

PPGEST - UFF

# HOPLOS



Revista de  
Estudos Estratégicos e  
Relações Internacionais

Vol. 2 - No. 2 - 2018

ISSN: 2595-699X



# **HOPLOS**

**Revista de Estudos Estratégicos  
e Relações Internacionais**

**v.2 n.2**

**Jan.-Jun. 2018**

**ISSN 2595-699X**

**Niterói -2018**



“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 Passetti  
Chefe do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais – DEI: Prof. Dr. Alex Jobim

## **EQUIPE EDITORIAL:**

Editor: Vinícius Armele dos Santos Leal  
Editores-Assistentes: Mariana Guimarães, Maria Lígia Gomes e Heitor Erthal, Monique Lopes, Luiz Felipe Dias Souza, Jéssica Pires Barbosa Barreto  
Secretaria: Isabella Pereira  
Projeto Gráfico: Viviane de Oliveira | [www.vivinhaoliveira@gmail.com](mailto: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 – 2ºandar. Centro – Niterói – RJ  
CEP. 24020-150  
E-mail: [revistahoplos@gmail.com](mailto:revistahoplos@gmail.com)  
Facebook: Hoplos  
ISSN 2595-699X





## SUMÁRIO

### **EM BUSCA DE EQUILÍBRIO: O JAPÃO ENTRE A APROXIMAÇÃO COM A RÚSSIA E A ALIANÇA COM OS EUA**

Luiz Miguel Klen Leite .....3

### **A COOPERAÇÃO BRASIL-ÁFRICA EM DEFESA DURANTE O GOVERNO LULA**

Alex Guedes Brum.....16

### **PÓS-COLONIALISMO E A LEGITIMAÇÃO INTERNACIONAL DAS INTERVENÇÕES MILITARES NO SÉCULO XXI**

Hugo Felix de Souza Silva.....30

### **SOBRE HIDROCARBONETOS E INVÓLUCRO POR POTÊNCIAS: AS DINÂMICAS GEOPOLÍTICAS DA REGIÃO DO CÁSPIO**

Túlio Cezar de Oliveira Bunder.....46

### **A DIPLOMACIA DAS CANHONEIRAS E O SÉCULO XXI: UMA REVISÃO CONCEITUAL**

Andrea Luiza Fontes Resende de Souza.....63

### **POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: O PROCESSO DE “POLITIZAÇÃO” DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA NOVA REPÚBLICA**

Lucas Peixoto Pinheiro da Silva.....80

### **DE BERLIM A BUCARESTES: OS 35 ANOS QUE ABALARAM OS BÁLCÃS**

Tiago Valêncio de Melo.....96





## EM BUSCA DE EQUILÍBRIO: O JAPÃO ENTRE A APROXIMAÇÃO COM A RÚSSIA E A ALIANÇA COM OS EUA

**Luiz Miguel Klen Leite**

Bacharel em Relações  
Internacionais pelo  
Centro Universitário La  
Salle do Rio de Janeiro

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo analisar como a administração Abe tem conciliado seu objetivo de aproximação com a Rússia e, por outro lado, as demandas de seu principal aliado, os EUA, após a crise na Ucrânia. A deterioração das relações entre Rússia e Ocidente e a consequente aplicação de sanções ao país de Vladimir Putin após a anexação da Crimeia criaram um dilema para o Japão. Engajado na construção de relações mais próximas com seus vizinhos russos desde seu retorno ao posto de Primeiro-Ministro, Shinzo Abe teve de tentar acomodar simultaneamente o interesse nacional japonês e as pressões de seu aliado norte-americano. As causas da aproximação russo-japonesa e o histórico de suas relações bilaterais entre 2012 e 2014 serão exploradas e, em seguida, serão analisadas as medidas implementadas pela diplomacia japonesa após 2014 para manter boas relações com os russos sem, no entanto, prejudicar sua aliança com os norte-americanos.

