mais recente que leva em conta a tríade controle civil/eficácia/eficiência. Na segunda seção, é feito um breve histórico da atuação das forças armadas no Brasil para dentro com o intuito de se compreender a direção da profissionalização da instituição bem como os resultados de segurança esperados de sua atuação. Na terceira seção, é feita uma análise dos Manuais de Garantia da Lei e da Ordem e de Pacificação a partir da chave da relação civil-militar considerando a tríade exposta na primeira seção. Por fim, são feitas considerações finais indicando possíveis implicações para o controle civil baseadas na discussão proposta pelo trabalho.

2. Setor de segurança: uma revisão do controle civil

Falar de Estado é fatalmente falar também de Segurança. Ao buscar em autores clássicos como Hobbes e Rousseau sobre a formação da instituição que se conhece como Estado, é possível notar que esta ocorre com o objetivo de garantir a segurança e a perpetuidade da comunidade política, quaisquer que sejam as estruturas básicas de sua organização. Desta forma, é razoável afirmar que a compreensão das forças armadas é imprescindível, já que esta é a instituição por excelência responsável pela garantia da segurança do Estado. Nesse sentido, é de grande relevância compreender como se

estabelecem as relações entre civis e militares, considerando que é desta relação que serão concebidas as políticas relativas à segurança estatal.

A literatura referente à relação civil-militar tem como principal preocupação as condições necessárias para assegurar o controle civil sobre os militares. Um trabalho reconhecido como dos mais importantes da área é o de Samuel Huntington, principalmente por seu livro “O Soldado e o Estado” publicado em 1957. Segundo Bruneau (2013), apesar de o trabalho do autor ser sempre citado quando se trata do tema, ele sempre é rejeitado de uma forma ou de outra. Para o autor, o trabalho de Huntington adquiriu “quase um *status* icônico e, alguns autores, confundiram uma abordagem normativa, que não tem o objetivo de ser baseada e testada na empiria, por uma teoria empírica”³⁷³⁸ (BRUNEAU, 2013, p. 14). Por ainda permanecer como um paradigma normativo importante, será feita uma exposição em linhas gerais do seu entendimento da relação civil-militar para então desenvolver a forma de se pensar o conceito trabalhada por Bruneau e Matei (2013).

De acordo com Costa (2014), a preocupação principal de Huntington é como obter com sucesso a obediência impessoal e racional, objetiva, das forças armadas. Em outras palavras, como a liderança civil consegue garantir a obediência das forças sem que esta esteja ligada a uma tradição ou personalidade carismática específica, como fazer com que as forças obedeçam ao Estado e não a um governo específico. A resposta de Huntington para garantir o controle civil é através da profissionalização. Na tipologia huntingtoniana (1957), a ideia de “profissão” seria aproximada de uma “vocação” especial que compreenderia as seguintes características: **especialização**, conhecimento especializado em determinada habilidade; **responsabilidade com a sociedade**, seu cliente por excelência, de utilizar sua especialização para garantir a segurança da mesma; e **corporatividade**, a sensação de consciência de grupo, de pertencimento a uma unidade orgânica (HUNTINGTON, 1957, p.10).

Segundo a lógica exposta pelo autor, quanto maiores forem a especialização militar, sua responsabilidade com o Estado e seu espírito de corpo, mais profissionalizadas seriam as forças armadas. Com isso, mais estereis se tornariam e menor seria a tendência a interferirem nos assuntos políticos. Outro relevante aspecto para maximizar o controle é o fluxo de informações entre civis e militares. De acordo com o autor, a liderança civil deve informar aos militares com relação ao quê ou a quem o Estado precisa estar seguro e seus objetivos para garantir a segurança do mesmo. Por sua vez, as lideranças militares informam aos civis os meios necessários para que cumpram suas missões, sendo de sua responsabilidade também o treinamento das forças. A partir então da associação entre

37 Todas as traduções presentes no artigo foram feitas pela autora.

38 “it took an almost iconic status, and some authors confused a normative approach, which is not intended to be empirically-based and tested, for an empirical theory.”

profissionalização e o fluxo de diálogo entre a sociedade civil e as forças armadas seria possível garantir o controle civil objetivo.

Como mencionado anteriormente, o trabalho de Huntington foi amplamente criticado e superado. Em 1962, Samuel Finer questiona a teoria huntingtoniana argumentando que a “profissionalização” da forma como o autor a compreende, tem pouco significado, visto que há casos de forças altamente profissionalizadas, como as do Japão e as da Alemanha, que intervieram na política (FINER, 2002, p.25). Deste modo, apenas a variável “profissionalização” não é suficiente para garantir que o controle civil.

Na perspectiva de Finer, seria preciso então considerar outra variável, a cultura política. Para o autor, quanto mais desenvolvida/madura for a cultura política de uma sociedade, mais haverá influência das forças através das vias constitucionais. Por outro lado, quanto menos desenvolvida a cultura política, mais a intervenção na política ocorrerá através da violência ou do golpe (*Idem*, p.85). Nota-se ainda que o autor compreende que a profissionalização das forças armadas difere também de acordo com a cultura política de cada sociedade. Em sociedades de alta cultura política, as forças seriam preparadas para lidar com ameaças externas. Já em sociedades de mínima cultura política, as forças seriam preparadas para enfrentar prioritariamente ameaças internas.

Trabalhando na linha da profissionalização de acordo com as ameaças, Amos Perlmutter (1977) escreve em seu livro *The Military and Politics in Modern Times*, publicado em 1977, que as forças armadas contemporâneas são corporativas e produtos de um *ethos* guerreiro e bélico e de um perfil burocrático, no modelo weberiano. Assim sendo, a profissionalização militar levaria ao corporativismo (COSTA, 2014). Essa profissionalização se daria considerando o cenário no qual estariam inseridas as forças. Em um ambiente pretoriano, de alta politização mas com poucos canais institucionais para lidar com as demandas políticas, o militar se profissionalizaria segundo as características da moderação ou do messianismo. Em um ambiente revolucionário, cuja influência seria impossível resistir, sua profissionalização se daria a partir da lealdade a uma causa ou liderança carismática específicas. Na perspectiva de Perlmutter, portanto, identificar o contexto político e como as forças armadas se inserem no mesmo são variáveis relevantes para se compreender os rumos da profissionalização e a orientação de seu corporativismo.

Apesar de Finer e Perlmutter mencionarem o Brasil, o primeiro referindo-se à baixa cultura política e o segundo ao ambiente pretoriano, é importante mencionar ainda os trabalhos de Alfred Stepan e de Edmundo Campos Coelho, que trabalham suas análises especificamente sobre o caso brasileiro na tentativa de compreender a dinâmica da relação civil-militar no país.

Em seu trabalho “Os Militares na Política” publicado em 1971, Alfred Stepan argumenta que no Brasil até 1964 sempre que havia algum momento de crise institucional entre os três poderes da

república, os militares inseriam-se na política através de um poder “moderador”. As forças armadas, portanto, assumiam para si o papel de responsáveis pela organização e condução nacional, ainda que somente em 1964 se tornassem governo efetivamente. Desse modo, os militares agiriam de forma a impor “sua vontade sobre um ambiente de desintegração política” (COSTA, 2014, p.8).

Por sua vez, Edmundo Campos Coelho em seu livro “Em Busca de Identidade” (2000) discute esse papel de responsabilidade das forças armadas pela organização nacional refletindo sobre a influência das ideias propostas pelo general Góes Monteiro, cujo pensamento foi fundamental para a formulação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), preocupada especialmente com a segurança interna e a manutenção da ordem social. O argumento do autor é de que uma vez que não mais desempenhariam essa função “moderadora”, as forças armadas brasileiras estariam em uma situação de dupla orfandade: uma funcional, já que não haveria necessidade de desempenhar a função clássica de defesa externa; e outra societal, já que o período da ditadura em certa medida abalou a imagem das forças armadas perante a elite política e determinados setores da sociedade.

A partir do exposto, é possível traçar algumas considerações sobre o tema da relação civil-militar. Apesar de o trabalho de Huntington ter sido relevante por se propor a questionar a forma como se estabelece a relação civil-militar, sua teoria já foi amplamente superada, ainda que a questão da profissionalização seja considerada relevante nos trabalhos de analistas posteriores. Finer e Perlmutter estabelecem cada um outras variáveis que teriam impacto na profissionalização das forças armadas, quais sejam a cultura política e o corporativismo. Estes três autores colocam a necessidade de se garantir um diálogo entre as forças armadas e as lideranças civis a fim de que seja possível estabelecer um consenso sobre a formulação e execução de uma política de segurança que atenda às necessidades do Estado e que garanta o controle civil sobre as forças armadas. No caso brasileiro, como é exposto por Stepan e Coelho, pensar a relação civil-militar é pensar com o objetivo de evitar que a “moderação” das forças armadas, principalmente em momentos de crise.

É notável ainda que todos os trabalhos mencionados foram escritos pensando em um contexto de atuação clássica das forças armadas. De modo geral, estes autores trabalham com a ideia de que as forças armadas são os principais garantidores da segurança, sendo relacionadas principalmente às questões de defesa externa. Atualmente, contudo, há uma considerável expansão na literatura sobre segurança que indica que as situações mais prováveis de uso da força atualmente não são mais a guerra clássica interestatal. Bruneau e Matei (2013) apontam que os usos mais prováveis no século XXI seriam combate ao terrorismo e ao crime organizado, assistência humanitária e operações de paz, cenários que envolvem maior proximidade das forças de segurança com a população civil.

Estas atividades encontrariam-se em uma zona nebulosa entre as atividade de inteligência, policial e militar. Assim sendo, os autores apontam para a necessidade de se expandir a reflexão sobre

o controle civil para o chamado Setor de Segurança, que envolveria as polícias e as agências de inteligência juntamente com as forças armadas. Em razão desta zona de indistinção entre o trabalho policial e militar ensejada pela mudança no cenário geral de segurança, Matei argumenta que seria necessário que as lideranças civis tratassem com maior cautela tanto a questão do controle quanto dos resultados das ações das forças de segurança. Na atualidade, então, pensar a relação civil-militar ultrapassaria o controle civil e envolveria também a questão da *eficiência* e da *eficácia* (BRUNEAU E MATEI, 2013, p.29).

Deste modo, a proposta de Bruneau e Matei para compreender a relação civil-militar no contexto contemporâneo do setor de segurança é a partir da tríade controle civil/eficiência/eficácia. O primeiro aspecto é compreendido pelos autores da mesma forma que os outros mencionados anteriormente, ou seja, o modo como os líderes civis democraticamente eleitos conseguem exercer controle sobre as forças de segurança. A eficácia diz respeito à capacidade das forças de segurança de serem bem sucedidas nas missões designadas a elas pela autoridade civil. Por fim, a eficiência relaciona-se à capacidade das forças armadas de cumprirem as suas missões com o menor custo possível.

Para os autores, esta estrutura de análise da relação civil-militar é especialmente relevante para países com democracias em consolidação. Nestes países, justamente por ainda estarem em processo de consolidação política, a preocupação maior das forças armadas seria a manutenção da ordem social e da segurança interna, o que poderia ser usado como justificativa pelas forças para intervirem na política em situações de crise. Esta lógica pode ser observada nos trabalhos de Edmundo Campos Coelho e Alfred Stepan mencionados acima e que tratam especificamente do caso brasileiro no início do século XX.