**Palavras-Chave:** Shinzo Abe; Japão; Rússia; EUA; Ucrânia

**Abstract:** The purpose of this article is to analyze how the Abe administration has conciliated its goal of rapprochement with Russia and, on the other hand, the demands of its main ally, the USA, after the crisis in Ukraine. The deterioration of relations between Russia and the West and the consequent application of sanctions to Vladimir Putin's country after the annexation of Crimea created a dilemma to Japan. Engaged in building closer relations with its Russian neighbors since his return to the post of Prime-Minister, Shinzo Abe had to try to simultaneously accommodate both the Japanese national interest and the pressure from its American ally. The causes of the Russo-Japanese rapprochement and their bilateral relations between 2012 and 2014 will be here explored and then the measures implemented by Japanese diplomacy after 2014 to maintain good relations with the Russians without, however, harming its alliance with the Americans will be analyzed.

**Keywords:** Shinzo Abe; Japan; Russia; USA; Ukraine



## 1. Introdução

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), as relações do Japão com as superpotências que despontaram no cenário internacional ao fim daquele conflito influenciaram em grande medida sua Política Externa. Sob ocupação dos Estados Unidos da América (EUA), o país promulgou sua Constituição Pacifista (1947) e renunciou seu direito à guerra. Além disso, desde a assinatura do Tratado de Segurança Mútua (1951) entre os dois países, relegou sua defesa aos norte-americanos, enquanto se dedicou ao crescimento econômico e manteve um baixo perfil internacional (DOBSON, 2017, p. 205).

As relações com a União Soviética (URSS) se desenvolveram no sentido oposto. À parte a Declaração Conjunta<sup>1</sup> (1956) entre os dois países, nenhum tratado de paz foi assinado até os dias de hoje. Durante a Guerra Fria, o incremento do poder soviético na Ásia foi percebido como ameaça a segurança do Japão e motivou investimentos em suas Forças de Auto-Defesa (LIND, 2016). Além disso, a disputa territorial envolvendo as ilhas Curilas, permanece um obstáculo para a completa normalização das relações russo-japonesas.

Em 2012, o retorno de Shinzo Abe e Vladimir Putin à liderança de seus respectivos países representou um período promissor para as relações bilaterais. Pouco antes de sua reeleição, Putin declarou que os dois países deveriam desenvolver seus laços econômicos e atingir um empate<sup>2</sup> (*hikiwake*), o que gerou expectativas de que uma resolução quanto a disputa territorial era possível. A partir de 2014, entretanto, o advento da crise na Ucrânia e da anexação da Crimeia resultou em crescentes tensões entre Rússia e o Ocidente. Nesse contexto, o Japão não apenas condenou as ações russas na Europa, como apoiou as outras nações do G7<sup>3</sup> na imposição de sanções ao país, fato que impactou negativamente os esforços de aproximação até então implementados.

Tal revés não diminuiu o empenho do Premiê japonês na construção de melhores relações com a Rússia. Recentemente, Abe propôs uma “nova abordagem”<sup>4</sup> para com seu vizinho, pautada na cooperação em questões estratégicas e econômicas, mesmo enquanto a disputa pelas ilhas Curilas não é resolvida. Mas, apesar do ímpeto do líder japonês em se aproximar do seu vizinho e da manutenção

---

1 A Declaração Conjunta trata do fim do estado de guerra entre Japão e URSS e o restabelecimento de relações diplomáticas e consulares. Com base nesse documento, a URSS concordava em devolver os territórios de Habomai e Shikotan quando um tratado de paz fosse assinado.

2 Em discurso feito em 2012, Vladimir Putin utilizou o termo “Hikiwake”, retirado do judô e que significa um empate.

3 O “Grupo dos Sete” é composto pelas maiores economias avançadas do mundo, EUA, Canadá, França, Reino Unido, Itália, Alemanha e Japão. Entre 1998 e 2014, a Rússia foi suspensa integrou o grupo, formando o G8. Em 2014, após a anexação da Crimeia, o país foi suspenso do grupo.