Como mencionado na introdução deste trabalho e seguindo o raciocínio estabelecido por Costa (2014, p.10), “‘segurança’ é um conceito relacional”. Isto significa dizer que é preciso que uma comunidade política tenha determinado com clareza em relação a quem ou ao quê pretende sentir-se segura. Deste modo, será possível estabelecer o fluxo de diálogo entre a liderança civil e as lideranças das forças de segurança a fim de estabelecer as prioridades de segurança e a forma como estas devem se preparar para garanti-las. A partir do estabelecimento deste diálogo é possível então estabelecer instrumentos que deem conta de verificar a eficácia e a eficiência das forças nas missões designadas pela autoridade civil.

Como se pode observar a partir do exposto até o momento, apesar de a literatura clássica sobre relação civil-militar ainda apresentar relevância quando se trata de controle civil das forças armadas em sociedade democráticas, o cenário de segurança atual não mais corresponde àquele existente no contexto na qual foram produzidas. O uso da força se dá em situações que apresentam diferentes

desafios e que se encontram, em grande parte, em uma zona cinzenta entre o trabalho policial e o militar, exigindo assim uma profissionalização diferenciada e uma expansão do controle civil para outras forças de segurança, como as polícias e as agências de inteligência.

Ao refletir sobre a tríade colocada por Bruneau e Matei (2013) e suas ideias sobre o setor de segurança, chama a atenção o caso brasileiro. Como fica claro a partir da leitura de Stepan e Coelho, a questão da relação civil-militar no Brasil historicamente esteve ligada à ideia de segurança interna e à manutenção de uma ordem social específica, o que serviu de justificativa para a intervenção militar em momentos de crise política. Além disso, de acordo com Pion-Berlin (2013), as lideranças civis na América Latina a partir do final do século XX tem pouco incentivo para se informarem profundamente sobre os assuntos concernentes à Defesa Nacional, mas que, apesar disto, tem sido bem sucedidas em manter determinado controle sobre as forças armadas.

Em resposta à Pion-Berlin, Bruneau (2005) argumenta que é mais importante que as lideranças civis estabeleçam “instituições estáveis que incorporem e perpetuem o conhecimento necessário para lidar com os possíveis papéis e missões conforme estes surjam”³⁹ (BRUNEAU, 2005, p.121). Segundo Bruneau, estas instituições seriam capazes de lidar com as questões de eficácia e eficiência das missões de modo a garantir o controle civil democrático. Como exemplos destas instituições, o autor menciona Ministérios da Defesa com pessoal majoritariamente civil, representantes do executivo e do legislativo democraticamente eleitos, comunicação interagências do governo e um sistema de inteligência bem estruturado.

Nesta mesma linha de Bruneau (2005), Pion-Berlin (2013) propõe um método para se analisar a organização da Defesa na América Latina considerando em grande medida os pontos expostos por Bruneau no trabalho mencionado anteriormente. De acordo com a análise de Pion-Berlin, que considera dados disponíveis até 2005, é notável que o Brasil apareça relativamente bem avaliado, o que indicaria que o controle civil estaria consideravelmente estabelecido. O autor conclui ainda que atualmente as forças armadas devem ser “mais estrategicamente cautelosas com a forma como exercem seu poder”⁴⁰ e que “o processo democrático teve um efeito moderador sobre as forças armadas, antes persistentemente agressivas”⁴¹ (PION-BERLIN, 2013, p.51).

Considerando o que foi exposto até o momento e as conclusões de Pion-Berlin, pretende-se propor uma reflexão sobre o caso brasileiro contemporâneo a partir da atuação recente das forças armadas brasileiras em operações de pacificação tendo como base principalmente os documentos produzidos pelo Ministério da Defesa. Tais documentos são utilizados para informar o treinamento e a

39 “[it is more important] that they establish stable institutions that embody and perpetuate the expertise needed to deal with possible roles and missions as they arise”.

40 “más estratégicamente cuidadosos com la forma en que ejercen su poder”.

41 “el proceso democrático ha tenido un efecto moderador sobre las Fuerzas Armadas, otrora persistentemente agresivas”.

orientação da profissionalização das forças armadas. Os manuais também podem ser utilizados com indicativos do resultado de segurança esperado e sobre o fluxo de informações entre as elites civis e as forças armadas. Nesse sentido, a próxima seção será dedicada a uma análise do uso da força para dentro no Brasil contemporâneo.

3. Uso interno das forças armadas no Brasil

Como já foi apontado pelos trabalhos de Stepan e Campos Coelho aqui mencionados, a atuação das forças armadas brasileiras até pelo menos 1964 se deu a partir de uma preocupação com a manutenção da ordem e com um inimigo interno. Até o fim da Ditadura em 1985, a atuação militar se deu de forma mais direta na política, como pode ser observado pelas tentativas de golpe antes de 1964. Após a redemocratização, esse tipo de atuação mais direta diminuiu, apesar de a presença de militares ainda ser sensível nos governos civis. A atuação das forças armadas em missões de manutenção da ordem, contudo, ainda se fazia presente através de operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que poderiam ser convocadas em casos de necessidade de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (LEI COMPLEMENTAR Nº97, 1999).

Apesar de ter sido utilizado durante os anos 1990, as operações de Garantia da Lei e da Ordem passaram a chamar mais atenção a partir de 2010 com a formação da primeira Força de Pacificação do Exército Brasileiro. Esta Força tinha como objetivo realizar uma operação de Garantia da Lei e da Ordem nos Complexos do Alemão e da Penha no Rio de Janeiro. Apesar de ser a primeira deste tipo a ser realizada no país, Thiago Rodrigues (2016) argumenta que “[o] propósito da *pacificação* está inscrito na história e no *ethos* das Forças Armadas brasileiras, principalmente na do Exército” (RODRIGUES, 2016, p.76). Em decorrência disto, é sensível ao longo da História do Brasil a identificação de inimigos internos e ameaças à ordem que precisam ser combatidas, já que ameaçam a segurança de uma dada ordem social. Deste modo, pensar a relação civil-militar no Brasil é pensar também a questão da pacificação, pois está intimamente relacionada com a identificação de um inimigo da ordem, o que informa o treinamento e a profissionalização das forças armadas no país.

É notável esse *ethos* da pacificação, por exemplo, em figuras emblemáticas do Exército brasileiro, como é o caso de Duque de Caxias (1803-1880) e de Marechal Rondon (1865-1958). Ambas as figuras, patronos do Exército brasileiro, passaram para a História da instituição como símbolos da pacificação e da ideia da integração nacional. Duque de Caxias era conhecido como “o Pacificador” por sua atuação na pacificação de revoltas no período regencial como a Cabanagem (1835-1840), no Maranhão, e a Guerra dos Farrapos (1835-1845), no Sul do país. Já Marechal Rondon teve grande relevância no trabalho de pacificação dos povos indígenas no início do século XX ao defender que estes deveriam ser incorporados à comunidade nacional (RODRIGUES, 2016, p.77). É

notável a presença da lógica de uma ordem nacional específica a ser mantida em ambos os exemplos (VALENTE, 2016, p.75).

Em 1964, iniciou-se a Ditadura Militar (1964-1985), período durante o qual a ideia do inimigo interno estava claramente colocada como orientadora da política de segurança. Dentro da lógica da Guerra Fria e da oposição entre o socialismo e o capitalismo, a figura do comunista subversivo era considerada uma ameaça à ordem social vigente. A necessidade de se eliminar essa ameaça existencial ao Estado, personificada principalmente nos grupos guerrilheiros de esquerda, justificava as medidas excepcionais de segurança do governo, como era o caso dos Atos Institucionais.

É importante remarcar que nesse período no Brasil se consolidava uma nova doutrina, a de contrainsurgência, assim chamada por ser formulada com o objetivo de combater grupos insurgentes que se utilizavam de técnicas de guerrilha, um modo diferente do modelo tradicional de guerra interestatal. Desta forma, a profissionalização das forças armadas nesse período se deu através da adaptação do adestramento para o combate a um inimigo interno que se encontrava em meio à população. É notável essa adaptação através dos cursos e palestras que eram oferecidos aos militares brasileiros durante o período, evidentes em documentos reservados⁴² e no recém-descoberto “Manual de Campanha C 100-20 – Guerra Revolucionária”⁴³.

A contrainsurgência e a prática da pacificação chegam ao Brasil anos antes do golpe de 1964 e permanecem ao longo dos vinte e um anos do período ditatorial como principal diretriz do treinamento e da profissionalização das forças armadas brasileiras. Nota-se que estas táticas dão conta de um inimigo interno, ou seja, quem se quer combater, apesar de ser nacional, faz também parte de uma categoria da sociedade que é compreendida como ameaçadora à ordem social estabelecida.

Como indicado por Edmundo Campos Coelho (2000), o fim da Ditadura em 1985 faz com que os militares se encontrem em uma situação de dupla orfandade: a primeira funcional, pois tanto não desempenhariam o papel tradicional da guerra clássica nem o da guerra interna; e a segunda societal, já que o fim da Ditadura abalou em certa medida a imagem das forças armadas. Ainda assim, Rodrigues (2016) aponta que os militares foram capazes de negociar alguns pontos durante a constituinte que deu origem à nova Constituição Federal promulgada em 1988.

No texto da Constituição de 88 consta que é atribuição das Forças Armadas a Garantia da Lei e da Ordem e o apoio à órgão governamental em seu artigo 142, ou seja, o uso das forças armadas em

42 Há uma série de documentos disponíveis atualmente sobre os cursos oferecidos por militares como o então coronel Augusto Fragoso, que chegou a ser comandante da Escola Superior de Guerra (ESG). Alguns destes documentos estão disponíveis em <<http://www.documentosrevelados.com.br/repressao/forcas-armadas/doutrina-de-seguranca-nacional-manuais-de-formacao-da-escola-superior-de-guerra/>>. Acesso em 02 fev 2019.

43 O Manual foi recentemente encontrado em Santos e foi ligado ao vice-presidente de Geisel, o general Adalberto Pereira dos Santos. A informação está disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/manual-do-exercito-orientou-perseguição-a-comunistas-durante-a-ditadura.shtml?utm_source=facebook&utm_medium=social-media&utm_campaign=noticias&utm_content=geral>. Acesso em 02 fev 2019.

caso de necessidade da preservação da ordem pública. Além da Constituição, há uma série de legislação complementar que regulamenta o uso das forças do Estado para dentro: Lei Complementar nº97/1999, Decreto nº3897/2001 e Lei Complementar nº117/2004, são alguns dos exemplos mais relevantes.

A primeira dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das forças armadas e em seu primeiro artigo é definido que uma de suas funções é a garantia da lei e da ordem, sem, contudo, definir o que se entende por “ordem”. A segunda diz respeito especificamente às diretrizes que orientam o preparo e o emprego da força em operações de Garantia da Lei e da Ordem. Por fim, a terceira tem o objetivo de alterar e complementar as normas estabelecidas pela primeira Lei Complementar de 1999.

Além deste aparato legal, quando as Forças Armadas são chamadas para atuar dentro do país em operações de GLO outras leis complementares ou decretos são formulados para respaldar a missão e detalhar as atribuições das Forças Armadas durante a operação, como foi o caso da Diretriz Ministerial nº15/2010 que cria a Força de Pacificação que atuou dentro dos Complexos do Alemão e da Penha no Rio de Janeiro.

Apesar da existência da legislação mencionada, em nenhum destes documentos é possível encontrar uma clara definição do que seria “ordem pública”. Ainda assim, não se deve subestimar a construção de uma ideia de ordem nacional baseadas na crença de uma superioridade da elite nacional e seu papel pedagógica com relação aos outros setores da sociedade. Como resultado dessas crenças e sob a justificativa da necessidade de se combater a ameaça comunista, essas ideias são consolidadas na Lei de Segurança Nacional, que de tempos em tempos é renovada e cuja última edição foi feita em 1983. Como indica Costa (2013):

[...] em todas as versões da LSN se prevê como crime a perturbação da ordem ou sua incitação. Em 1935 esta preocupação consta dos artigos já citados, em 1967 fala-se de subversão à ordem político-social, desobediência coletiva às leis, luta de classes, animosidade entre as Forças Armadas, greve de servidores públicos e privados, ódio racial. Nas outras versões mantém-se o texto com poucas alterações significativas.

É possível compreender que a principal preocupação no país com relação à segurança tem se mantido relativamente igual e está relacionada com a necessidade de se controlar transformações na ordem social, principalmente quando estas têm origem nos setores mais populares. Historicamente, estes setores tem sido marginalizados e compreendidos como ameaças e, como tal, devem ser contidos. No limite, devem ser contidos por políticas de segurança excepcionais, já que são considerados uma ameaça à coesão do próprio tecido social.

Nesse sentido, é importante apontar que a construção da figura do inimigo da ordem está ligada a essa visão das elites e da construção do inimigo a partir da lógica do “bode expiatório”. De acordo com esta lógica desenvolvida por Beck (2012), determinadas pessoas ou grupos da sociedade passam a

ser vistos como culpados por desestabilizações internas mesmo que não sejam de fato a fonte do problema. Segundo o autor, não é mais importante a causa em si, mas sim *quem* aponta o problema ou a ameaça (BECK, 1992, p.75). Esta visão sobre determinadas categorias não está relacionada ao fato de representarem de fato uma ameaça, mas sim à construção de um discurso que os considera como culpados e responsáveis pela situação.

Assim sendo, as demandas de segurança podem, em alguns casos, ser resultado de construções de discurso que não necessariamente resolveriam o problema de segurança, mas que atendem a anseios de categorias dominantes na sociedade. Esta discussão torna-se interessante atualmente no Brasil já que a pauta da segurança foi tema recorrente nos debates durante as eleições de outubro de 2018. Torna-se ainda mais interessante ao se pensar que o discurso do atual presidente, Jair Bolsonaro, tem um tom deveras punitivista e a maior parte de suas pautas tem a ver com a questão da segurança. Além disso, foi notável a eleição de governadores que se aproximaram de alguma forma do presidente durante a campanha do segundo turno, como foram os casos de João Dória em São Paulo e de Wilson Witzel no Rio de Janeiro.

A partir destas reflexões sobre o uso “para dentro” das forças armadas e da construção da figura do inimigo da ordem a ser combatido, resta ainda analisar os Manuais de Operação de Paz e de Operações de Garantia da Lei e da Ordem. A análise a ser feita na próxima seção é um ensaio de se compreender quais as demandas de segurança atualmente no Brasil e para qual caminho está seguindo a profissionalização das forças armadas. Deste modo, será possível apontar pela chave da tríade do controle civil/eficácia/eficiência uma leitura sobre o estado da relação civil-militar do Brasil contemporâneo.

4. Manuais de Garantia da Lei e da Ordem e de participação: uma leitura a partir da relação civil-militar

As operações de pacificação nas favelas do Rio de Janeiro durante os grandes eventos não foram os primeiros casos de GLO depois da redemocratização. Como aponta Rodrigues (2016), em 1994 ocorreu a primeira grande operação de Garantia da Lei e da Ordem na cidade que ficou conhecida como Operação Rio. Esta operação foi organizada com o objetivo principal de combater o crime organizado e as facções narcotraficantes que começaram a ganhar força na cidade a partir dos anos 1980. A sensação de maior segurança com a presença das Forças Armadas na cidade em 1992, durante operação realizada para garantir a segurança durante a ECO-92 e a percepção de que as forças de segurança pública não eram mais suficientes para conter a onda de violência serviram como argumentos de legitimação para o retorno das tropas para a cidade.

Já durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), foi aprovada a Lei Complementar nº117/2004, que concede às Forças Armadas atribuições conhecidas como “poder de polícia”, ou seja, a capacidade de apreender veículos e pessoas na fronteira ou em águas territoriais por exemplo (RODRIGUES, 2016, p.72). Além desta lei, em 2010 foi aprovada a Lei Complementar nº136/2010 que ampliou os termos da lei de 1999, ao detalhar os “procedimentos para a convocação, planejamento e execução das operações de GLO” (*Idem*).

Ainda durante o governo Lula, as forças armadas tiveram uma experiência que foi fundamental para a criação das forças de pacificação a partir de 2010: a atuação de contingentes brasileiros na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Atento à situação no Haiti e já com experiências mais curtas em Missões de Paz da ONU anteriores, o então presidente Lula encaminhou ao Congresso um pedido de envio de tropas para compor a MINUSTAH reforçando os preceitos de solidariedade e de não-indiferença a fim de justificar a participação do Brasil na Missão. A participação brasileira atenderia tanto ao interesse político de projetar a imagem do país no cenário internacional como um país conciliador quanto ao interesse militar de servir como um treinamento para as tropas e também como forma de conseguir maiores investimentos para a modernização das Forças Armadas (PINHEIRO, 2015).

Esta experiência colocou os militares brasileiros em contato em um cenário de conflito aberto ocasionado pela violência da disputa entre as gangues e os ex-militares haitianos. Não cabe aqui uma discussão aprofundada sobre o cenário de uma operação de paz da Organização das Nações Unidas e o uso da força, já que este não é o objetivo do trabalho. Basta apontar que na operação no Haiti, eram exigidas dos brasileiros:

“[...] operações militares (patrulhas a pé e motorizadas); operações de cerco e vasculhamento; patrulhas marítimas; operações a aéreas de reconhecimento; atuação em postos de controle; atividades de assistência humanitária por ocasião de catástrofes naturais (até 2010 principalmente furacões e tempestades tropicais); atividades cívico-sociais; e projetos de engenharia de rápido impacto” (PINHEIRO *apud*. NETO, 2012, p.250).

Todas estas operações guardam considerável semelhança com as táticas de contrainsurgência mencionadas anteriormente, que foram elaboradas justamente para este tipo de cenário no qual as forças armadas devem se utilizar de violência em meio aos civis.

Após esta experiência no Haiti e considerando a preparação para os grandes eventos internacionais que ocorreriam na cidade do Rio de Janeiro, dentre eles a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas em 2016, foi criada em 2010 a primeira Força de Pacificação das forças armadas brasileiras. A Operação Arcanjo, como foi chamada esta Força atuou entre 2010 e 2012 nos Complexos de favelas do Alemão e da Penha. Por ter sido considerada em parte bem sucedida, em 2014 foi criada uma segunda Força de Pacificação conhecida como Operação São Francisco que atuou

até 2016 no Complexo de favelas da Maré. As justificativas utilizadas foram as mesmas e o *modus operandi* das tropas também guardava considerável similaridade.

Apesar do nome “pacificação”, ambas as operações foram autorizadas sob o dispositivo de Garantia da Lei e da Ordem e seu objetivo era o de garantir a pacificação dos Complexos dentro de um tempo determinado para então devolver o controle da área para as forças de segurança pública. A justificativa utilizada era o argumento de que as forças de segurança da cidade não eram mais capazes de lidar com o crime organizado dentro das favelas. É importante remarcar ainda que as tropas que primeiro entraram em ação em 2010 haviam estado no Haiti e que todos os contingentes posteriores foram treinados por pessoal que também teve experiência na MINUSTAH.

A intervenção era legítima aos olhos da população dos bairros formais cariocas que consideram as favelas como locais de desordem, imoralidade e principal fonte de insegurança da cidade (LEITE, 2012; 2014). O estigma das favelas como territórios de imoralidade e de ilegalismos não é recente e pode ser observado desde o surgimento das primeiras ocupações na cidade no final do século XIX. A partir dos anos 1980, contudo, a este estigma foi acrescentado o problema do comércio ilegal de drogas que tem a violência entre facções e a necessidade do controle territorial como características intrínsecas ao seu varejo (RODRIGUES, 2006).

De acordo com Valladares (2005), a imagem construída sobre as favelas durante o início do século XX marcou profundamente a percepção do resto da cidade sobre essas regiões durante os anos. Mesmo hoje, muitas das imagens formuladas nessa época permanecem e ainda pautam as discussões sobre as favelas, como as ideias de que são territórios intimamente relacionados à vadiagem e a degeneração.

As favelas, que cresceram afastadas do controle disciplinar do Estado, desenvolveram atividades e lógicas próprias de economia e sociabilidade que se assemelham àquelas que deveriam estar presentes através do Estado. Essas atividades mesclam de forma particular atividades legais e ilegais que cumprem funções assistenciais e repressivas, por exemplo, que produzem uma “cultura e sociabilidade próprias”, ou seja, um entendimento de ordem diferente daquele compreendido pelos bairros formais da cidade (LEITE, 2012; SERRA E RODRIGUES, 2014).

Apesar de desde 2004 estarem envolvidas em operações de pacificação fora do país e desde 2010 dentro do Brasil, as forças armadas brasileiras ainda não possuíam documentos específicos que orientassem o treinamento das tropas para este tipo de missão. Somente em 2013 foi publicado pelo Ministério da Defesa o Manual de Garantia da Lei e da Ordem (MD33-M-10) que tem como finalidade “estabelecer orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas (FA) em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO)” (BRASIL, 2013, p.1). No Manual constam importantes informações sobre o planejamento para o emprego das Forças Armadas em operações de GLO e

definições específicas que auxiliam no entendimento do que as forças compreendem como prioridade para a sua profissionalização atualmente.

Dentre as informações do Manual, pode-se destacar aquelas pertinentes ao preparo das tropas para a atuação em GLO. Segundo o Manual é da responsabilidade de cada uma das três Forças o desenvolvimento de uma doutrina específica para o adestramento e instrução das tropas. No que diz respeito ao Exército, o documento prevê o “acompanhamento permanente e contínuo das situações com potencial para gerar crises” (*Idem*, p.35). Isto significa que os setores de inteligência do Exército estão constantemente preocupados com situações de ordem pública, mesmo quando não há uma Força de Pacificação atuante dentro do país.

O documento especifica ainda não haver a caracterização de um “inimigo” como no caso de uma guerra regular sendo preferido o termo “forças oponentes”. Segundo o documento, os seguintes agentes podem ser considerados como Forças Oponentes:

- a) movimentos ou organizações; b) organizações criminosas, quadrilhas de traficantes de drogas, contrabandistas de armas e munições, grupos armados, etc; c) pessoas, grupos de pessoas ou organizações atuando na forma de segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos, entidades, instituições, organizações ou em OSP, provocando ou instigando ações radicais e violentas; e d) indivíduos ou grupos que se utilizam de métodos violentos para a imposição da vontade própria em função da ausência das forças de segurança pública policial (BRASIL, 2013, p.29).

A partir desta definição, é possível observar que as forças armadas podem ser chamadas para atuar tanto em conflitos contra grupos criminosos, como facções narcotraficantes, quanto contra movimentos sociais que ameacem de alguma forma a ordem estabelecida. O foco está, portanto, relacionado à manutenção de um dado ordenamento específico que pode ser ameaçado tanto por uma organização criminosa quanto por grupos organizados da sociedade civil que proponham pautas de mudanças. Ressalta-se, ainda, que ao incluir como primeiro ponto os termos “movimentos e organizações”, o documento deixa explícito o caráter vago e impreciso de algumas de suas definições e, como consequência, o grande poder de arbitrariedade das instituições.

Estão especificados no Manual também as “Operações Tipo Polícia” na seção sobre as ações que podem ser realizadas em operações de GLO. As Operações Tipo Polícia compreendem ações como o combate à criminalidade, controle de distúrbios e realização de patrulhamento ostensivo com o objetivo, dentre outros, de “proporcionar segurança à tropa, às autoridades, às instalações, aos serviços essenciais, à população e às vias de transportes” (*Idem*, p.30). Considerando o teor geral do documento e sua evidente preocupação com a manutenção da ordem do Estado mais do que com a população, é possível compreender que a ordem dos objetivos inseridos no Manual não é aleatória. Há claramente maior preocupação com os instrumentos do Estado do que o componente humano do ambiente político.

O Manual de Pacificação afirma que suas operações já são parte do Conceito Operativo do Exército Brasileiro, em outras palavras, as ações de pacificação (que podem ser realizadas em território nacional, caso haja decretação de estado de exceção, mesmo que haja uma imensa zona cinzenta entre a pacificação e a GLO) são, oficialmente, parte do trabalho militar brasileiro e objeto de educação e treinamento.

No mesmo manual, as menções ao emprego interno da força aparecem 38 vezes, contra 15 vezes em que é apontado o uso externo. O contexto nacional é mencionado 110 vezes, contra 48 vezes em que é apontado o contexto internacional. A expressão “ordem pública” surge 25 vezes. Esses números são marcantes, pois apontam que apesar de o manual ser definido para orientação das operações para fora, a grande maioria dos termos utilizados indicam o uso em operações para dentro do território nacional.

Além deste Manual de 2013, foi também produzido em 2015 o Manual de Campanha de Operações de Pacificação pelo Exército Brasileiro (EB20-MC-10.217) voltado para operações do GLO para dentro, mas também para operações de assistência humanitária internacionais. Este Manual estabelece a doutrina básica para o planejamento, a preparação e a execução de operações de pacificação. Em suas partes iniciais, o documento reconhece a necessidade de uma visão atualizada sobre a pacificação em razão da “complexidade dos ambientes operacionais contemporâneos, marcados pela evidência de novas demandas legais e morais que recaem sobre os comandantes militares de todos os níveis” (BRASIL, 2015, p.1).

O documento atenta ainda para a transnacionalidade de diversos crimes, como o comércio de drogas ilícitas, a longa duração dos conflitos atuais, sua natureza crônica e aspecto difuso (*Idem*, p.15). Além disso, menciona-se a questão da opinião pública, tanto nacional quanto internacional, que, segundo o documento, está “menos disposta a aceitar o emprego da força nas situações para as quais o Estado aplicava suas Forças Armadas” (*Idem*, p.16).

É importante também o reconhecimento no documento da necessidade imprescindível de integração e sincronização entre as ações militares e das outras esferas do Poder público para que o Estado Final Desejado (EFD) seja alcançado. Fica clara, através da leitura do documento, a ideia de que as questões de segurança do Estado não podem mais ser tratadas como questões exclusivamente militares. Especialmente em missões de pacificação, foco do Manual de Campanha aqui exposto, vetores civis e militares precisam fazer trocas constantes a fim de que se garanta a segurança do Estado.

Nota-se a partir da publicação destes dois manuais uma crescente preocupação das Forças Armadas brasileiras, e principalmente do Exército, de compreender e de se preparar para o cenário

complexo dos conflitos atuais que envolvem, mais comumente, conflitos internos, da ordem da segurança pública e de assistência humanitária internacional.

Atualmente, no caso brasileiro, uma das principais preocupações é o crime organizado, especialmente aquele envolvendo o tráfico de armas e o tráfico de drogas ilícitas (RODRIGUES, 2006; 2016), sendo este o argumento mais utilizado para justificar as intervenções atuais. Considerado um dos principais problemas de segurança para o país atualmente, seguindo a lógica de Buzan, Waever e de Wilde (1998), tem-se um processo de securitização do tráfico de drogas que passa a ser considerado como uma “ameaça existencial, requerendo medidas emergenciais e justificando ações fora dos limites normais do procedimento político”. A partir da lógica da securitização de um problema é possível compreender a chamada constante para intervenção das Forças Armadas. Nesse sentido, a intervenção militar seria uma medida excepcional utilizada para lidar com situações emergenciais frutos de processos de securitização.

Apesar de tentar transparecer com o Manual de Pacificação uma maior preocupação com questões de assistência humanitária para fora, a essência do Manual está preocupada com as ações de pacificação para dentro do país. Há, aparentemente, uma alusão à volatilidade do ambiente operacional contemporâneo e da necessidade de contato interagências, de incluir em variados aspectos da operação militar componentes e atores de diversas áreas como a social e a econômica, além da política, a fim de se resolver o problema de segurança e promover o desenvolvimento de determinada sociedade.

Contudo, principalmente no Manual de Pacificação, a preocupação com o adestramento militar está mormente voltada para dentro do país e para questões que afetam mais diretamente a segurança do Estado e de seu modo de vida específico do que a segurança humana da forma como o termo é compreendido pela literatura, o que difere também dessa tendência mais recente que compreende o Setor de Segurança mais interessado na proteção das pessoas que do Estado propriamente.

5. Conclusão

Pelo que se pode perceber sobre o que foi abordado com relação à questão da segurança no Brasil, a segurança nacional é atividade, via de regra, pensada e executada internamente, mormente traduzida em termos de manutenção da ordem social e frequentemente associada ao exercício do poder militar sobre as instituições políticas e a sociedade civil. Esta percepção faz com que se reflita sobre a orientação da profissionalização das forças armadas e o modo como se estabelece a relação civil-militar no Brasil.

A proposta de Bruneau e Matei (2013) apresentada pelo artigo de se pensar a relação civil-militar a partir da tríade controle civil/eficácia/eficiência parece ser interessante para se pensar o caso brasileiro. No que diz respeito ao controle civil, é interessante pensar se as instituições que poderiam

garanti-lo, como um Ministério da Defesa majoritariamente civil, estão em vigor atualmente. O que se pode dizer desse primeiro momento do governo Bolsonaro é que a burocracia estatal tornou-se extremamente militarizada, com militares da reserva ocupando desde ministérios até cargos de secretaria ou de instituições como o Instituto de Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Além disso, não é aparente um diálogo aberto entre as lideranças civis e as elites militares sobre as suas prioridades de segurança, mesmo porque a preocupação principal do treinamento das forças, como pode ser observado pelos documentos mencionados, parece ser a manutenção de uma ordem social difusa, como historicamente tem se mostrado ser o caso no país.

No que diz respeito à eficácia e eficiência, a proposta de Bruneau e Matei indica a criação de instrumentos que permitam mensurar a capacidade das forças de executarem suas missões com o mínimo custo possível, tanto de aspectos materiais quanto de pessoal, em um espaço de tempo razoável. Pelo que se pode perceber através dos documentos apresentados, as definições sobre a atuação das forças são extremamente vagas, o que dificulta a obtenção de estatísticas sobre as operações e a possibilidade de uma prestação de contas mais adequada.

De modo geral, é notável que o controle civil das forças armadas no Brasil encontra-se em situação delicada. Há pouca clareza nos objetivos de segurança, ainda muito ligados à uma noção difusa de ordem social e projeto nacional historicamente recorrentes. Não há clareza conceitual que permita a formulação de instrumentos de segurança capazes de atender os anseios da população, que em certa medida acabam por ser vítimas das políticas de segurança atuais. Além disso, a crescente militarização da burocracia estatal dificulta atualmente o estabelecimento de um bom nível de controle civil democrático, visto que há considerável confusão entre os componentes da elite civil e da elite militar.

Referências bibliográficas

- BECK, Ulrich. *Risk Society: towards a new modernity*. Londres: Sage Publications. 1992.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria Normativa no. 3.461, de 19 de dezembro de 2013. Garantia da Lei e da Ordem*, MD33-M-10. Brasília, D.F. 2013.
- _____. *Portaria Normativa no.005 - EME, de 5 de janeiro de 2015. Manual de Campanha: Operações de Pacificação*. Brasília, D.F. 2015.
- BRUNEAU, Thomas. *Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited*. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Ano 19, nº 1-2, pp.111-131. 2005.
- BRUNEAU, Thomas; MATEI, Florina Cristiana. *The Routledge handbook of civil-military relations*. London and New York: Routledge. 2013.
- COELHO, Edmundo Campos. *Em busca de identidade. O Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- COSTA, Frederico Carlos de Sá. *Forças Armadas e a manutenção da ordem: uma relação estéril*. In: *Perspectivas*. V. 44. Jul-Dez. Unesp, 2013.
- _____. *A relação civil militar e os Estudos Estratégicos*. In: *Teoria e Sociedade*. N. 21, Jan-Jul. Belo Horizonte, 2014.
- FINER, Samuel. *The man on horseback*. Caps. 1, 2, 3. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel P. *O soldado e o Estado*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.
- LEITE, Márcia Pereira. *Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro*. In: *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo. v.6, nº2. pp.374-389. 2012.
- _____. *Entre a “guerra” e a “paz”: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão de territórios de favela no Rio de Janeiro*. In *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*. Vol.7, nº4. pp.625-642. 2014.
- PERLMUTTER, Amos. *The military and politics in modern times*. New Haven and London, Yale University Press, 1977.
- RODRIGUES, Thiago. *Tráficos e campo de concentração*. Sexta-feira Periferia, nº8. pp.132-139. 2006.
- _____. *Drug Trafficking and Security in Contemporary Brazil*. *World Politics of Security*, v. 01, p. 235-250, 2015.
- _____. “Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil”. In: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre. *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional*. Volume 2. São Paulo: Cultura Acadêmica. pp. 55-88. 2016.

PION-BERLIN, David. “La organización de la defensa y relaciones civiles-militares em América Latina”. In: *David Pion-Berlin e José Manuel Ugarte Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas em América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones. 2013.

STEPAN, Alfred. *Os Militares na Política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Editora Artenova. 1971.

VALENTE, Júlia. *UPPs: Governo militarizado e a ideia de pacificação*. Rio de Janeiro: Editora Revan. 2016.



Raquel Anne Lima de Assis

Doutoranda em História
Comparada pela Universidade
Federal do Rio de Janeiro
(PPGHC). Integrante do Grupo
de Estudo do Tempo Presente
(GET/UFS/CNPq). Email:
raquel@getempo.org.
Orientador: Dr. Dilton Cândido
S. Maynard (PPGHC/UFRJ-
UFS/DHI).

O AGIR NAS SOMBRAS DOS SERVIÇOS SECRETOS BRITÂNICO E NORTE- AMERICANO DURANTE A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Resumo: O objetivo deste texto é analisar aspectos da atuação dos serviços secreto dos Estados Unidos e da Inglaterra durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Tais atividades foram empreendidos por duas instituições responsáveis por ações de espionagem: o *Special Operations Executive* (SOE), da Inglaterra, nascido em 1940, e o norte-americano *Office Of Strategic Services* (OSS), surgido em 1941. Essas agências procuravam ajudar a organizar movimentos de resistência em países ocupados pelo Eixo ao enviar seus agentes para treinar seus integrantes em diversas técnicas de luta. Desta forma, analisaremos manuais desenvolvidos por ambas as agências que tinham como objetivo ensinar técnicas de disfarces, defesa pessoal e uso de armas de fogo. Respectivamente são: *Manual of Disguise* (1944), o *All in Fighting* (1942) e o *Sten Gun Manual* (1944). Esses documentos eram sigilosos, de uso interno e serviam como manual de campo para os agentes secretos que repassavam, após treinamentos, seus conteúdos aos integrantes dos movimentos de resistência nos países ocupados pelo Eixo para dificultar o cotidiano das tropas inimigas.

Palavras-chaves: Segunda Guerra Mundial; espionagem; serviço secreto; resistência.

Abstract: The aim of this work is to analyze aspects of the espionage services of the United States and England during World War II (1939-1945). Two institutions were responsible for those services: the British *Special Operations Executive* (SOE), arisen in 1940, and the American *Office Of Strategic Services* (OSS), born in 1941. For this purpose, we analyze the manuals developed to the training of its spies in techniques of disguise, fight and fire gun. Theses manuals are: *Manual of Disguise* (1944), the *All in Fighting* (1942) and the *Sten Gun Manual* (1944). These documents were confidential, of internal use, and were applied as manuals of field so the secret agents would pass, after trainings, its contents to the members of the resistance movements in the countries occupied by the Axis in order to disrupt the daily life of the enemy troops.

Keywords: Second World War; espionage; secret service; resistance.



1. Introdução

“Neste campo, era um sargento alemão que nos mostrava explosivos e nos ensinava como usá-los. Estes explosivos eram para ser colocados em tanques de gás. Por meio de um dispositivo magnético, eu acho, eles penetrariam a massa metálica. Nos foi mostrado também uma pequena engenhoca com um fusível que era colocado dentro. Poderia ser regulado para qualquer tempo desejado, e pesava em torno de 500 gramas. Eles também nos mostraram como fazer uso de uma pequena bomba incendiária em forma de pera que continha um líquido. Esta pesava 200 gramas e era feita, eu acho, de mica. Para fazê-la funcionar, era necessária uma caixa de fósforos, e era preciso esfregar a parte mais estreita com ele para obter uma luz. Só era preciso lançar essa bomba para iniciar um incêndio. Elas eram destinadas a incendiar os cultivos e pilhas de milho. Em seguida, havia outro tipo de armadilha, para ser usada em ferrovias. Para acendê-la, uma pequena lâmpada elétrica era colada no trilho com os dois elementos no espaço permitido entre os trilhos para a expansão do metal. A bomba era colocada próxima a ele e quando a locomotiva esmagasse a lâmpada, a corrente era transmitida para a bomba causando a explosão. Todas estas bombas eram de fabricação britânica.

Esta aula durou quadro dias. Alguns de nós foram mandados para trabalhar no front. Finalmente, chegou a minha vez. Me foram dadas oito bombas, quatro que deveriam ser usadas em tanques de gás e quatro em ferrovias. Eu iria para um local chamado ‘CHTADA’ próximo de Túnis, ocupada pelos Aliados. Além do trabalho de sabotagem, eu estava para trazer informações relativas as posições das tropas e o tipo de material bélico mantido lá.

Eu fui incapaz de cumprir esta missão, pois fui preso pelas sentinelas alemães no posto avançado. Estes soldados, ao me encontrarem com material fabricado na Inglaterra, me mandaram para a estação policial militar mais próxima, e notificaram seus superiores. Por dois dias fui mantido prisioneiro, então me libertaram. Eu fui mandado de volta para meu posto sob escolta e contei ao sargento instrutor o que aconteceu. Ele me disse que sabia sobre tudo. Se eu me lembro corretamente, minha primeira e única missão foi realizada em abril de 1942” (Tradução da autora).

Abdelkader Ben Bouih Ben Cheikh Jouatte, agente árabe que trabalhava para o serviço secreto alemão, interrogado pelo OSS em Marrocos, dezembro de 1943 (OSS, **German Agent Parachuted into Marocco**, 1941-1945).

O trecho acima é parte do interrogatório em que Jouatte explicou aos agentes norte-americanos como foi realizado seu treinamento em operações de espionagem. Esse espião se entregou e forneceu informações de quais eram os objetivos dos alemães, quais eram os alvos que pretendiam atacar por meio de sabotagem, nomes de outros agentes e qual era sua missão. Neste caso ele deveria coletar informações sobre possíveis alvos de destruição em ações de sabotagem. Entretanto, não foi informado

por qual motivo Jouatte se entregou, o que sabemos é que esse tipo de atividade se enquadra no que pretendemos estudar nesse texto, serviço secreto e atividades clandestinas durante a Segunda Guerra Mundial.

Para isso, analisaremos duas instituições do serviço secreto que foram responsáveis na realização dessas ações: a agência britânica *Special Operations Executive* (SOE), nascida em 1940, e a norte-americana *Office of Strategic Service* (OSS), surgida em 1941. Desta maneira, nosso objetivo é analisar aspectos da atuação desses órgãos em ações de espionagem a partir de manuais de treinamento dos seus espiões. O objetivo era enviar esses agentes para territórios ocupados pelo Eixo e ajudar a organizar movimentos de resistência contra a ocupação inimiga.

Eles eram enviados para territórios ocupados pelo Eixo para preparar esses grupos clandestinos com técnicas de sabotagem, guerrilha, manuseio de armas, defesa pessoal e disfarce. Também agiam na propaganda contra o inimigo para afetar a moral das tropas. Antes de ensinar essas técnicas a esses movimentos, os espiões passavam por treinamentos através de manuais produzidos e utilizados por ambas as agências. Material este que deveria cumprir a função de “manual de campo” nas ações de espionagem, sabotagem e propaganda dos Aliados. Eram documentos sigilosos e de uso interno, logo, não eram distribuídos para o grande público. Os agentes tinham acesso a esse material e, em seguida, deveriam ensinar seu conteúdo aos integrantes dos movimentos de resistência. Dentre esses manuais analisaremos o *Manual of Disguise* (Manual de disfarce), *All in Fighting* (Todos na luta) e o *Sten Gun Manual* (Manual da metralhadora *Sten Gun*)

Quando surgiu, o principal objetivo do SOE era realizar operações especiais em países ocupados pelo Eixo através de sabotagem, propaganda e guerrilha. Atividade de inteligência, ou seja, coleta, análise e interpretação de informações era de responsabilidade maior de outra agência britânica desde 1909, o *Secret Intelligence Service* (SIS), mais conhecido como MI6. Mas, isso não excluiu o fato do SOE também produzir inteligência, como fizeram na Holanda e no Extremo Oriente. Entretanto, M.R.D. Foot afirma que para o chefe do OSS, William Donovan, o SOE era fraco em coletar informações (FOOT, 1991, p. 296). Isso sugere a possibilidade de que o principal objetivo do SOE eram as Operações Especiais mais do que a Inteligência Secreta. Portanto, essa agência procurava, principalmente, incentivar a resistência pela própria população local nos países dominados pelo Eixo, organizar e auxiliar movimentos de resistência e instigar ações de sabotagens e guerrilha.

O surgimento do SOE foi impulsionado pela crise em Dunquerque¹ e pela falha do SIS em uma operação de sabotagem na Suécia em uma instalação portuária de exportação de minério. Políticos,

¹ Falamos aqui da evacuação dos soldados ingleses na cidade francesa de Dunquerque em 1940 mediante a ocupação nazista. Cf.: HASTINGS, Max. **Inferno**: o mundo entre guerra 1939-1945. Trad.: Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2012, p. 386.

burocratas e espiões britânicos perceberam a necessidade de organizar os diversos mecanismos de sabotagem, propaganda e resistência em um único corpo para trabalhar no exterior de forma reconhecida. Tratava-se de traduzir em ação a vontade de Winston Churchill em “incendiar a Europa” e tendo como líderes Hugh Dalton (Ministro da Economia de Guerra) e o diretor executivo Colin Gubbins.

Quanto ao OSS, que foi o precursor da CIA (Agência Central de Inteligência), era uma agência de serviço secreto norte-americana com o objetivo de coletar informações, fornecer inteligência e empreender operações especiais e clandestinas no teatro da Segunda Guerra Mundial para dificultar a ocupação do território pelo inimigo (BULL, 2013, p. 06-7). Tal instituição agia em: guerra clandestina; setores de pesquisas e análises; ações de espionagem; operações especiais; inteligência secreta e em grupos operacionais que agiam em operações militares de guerrilha. Uma das formas utilizadas era tentar incentivar a resistência pela própria população local nos países dominados pelo Eixo, instigando e desenvolvendo ações de sabotagens e propaganda. Seu campo de ação era a Europa, Norte da África e Ásia, chegando a 40 escritórios no exterior. Enquanto a América Latina e a própria segurança interna dos Estados Unidos, isto é, a contraespionagem, eram responsabilidades do FBI.

O OSS ao ser criado pela Casa Branca durante o governo de Franklin Roosevelt foi inicialmente chamado de *Co-ordinator of Information* (Coordenação de Informação ou COI). Sua mudança de nome para OSS (1942) ocorreu depois da entrada do país na guerra diante do ataque japonês a base de Pearl Harbor no Havaí, em 1941, que culminou na declaração de guerra. Idealizada e liderada pelo milionário William Joseph Donovan, a agência surgiu diante da necessidade de Roosevelt em se preparar para um possível conflito, pois a ameaça do Eixo era iminente. Foi nesta ocasião que ele percebeu que seu sistema de inteligência era ineficiente.

Segundo Waldo Heinrichs, os estadunidenses não possuíam informações para montar uma estratégia adequada na preparação para a guerra (HEINRICHS, 1991, p.08-9). Inclusive já havia espionagem japonesa nos EUA antes mesmo do ataque a Pearl Harbor (FARAGO, 1961, p. 166-7), enquanto os próprios americanos não acreditavam que os japoneses fossem atacá-los. Neste sentido, o ataque a Pearl Harbor representou uma falha no serviço de inteligência e espionagem.

Estados Unidos e Inglaterra tiveram, no contexto dos seus respectivos serviços secretos, trajetórias muito semelhantes. Ao contrário das tensões em torno dos seus exércitos nacionais, uma relação de parceria parece ter sido mais rapidamente desenvolvida entre o OSS e o SOE. Evidência desta cooperação pode ser observada no fato de que coube aos agentes britânicos prepararem os americanos em um centro de treinamento no Canadá (chamado *Camp X*), ou ainda pelo fato do OSS fornecer suprimentos e inteligência ao SOE em algumas oportunidades.

2. Enganar e conhecer

Numa guerra o uso da informação procura prever ações do inimigo e, assim, conduzir suas forças armadas. Desta forma, entendemos o conceito de inteligência, na perspectiva de John Keegan, como a coleta, interpretação e análise de informações para conhecer o inimigo, suas fragilidades, seus pontos fortes e seus planos. Segundo o autor, para que possua efeito satisfatório é necessário que as informações sejam obtidas em tempo real (KEEGAN, 2006). Assim sendo, é fundamental que hajam comunicações rápidas para que as informações cheguem ao teatro de operações a tempo de serem utilizadas nas elaborações das estratégias e táticas.

Uma das formas utilizadas pela inteligência para coletar essas informações e até mesmo desinformar (oferecer informações erradas para enganar o inimigo) é através da espionagem. Conforme Eva Horn, espionagem consiste em operações secretas empreendidas por espiões com meios clandestinos para enganar e conhecer. Ou seja, “é a luta pela vantagem no que é conhecido, um jogo de esconder e revelar, informação e desinformação” (HORN, 2003, p. 06). O critério mais importante não é a verdade, tampouco a falsidade, mas a eficácia tática. O conhecimento como arma para obter vantagem estratégica.

Segundo André Luís Wolosyn, a espionagem tem como objetivo transmitir informações sobre o inimigo para proporcionar uma ampla visão da situação, e assim, apontar tendências e elaborar estimativas (WOLOSYN, 2013, p. 136-7). Os tipos de informações são, por exemplo, comportamento do inimigo, localização de instalações sensíveis, situação econômica do país, capacidade industrial e tendência dos governos nas abordagens de diversas situações. Essas informações podem ser coletadas pela infiltração de agentes entre os inimigos, para que possam relatar sobre os alvos de observação.

Portanto, espionagem significa conhecer o inimigo. Trata-se de obter informações sobre aquilo que está escondido ou tentam esconder. Desta forma, são necessárias atividades clandestinas, que envolvem mentiras, segredos, atividades enganosas, vantagens da surpresa, distração, desinformação, vigilância, técnicas operacionais, infiltração, camuflagem etc. Em outras palavras, é uma guerra secreta por meio de intrigas e armadilhas. Podem parecer ações “imorais”, mas que constituem um fator importante para ajudar a vencer guerras e que foram utilizadas em diferentes batalhas na história.

Como afirma Carl Clausewitz, informação é “o conjunto de conhecimento relativo ao inimigo e ao seu país, e por consequência, a base sobre a qual se fundamentam as nossas próprias ideias e os nossos atos” (CLAUSEWITZ, 2003, p. 79). Nos conflitos modernos, como na II Guerra Mundial, essas informações poderiam ser coletadas por interceptação e decifração de mensagens (SIGINT – *Signals Intelligence*); reconhecimento aéreo (IMINT – *Imagery Intelligence*) e agentes secretos (HUMINT – *Human Intelligence*).

É neste cenário que aparece o espião. Na clássica obra de Sun Tzu, *A Arte da Guerra*, o espião era dividido em cinco tipos: espiões locais, eram os próprios habitantes do território local; espião interno, eram os oficiais do inimigo; espiões convertidos, era utilizar de espiões inimigos presos para seus próprios propósitos; espiões condenados, era fazer certas atividades abertamente com o objetivo de enganar e permitir que esses espiões soubessem delas e informassem ao inimigo; e espiões sobreviventes, eram aqueles que retornam do território inimigo trazendo informações (TZU, 2014, p. 152). Sendo assim, o espião ou agente secreto era o intermediário da guerra secreta ao coletar e transportar informações. Fazendo isso se passando pelo inimigo ou por estrangeiro.

Dentre esses temos o caso de Garbo, um agente duplo que se vendeu aos alemães como pró-nazista na Grã-Bretanha. Trabalhando para os britânicos, sua tarefa era fornecer informações falsas aos oficiais alemães. Isso auxiliou para o sucesso do Dia D com identificações de divisões Aliadas inexistentes. Contribuindo, assim, para erros de avaliação cometidos pelo Exército Alemão em relação aos pontos de desembarque dos Aliados (KEEGAN, 2006, p. 346). Também podemos citar a mudança de alvos das Armas V (uma arma alemã de artilharia de longo alcance para bombardear cidades e causar terror a população local e tida pelos alemães como uma possível solução milagrosa para vencer a guerra, o que não foi) graças à disseminação de informações distorcidas, contribuindo para diminuir os danos na Inglaterra. Neste caso não foi mérito dos agentes falsos, mas de um homem chamado Ostro, baseado em Madri (Ibidem, p. 347).

A partir dessas ideias um caso nos chama atenção por ter sido o único agente quádruplo durante a Segunda Guerra Mundial. Era o hindu Bhagat Ram Talwar, cujo codinome dado pelo espião britânico Peter Fleming, irmão de Ian Fleming (oficial da inteligência naval britânica e autor dos romances de espionagem de James Bond), era Silver. Este agente conseguiu enganar os italianos, os alemães, os soviéticos, os britânicos e os japoneses. Sua lealdade estava voltada para os indianos e o Partido Comunista (BOSE, 2016). Esta rede de contato se iniciou quando ele precisou escoltar o revolucionário indiano Subhas Bose para o Afeganistão por ser procurado pelos britânicos, que tinham a Índia como parte de seu império. Assim, entrou em contato com o embaixador italiano Pietro Quaroni em Kabul, que ficou impressionado com a habilidade de Silver.

Quaroni queria que Silver coletasse informações sobre a Índia e fornecesse explosivos para grupos anti-britânicos naquele país. Contudo, devido ao alto preço cobrado pelo agente, esse foi encaminhado para trabalhar com os alemães. Mas Silver fornecia aos nazistas informações erradas que foram criadas com a ajuda de um amigo escritor de ficção. Com a Operação Barbarossa² (1941), a

² Invasão dos alemães ao território soviético que quase culminou na derrota da URSS, tendo os alemães chegado próximo a Moscou. Entretanto, devido à grande extensão do território russo, a chegada do inverno rigoroso e a força da resistência local formada pelos soviéticos, os alemães, que mesmo mais equipados e alimentados não estavam preparados para esse

devastação da URSS e por sua filiação comunista, Silver decidiu entrar em contato com os soviéticos para ajudá-los. Em seguida, tornou-se agente conjunto daquele país com os britânicos. Foi neste contexto que conheceu Peter Fleming que o enviou para Nova Délhi para fornecer informações erradas a Berlim. Sem o conhecimento de Fleming, em uma de suas viagens entrou em contato com os alemães para se infiltrar no serviço secreto japonês. Assim, conseguiu extrair detalhes destes sobre agentes enviados para a Índia, ajudando Peter Fleming a convertê-los em agentes duplos a serviço da Grã-Bretanha (BOSE, Op. cit).

3. Agindo nas sombras

Para agir desta forma, nas “sombras”, uma das características fundamentais do espião é se infiltrar entre os inimigos sem ser notado. A espionagem requer segredo e dissimulação para alcançar seus objetivos. É uma ação contra o oponente em seu território, mas sem que ele perceba, pelo menos até certo ponto. Isso não era diferente entre os agentes ingleses e americanos que precisavam desembarcar em território inimigo e organizar a resistência contra ele. Para isto era necessário o uso de disfarces. Consequentemente, eram treinados para aprender sobre camuflagem com a ajuda do *Manual of Disguise* e, assim, passar despercebidos em campo hostil para sua própria proteção e de seu equipamento.

Produzido em 1944, pelo *Office of Strategic Service*, este documento ensinava como os agentes deveriam se vestir apropriadamente em determinadas situações para se tornarem “invisíveis” em países ocupados, e como aplicar simples dispositivos que poderiam ser facilmente adaptados no campo. Estes últimos poderiam ser utilizados em fuga, roubos ou cópias de documentos, por exemplo. Desta forma, instruía a se parecer mais alto, mais baixo, mais magro ou mais gordo; mudar a aparência do rosto, do cabelo ou das mãos; o cuidado com a postura e o andar; trocas rápidas e etc. Essas técnicas de disfarce poderiam ajudar a se vestir apropriadamente a depender da região, ou se parecer com um soldado do Eixo. Ou ainda a esconder documentos roubados em dispositivos camuflados. Se fosse necessário até recorriam a cirurgias plásticas.

Existiam dois tipos de mudanças, ambas precisavam ser rápidas, mas uma era mais improvisada, aproveitando o que tinha em mãos para parecer mais um na multidão. Portanto, levando em consideração o tipo de roupa que estava utilizando e o distrito em que estava localizado. Assim, por exemplo, de um banqueiro poderia se transformar em um morador de rua. A outra era mais bem

clima, assim como os russos, se depararam com uma forte ação de guerrilheiros e de sabotadores atrás de suas linhas para causar todo estrago e perturbação possível ao atacar seus exércitos e suas instalações. Desta forma, recuaram diante do contra-ataque russo até Berlin, culminando em sua derrota para o Exército Vermelho (soviético) ocupando parte da Alemanha. O aumento da resistência guerrilheira soviética cresceu junto com a força do Exército Vermelho. C.f.: EVANS, Richard J. **O Terceiro Reich em guerra**. Trad.: Lúcia Brito e Solange Pinheiro. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2012.

preparada, sem precisar reunir o material necessário de última hora. Era uma forma mais cuidadosamente trabalhada com antecedência para o efeito mais rápido e melhor possível (**Manual of Disguise**, 1944, p. 134-5). Exemplo de um soldado alemão.

No primeiro tipo o espião poderia mudar a forma do corpo aparentando ser mais alto ao colocar um pedaço de papel no sapato, abaixo do calcanhar, levantando a aba do chapéu ao máximo ou suspendendo a calça e amarrando um cinto. Também poderia “diminuir de tamanho” achatando o chapéu, dobrando um pouco os joelhos ou enchendo os bolsos laterais, por exemplo. Mudanças também poderiam ser feitas no cabelo, no rosto e nas mãos, como colocar pedaços de algodão nos dentes para o rosto parecer mais cheio ou sob os lábios superiores ou inferiores; retirando ou cortando o bigode ou fazendo um com um pedaço de cabelo e adesivo; molhando as mãos e esfregando em um pedaço de ferrugem para tornar a cor da pele mais escura; utilizando fuligem de um aquecedor ou de fogão para escurecer os cabelos e sobrancelhas, entre outras formas (*Ibidem*, p. 135-9).

Também eram observadas a postura e o andar de pessoas de diferentes classes e idades. Ou imitando até mesmo um deficiente que manca com a perna curta, com paralisia de um lado do corpo, ou fazer parecer estar sem um dos braços ao usar dois casacos e escondendo uma manga de um deles. Sem esquecer dos adereços que poderiam atribuir personalidades como os cigarros e cachimbos. Mas, com atenção se eram fáceis de serem adquiridos no local, seus tipos e as formas de segurá-los. Para isso era necessário estudar as pessoas ao redor (*Ibidem*, p. 139-41). Esses são alguns exemplos de disfarces ensinados no manual que poderiam ser feitos através do improviso.

Já os disfarces mais elaborados eram produzidos com maior antecedência. Poderiam utilizar tinta na pele ou pó em diferentes tonalidades, criar um bigode, selecionando a melhor forma, cor e tamanho para encaixar no personagem; se documentos falsos fossem utilizados, era preciso ter cuidado com a aparência da foto e estudar bem as informações que poderiam ser perguntadas; uso de óculos; e o cuidado em esconder o material de disfarce. Em seguida, ao assumir o disfarce completo, realizar a sequência de forma premeditada para cumprir o que é mais importante primeiro, caso o tempo não fosse suficiente para finalizar o trabalho (*Ibidem*, p. 141-3).

Contudo, apesar destes exemplos serem aplicados para ambos os sexos, alguns eram exclusivos às mulheres. As transformações nos cabelos eram um truques dos mais simples e efetivos, com diferentes tipos de penteados e utilizando recursos que nem sempre precisavam recorrer a um salão. Uso de maquiagem, tendo atenção porque em algumas partes do mundo era proibido, poderia alterar as linhas e formas dos lábios e sobrancelhas. Se não quisesse ser notada uma espiã deveria se esforçar para parecer tímida, velha ou triste. Caso contrário, com ar de *glamour*, um especialista em maquiagem ajudaria. Também uma mulher de 30 ou 40 anos poderia parecer mais velha utilizando roupas mais escuras, um vestido cinza ou terno; retirando placas dentárias removíveis; com o uso de

cabelos brancos ou grisalhos; e sem esquecer das mãos e pescoço, que deveriam estar em conformidade. Até mesmo o caminhado deveria ser observado para melhor incorporar o personagem (*Ibidem*, p. 143-44).

Essa criação de um personagem por meio de disfarces relaciona-se, de certo modo, com aquilo que observa Nobeit Elias, a preocupação das pessoas perceberem o quanto estamos em conformidade com o padrão idealizado de comportamento daquele meio. No caso analisado pelo autor sobre aqueles que possuíam um bom comportamento para serem considerados civilizados e bem educados, os separando socialmente dos considerados incivilizados (ELIAS, 1994. p 65-108). Ainda conforme Elias, em cada época são estabelecidos certos padrões de bom comportamento. Quando há um estranhamento ou reprovação significa a presença destas regras que criam uma “parede” entre o que é considerado civilizado e o incivilizado. Ou seja, o desconforto com alguns comportamentos é porque estes estão fora das regras, conseqüentemente, criam um mal-estar. Estes sentimentos de reprovação são justamente a “parede” mencionada ou separação do que é ou não considerado civilizado (*Ibid.*, p 65-108).

Estas normas de bom comportamento são interligadas com a estrutura social a qual foram criadas. Não são regras impostas, mas que fazem parte do cotidiano e da convivência social em conformidade com a organização da sociedade. Quando há transformações nestes padrões estes não ocorrem de forma abrupta, e sim através de um processo lento com mudanças e permanências. Ao realizar este considerado bom comportamento há uma projeção de uma autoimagem. Por isso, o agente, que era um estranho naquele meio, deveria projetar uma imagem sobre si em conformidade com o padrão estabelecido do local para se misturar na multidão.

Sendo assim, era destacada no manual a importância de observar os costumes locais para se parecer como um deles e não criar um estranhamento. Como o próprio manual afirma sobre o uso do cigarro como parte do disfarce e a forma de manuseá-lo conforme o local, “estude as pessoas a sua volta e isso se tornará cada vez mais evidente. Estude a si mesmo, também, para ver se você tem desenvolvido hábitos peculiares ao fumar que podem ser notados. Se assim for, livre-se deles” (**Manual of Disguise**, 1944, p. 141, Tradução nossa)³. Portanto, o espião deveria se tornar um deles, adotar os hábitos da população local. Em outras palavras, projetar uma imagem de membro daquele meio social.

Para isso não somente roupas, maquiagens, acessórios, posturas e formas de andar eram necessários, chegavam ao ponto de recorrer a cirurgias plásticas. Um exemplo foi R.R. Hutchinson, um político de Westminster enviado a Cap Gris Nez, na França. Ele costumava visitar essa região

³ Study the people around you and this will become increasingly evidente. Study yourself, also, to see if you have developed peculiar habits in smoking that might be noticed. If so, get rid of them”.

todos os anos e foi enviado para coletar informações sobre a artilharia costeira, pois o reconhecimento aéreo era inevitavelmente detectado e não havia ainda informantes franceses disponíveis. Entretanto, por ser muito conhecido em Cap e para evitar atrair suspeitas, Hutchinson fez uma cirurgia plástica para alterar seus traços. Ainda com os curativos da cirurgia coletou informações sobre peças de artilharia de longo alcance ao redor do território (FARAGO, 1996, p. 94).

Mas, não bastava apenas se transformar, os espões também precisavam esconder seus equipamentos, utilizando também a camuflagem como forma de segurança. Um exemplo era o *Plaster Logs*, um tronco de madeira com uma cavidade para esconder armas e munições. Com semelhante função para esconder munições, explosivos e material incendiário havia o *Plaster Vegetables and Fruit*, que eram vegetais e frutas falsos feitos de gesso que poderiam ser abertos, possuindo em seu interior uma cavidade. Além de madeiras de ferrovias e pontes para guardar *Sten Gun*; parafusos que ao se abrir poderiam conter um explosivo; ou ao contrário, uma bomba em formato de uma garrafa de vinho, de um livro ou de lata de Shoyo muito utilizada no Japão (**Catalogue of Special Devices and Supplies**, 1945).

Todos estes procedimentos, que nos parecem adivinhos de cenas de filmes do agente secreto 007, eram desenvolvidos por cientistas e especialistas para a segurança do agente e sucesso da missão, pois era imprescindível o sigilo neste tipo de operação. Isso tornava necessário o cuidado com os mínimos detalhes, como a conformidade das peças de roupa com o personagem e com o local. Um espião disfarçado de mecânico não poderia utilizar roupas íntimas de seda, por exemplo. Para isso não economizavam em quantidade. O estoque de roupas em um mês de 1944 era em média de 20 mil artigos (Ibidem). Para completar o figurino utilizavam também acessórios adquiridos antes da guerra ou por meio de refugiados e, desta forma, caracterizavam o personagem.

4. E se precisasse lutar?

Nem sempre era possível agir sem ser detectado, em algumas situações era necessário lutar e pegar em armas. Mesmo que não agissem em campos de batalha, o que tornava o elemento furtividade ainda essencial. Sendo assim, dois manuais faziam parte do material de instrução para espões, o *All in Fighting* e o *Sten Gun Manual*, tendo seus conteúdos também repassados aos movimentos de resistência nos países ocupados. Eram formas de lutas para também agir nas “sombras” na medida do possível.

O *All in Fighting*, de 1942, depois publicado nos EUA como *Get tough*, foi um manual do Capitão W. E. Fairbain sobre técnicas de lutas desarmadas ou com facas, isto é, defesa pessoal. Também se informava sobre pontos de pressão letais do corpo; uso de objetos como cadeiras, caixas de fósforos, pequenas varas ou canos; como desarmar o inimigo; e como assassiná-lo. O propósito era

treinar os agentes para matar os inimigos os atacando em pontos estratégicos do corpo; a agirem de forma mais discreta possível e a esconderem suas armas em locais menos prováveis de serem descobertos. Antes da guerra, Fairbairn era instrutor de defesa pessoal na *Shanghai Police* e em 1940 foi empregado no Reino Unido (BULL, 2013, p. 55). O responsável por ensinar estas técnicas aos agentes SOE foi Bill Sykes, especialista em boxe chinês e que era capaz de escalar cercas de arames sem se machucar nem soar o alarme.

Nestas diversas técnicas ensinadas no *All in Fighting* o espião aprendia como desferir golpes com as mãos e com as pernas, como se posicionar, executar e praticar para que fossem realizados de forma rápida e eficiente. Para isso também aprendiam quais os melhores alvos no corpo do inimigo e como se livrar de um contraataque. Por exemplo, o golpe com a borda da mão. Com os dedos esticados, o polegar estendido e utilizando a borda da mão, o espião aprendia como atingir, de forma mais rápida possível, os pulsos, o antebraço, o bíceps, o pescoço, os rins ou a base da espinha (**All In Fighting**, 1942, p. 56). Ou ainda, a empurrar o oponente pelo queixo; utilizar de pontapés caso seja agarrado pela cintura pelo inimigo como forma de defesa; matá-lo com pontapés caso estivesse no chão; aplicar golpes com o joelho quando um estiver muito próximo do outro; se livrar de estrangulamentos e aplicar um contragolpe com uma chave de braço; morder a orelha e agarrar pelos testículos em um abraço de urso, entre outros (Ibidem, p. 56-65).

Podemos citar também exemplos de técnicas com usos de objetos. Assim, com o manual o espião aprendia a utilizar uma cadeira para se defender de um oponente armado com faca, o atacando com um ou mais pernas da cadeira contra seu corpo; a se livrar de uma arma apontada em sua cintura pelo oponente com uma caixa de fósforo, o atingindo na mandíbula em um movimento circular capaz de se livrar da mira da arma; e como matar utilizando um pequeno bastão. Além de desarmar o inimigo em posse de uma arma de fogo se estivesse preso na mira (Ibidem, p.66-72).

Mas, os agentes aprendiam também a agir caso estivessem do outro lado. Ou seja, a utilizar uma arma de fogo. Para isso existia o *Sten Gun Manual*, criado pelo *The War Office*, em 1944, o manual para ensinar a montar, carregar, utilizar e limpar a metralhadora da SOE mais utilizada pelas forças de resistência por ser simples, barata, possuir munição de fácil acesso (9mm, incluindo alemã e italianas) e pelo seu poder de fogo a curta distância. Além da capacidade para lançamentos aéreos e de fácil ocultação. Milhões de *Sten Gun* foram distribuídas pelo SOE, sendo utilizadas tanto para serviços clandestinos como para palcos de guerra das forças oficiais. Inclusive foi a arma utilizada para assassinar Reinhard Heydrich na *Operação Anthropoid*⁴.

⁴ Cf.: O filme *Anthropoid* (2016) sobre esta operação.

Engenhocas como estas não eram desenvolvidas apenas para matar e explodir. Alguns dispositivos foram criados para diversas funções que pudessem ajudar nas missões de furtividade dos espões. Dentre uma variada gama podemos citar alguns exemplos, como o aparato de respiração embaixo d'água que consistia em um tubo de oxigênio que durava em torno de uma hora e meia, o *Amphibian*. Ou o *Mucuna*, um pó que causava coceira na pele. Além de meios de transporte como submarinos para uma pessoa, o *Welman*.

Foram cerca de 6.600 toneladas de material produzido pela SOE (SEAMAN, 2001, p. 07): dispositivos, explosivos, armamento ou disfarces, mas, todos estes, assim como o combate corporal por meio da defesa pessoal, tinham como objetivo uma forma de luta diferente do campo de batalha. Era um combate com princípios de furtividade para espionar, produzir inteligência, sabotar e resistir. Essas técnicas, armas e equipamentos refletem este tipo de luta do agente secreto e da resistência, uma luta valendo-se da astúcia por não trata-se de um confronto direto, e sim nas “sombras” com a ajuda de todo este aparato.

Como afirma Clausewitz, “quanto mais fracas forem as forças submetidas à direção estratégica, tanto mais acessível esta será à astúcia” (CLAUSEWITZ, 2003, p. 217). Portanto, aquele que não possui meios de impor sua vontade contra o oponente, neste caso a população local contra as forças do Eixo, torna-se submetido à imposição do adversário. Porém, encontra, através ações no seu cotidiano, formas de resistência e defesa. Era essa prática que os manuais procuravam ensinar e tinham os agentes secretos como porta-vozes. As técnicas aqui analisadas são exemplos de astúcias empreendidas no dia-a-dia pelos mais *fracos* contra os mais *fortes*. Em outras palavras, eram ações do cotidiano praticadas pelos *fracos* que aproveitam as oportunidades para atingir de alguma forma, mesmo que com o mínimo de efeito militar possível, os *fortes*. São *táticas* contra as *estratégias* citadas por Michel Certeau que se caracterizam como astúcias em uma relação de poder (CERTÉAU, 2011, p. 91).

Essas mesmas operações se caracterizam como “uma disputa entre fortificações e suporte de armas leves de um lado, e mobilidade e armas pesadas que clareia o caminho para o atacante por outro lado”. Para Jervis é possível aplicar uma defesa mesmo contra uma força larga e bem equipada (Ibidem¹). Ou seja, apesar dos nazistas serem militarmente superiores no território ocupado, isso não impediu que agentes do SOE e do OSS organizassem uma guerra secreta contra as tropas inimigas por meio de sabotagens e guerrilha com ajuda dessas técnicas e dispositivos analisados nesses manuais. O objetivo era afetar a logística do inimigo para comprometê-lo no momento do ataque final.

Eram operações especiais que podemos chamar de ações encobertas (*Cover Action*). Esse tipo de atividade tem como objetivo influenciar outros governos e organizações a seguirem um comportamento que favoreça os interesses daqueles que organizam e conduzem essas ações. Dentre os

tipos de operações encobertas estão o apoio a grupos locais no empreendimento de sabotagens, guerrilhas, guerras subterrâneas, operações paramilitares, terrorismo etc (CEPIK, 2003, p. 67). O envolvimento pode ser através de suporte financeiro, fornecimento de armas, inteligência, treinamento e forças combatentes especializadas neste tipo de operação.

Segundo João Manoel Roratto, operações encobertas são resultados de atividades de Inteligência que podem ser definidas como:

um conhecimento, organização e atividades que resultam: (1) na coleta, análise, produção, difusão e na utilização especializada de informações relativa a outros governos, grupos políticos, partidos, forças militares, movimentos ou outras associações que dizem respeito a grupos ou a segurança governamental; (2) na neutralização ou na contraposição de atividades similares realizados por outros grupos, movimentos ou governos; e (3) **em atividades encobertas, realizadas para influir na composição e comportamento de grupos e governos**
* (RORATTO, 2012, p. 37-8 – Grifo da autora).

Portanto, o OSS e o SOE empreenderam operações especiais que possuíam caráter militar de guerra, mas não convencional. São classificadas como especiais em relação as instituições militares e secreta devido à tentativa de proteger os indivíduos participantes e pelo caráter de suas atividades. Conforme Bernardo Wahl G. de Araújo Jorge, “embora as unidades especiais devam atuar o mais discretamente possível, a fim de preservar o elemento essencial de seu modo de agir – a surpresa - sua ação prescinde de medidas clandestinas e de agentes secretos” (ARAÚJO, 2012, p. 106). Ainda segundo o autor, ações do SOE, e neste caso podemos acrescentar também o OSS, são classificadas também como Operações de combate não convencionais (*Ibidem*). Trata-se de ações de comandos e de forças especiais que através de sabotagem e guerrilha atacam a retaguarda do inimigo. Era o desejo de Churchill de “incendiar a Europa”.

Ao escolher trabalhadores e guerrilheiros para executarem suas missões, o OSS e SOE conseguiam combinar esse elemento de surpresa, pois eram civis que estavam inseridos no cotidiano do inimigo sem supostamente levantar suspeitas. Ou que estariam escondidos nas selvas e que poderiam atacar sem serem vistos. Um dos principais grupos do OSS, especialista neste tipo de ação, foi o *Detachment 101* em Burma (Myanmar ou Birmânia, sul da Ásia Continental) contra os japoneses em operações subversivas de sabotagem e guerrilha e serviço de inteligência ao coletar informações.

Com a ajuda da população local, o objetivo do OSS nessa região era fazer com que a China permanecesse na guerra contra o Japão. Para isso, era preciso libertar estradas no território de Burma para que os americanos pudessem fornecer suporte aos chineses, já que seus portos foram ocupados pelos japoneses em 1938. Assim, o *Detachment 101* foi responsável pela segurança desta rota por meio de uma guerra nas selvas com ataques surpresas de guerrilha e sabotagem (SACQUETY, 2013, p. 04).

Essa segurança é um conceito que pode ser analisado através de diversas perspectivas dentro das Terias das Relações Internacionais. Na linha do realismo ela é, em poucas palavras, vista como proteção contra ameaças de invasões por meio da capacidade técnica e militar (PONTES, 2015, p. 12). Assim, “a soberania nacional e o equilíbrio de poderes, que são distribuídos entre os diversos Estados, estão indiscutivelmente associados ao que se entende por segurança” (*Ibidem*).

Estudos de segurança e defesa fazem parte de um subcampo das Relações Internacionais que tem no realismo uma de suas linhas teóricas. Seguindo o paradigma de Tomas Hobbes que defende o estado de natureza do homem da “guerra de todos contra todos” e a necessidade de criação de um Estado para controlar esse contexto de anarquia (HOBBS, 2014), o realismo aplica tal concepção para as Relações Internacionais e a segurança nacional. Tal perspectiva defende que na arena internacional os Estados lutam entre si, fazendo da diplomacia e da guerra os principais meios para alcançar as causas nacionais.

Sendo assim, a teoria do realismo entende segurança e defesa como a salvaguarda contra ameaças externas através das disputas de poderes. Ou seja, segundo Helga Haftendorn, para o realismo as relações entre os Estados são reguladas através de interesses e uma balança de poder em que se sobressaem aqueles com poder suficientemente coerente e forte. Ainda conforme a autora, somente ao final da Segunda Guerra Mundial que esses teóricos “reconheceram que um sistema de segurança duraria apenas se dependesse tanto da renúncia à força quanto do respeito aos direitos humanos” (HAFTENDORN, 1990, p. 07 – tradução da autora).

Portanto, segundo Stephen M. Walt, os estudos de segurança são definidos como os estudos da ameaça, uso e controle da força militar para garantir a independência, soberania e fronteiras dos Estados. Trata-se de explorar as condições que “fazem o uso da força mais provável, as maneiras que a força afeta os indivíduos, Estados e sociedades, e as políticas específicas que os Estados adotam para preparar, prevenir e empreender uma guerra” (WALT, 1991, p. 212). Contudo, ainda conforme o autor, apesar das ameaças militares serem os perigos mais sérios enfrentados pelos Estados em sua segurança nacional, não são os únicos (Idem, p. 213). Como exemplo, podemos citar o controle de armas, diplomacia, gestão de crises, agendas econômicas e ecológicas, entre outros.

Essa perspectiva pode ser pensada para analisar a Segunda Guerra Mundial, mais especificamente pelo uso do serviço secreto. A Alemanha se tornou uma ameaça para os Aliados, o que culminou na ocupação de diversos territórios na Europa e na África. Para ajudar a libertá-los, foram construídas redes de colaboração entre as agências de espionagem britânica e norte-americana e os movimentos de resistência formados pela população local. Através de operações especiais, o SOE e o OSS empreenderam medidas de segurança para tentar defender o território e expulsar a ameaça externa e, assim, manter a soberania e independência desses locais.

5. Considerações finais

A partir da análise das ações desses serviços secretos podemos concluir que até mesmo armas e lutas de defesa pessoal eram pensadas como formas de astúcias. Eram destinadas a ações de furtividade e não para o combate em campos de batalha, como fazia um soldado de patente. Para isso, era preciso se esconder até o momento certo de agir e, desta forma, garantir sua proteção, pois a espionagem é dissimulação. Isso fazia necessário o uso de disfarces e camuflagens, reproduzindo, desta forma, uma imagem para se enquadrar no meio em que estava inserido e parecer um deles. Portanto, deveriam ser observados detalhes desde a sua aparência até seus comportamentos e hábitos.

Tais ações nos mostram que a guerra não é feita apenas de soldados em campos de batalha, carregando suas armas, explosivos, conduzindo tanques, ou de bombardeios de aviões e navios. A guerra age em diversas instâncias da vida cotidiana dos civis, é uma guerra total que vai além do *front*. Isso foi verificado nas ações de resistência contra o Eixo empreendidas pelo OSS e SOE. Mesmo não sendo definitivas para a vitória dos Aliados, essas ações faziam parte dos modos encontrados para enfraquecer o inimigo, nem que fossem atrapalhando seu cotidiano. Tornando sua dominação mais difícil.

Fontes

M.O.1. (S.P.) THE WAR OFFICE. Catalogue of Special Devices and Supplies, Copy No. 34, 1944. In: *Secret Agent's Handbook: The WWII Spy, Manual of Devices, Disguises, Gadgets, and Concealed Weapons*. Canada: The Lyons Press, 2001.

M.O.1. (S.P.) THE WAR OFFICE. Catalogue of Special Devices and Supplies. Copy No. 148, Vol. 2, 1945. In: *Secret Agent's Handbook: The WWII Spy, Manual of Devices, Disguises, Gadgets, and Concealed Weapons*. Canada: The Lyons Press, 2001.

OFFICE OF STRATEGIC SERVICE. *German Agent Parachuted into Marocco*. In: Record Group 226: Records of the Office of Strategic Services, 1919 – 2002. Series: Algiers Field Station Files, 1941 – 1945.

OFFICE OF STRATEGIC SERVICES, *Manual of Disguise*, 1944.

SPECIAL OPERATIONS EXECUTIVE, *All In Fighting*, 1942.

THE WAR OFFICE, *Sten Gun Manual*, 1944.

Referências bibliográficas

ARAÚJO JORGE, Wahl G. De. História Secreta das Forças Especiais. In: : *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília: Abin, n. 7, jul. 2012, p. 106.

BOSE, Mihir. Secrets and lies of a master spy: The agent who fooled the British, Russians, Italians, Japanese and the Nazis during WW2. In: *The Telegraph*, 2016. Último acesso: 23/12/2016 às 16:54. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/09/secrets-lies-master-spy-agent-fooled-british-russians-italians/>

BULL, Stephen. Introduction. In: *The Secret Agent's: pocket manual (1939-1945)*. London: Conway, 2013.

CEPIK, Marcos A. C. *Espionagem e democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 67.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: 1. Artes de fazer*. 17. Ed. Tradução de Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

CLAUSEWITZ, Carl. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ELIAS, Nobert. A Civilização como Transformação do Comportamento Humano. In: ELIAS, Nobert. *O processo civilizador: uma historia dos costumes*. v.1. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1994.

EVANS. Richard J. *O Terceiro Reich em guerra*. Trad.: Lúcia Brito e Solange Pinheiro. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2012.

FARAGO, Ladislav. *A Guerra Secreta: História da Espionagem na II Guerra Mundial*. Lisboa: Edições 70, 1961.

- FOOT, M.R.D. The OSS And SOE: An Equal Partnership? In: CHALOU, George C. (org). *The Secrets war: the Office of Strategic Services in World War II*. United States: National Archives and Records Administration. Proceedings of a conference sponsored by and held at the National Archives in Washington, D.C., July 11-12, 1991, p. 295-300.
- HAFTENDORN, Helga. The security puzzle: theory-building and discipline-building International Relations. In: *International Studies Quarterly*. v. 35, n. 1, 1990, p. 07.
- HASTINGS, Max. *Inferno: o mundo entre guerra 1939-1945*. Trad.: Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2012.
- HEINRICHS, Waldo. The United States Prepares For war. CHALOU, George C. (org). *The Secrets war: the Office of Strategic Services in World War II*. United States: National Archives and Records Administration. Proceedings of a conference sponsored by and held at the National Archives in Washington, D.C., July 11-12, 1991.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2014.
- HORN, Eva. *Knowing the Enemy: The Epistemology of Secret Intelligence*. Translation from the German by Sara Ogger. Published in Grey Room 11, May 2003.
- JERVIS, Robert. Cooperation under the security dilemma. In: *World Politics*, v. 30, n. 2, 1978.
- KEEGAN, John. *Inteligência na Guerra: Conhecimento do inimigo, de Napoleão à Al-Qaeda*. Trad.: S. Duarte. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- PONTES, Marcos Rosas Degaut. O que é Segurança? In: *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília: Abin, n. 9, maio 2015, p. 12.
- RORATTO, João Manuel. Acepções e Conceitos de Inteligência de Estado. In: *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília: Abin, n. 7, jul. 2012, p. 37-8.
- SACQUETY, TROY J. *The OSS in Burma: Julge War against the Japanese*. University Pressa of Kansas, 2013, p. 04.
- SEAMAN, Mark. Introduction. In: *Secret Agent's Handbook: The WWII Spy, Manual of Devices, Disguises, Gadgets, and Concealed Weapons*. Canada: The Lyons Press, 2001.
- TZU, Sun. *A Arte da Guerra*. Tradução para o português por Neury Lima. São Paulo: Novo Século, 2014, p. 152.
- WALT, Stephen M. The Renaissance of Security Studies. In: *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (Jun., 1991), p. 212.
- WOLOSYN, André Luís. *Guerra nas Sombras: Os bastidores dos serviços secretos internacionais*. São Paulo: Contexto, 2013.



In Memoriam



HOPLOS

Revista de
Estudos Estratégicos e
Relações Internacionais

Vol. 2 - No. 3 - 2018
ISSN: 2595-699X

PPGEST-UFF