4 A “nova abordagem” foi definida como uma aproximação orientada para o futuro e que não se limita a uma forma de pensamento tradicional. Adicionalmente, um plano econômico de 8 pontos foi divulgado a fim de desenvolver a cooperação econômica russo-japonesa, com foco nas áreas de energia, transportes, agricultura, tecnologia, saúde, infraestrutura, cultura e negócios.

de suas boas relações com o Presidente russo, a resolução da mencionada disputa territorial parece uma possibilidade remota atualmente (WALKER, 2017, p. 2-3).

Enquanto a administração Abe entende que a aproximação com a Rússia é de fundamental importância para a segurança de seu país e, portanto, do interesse nacional japonês, o engajamento em relação à Rússia gerou severas críticas por parte dos EUA, que almejam responder a anexação da Crimeia e a postura não cooperativa russa no conflito sírio (ROZMAN, 2016b, p. 4). Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar como a diplomacia japonesa tem buscado conciliar seu objetivo de aproximação com a Rússia com as demandas de seu aliado americano.

A perspectiva do Japão será usada como fio condutor desse trabalho. A delimitação temporal do artigo vai de 2012 até os dias atuais, escolhida por coincidir com o segundo mandato de Shinzo Abe. Desde sua reeleição, Abe se engajou na aproximação com a Rússia, fator que, somado as suas boas relações com o Presidente russo, produziram uma mudança qualitativa nas conversações bilaterais entre os dois países (WALKER, 2017, p. 1-4).

As duas primeiras seções abordam as causas da aproximação entre Japão e Rússia e as relações entre os dois países entre 2012 e 2014, respectivamente. A terceira seção trata de como a diplomacia japonesa buscou equilibrar, por um lado, seu objetivo nacional de aproximação com os russos e, por outro lado, as demandas dos EUA após a crise na Ucrânia. Na última seção, serão apresentadas as considerações finais.

## **2. Causas da aproximação entre Rússia e Japão**

Conforme Brown (2016), a importância da aproximação do Japão com o país de Vladimir Putin se deu por dois principais fatores: i) o esforço da diplomacia japonesa para contrabalançar o crescente poder chinês na região e; ii) a determinação do atual mandatário japonês em resolver a contenda territorial sobre as ilhas Curilas antes do fim de sua administração (BROWN, 2016).

A ascensão chinesa desempenhou papel central nas tentativas japonesas para se aproximar da Rússia. A disputa sino-japonesa em torno das ilhas Senkaku/Diaoyu se acirrou desde 2010 e, em 2013, o governo chinês declarou de forma unilateral a criação de uma Zona de Identificação de Defesa Aérea<sup>5</sup> na região. Em 2015, aeronaves chinesas se aproximaram do espaço aéreo japonês 570 vezes (ECONOMY; KURLANTZICK; BLACKWILL, 2017). No mesmo ano, a China investiu US\$ 215 bilhões em suas Forças Armadas, ou seja, o segundo maior orçamento militar do mundo, atrás apenas dos EUA (SIPRI, 2016).

---

5 “Área do espaço aéreo sobre terra ou água, dentro da qual a pronta identificação, a posição e o controle da aeronave são requeridas no interesse da segurança nacional.” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2018).

De acordo com Izumikawa (2016), a assertividade chinesa tem influenciado a política do Japão para a Rússia de duas formas:

Primeiro, considerações sobre balança de poder inclinam Tóquio para a Rússia, cada vez mais como um potencial contrapeso vis-à-vis a China. Isso não significa que Tóquio espera formar uma coalizão anti-China com a Rússia; o que isso significa é que o Japão espera que melhores relações entre Moscou e Tóquio possam ter um efeito restritivo na postura chinesa, ou ao menos que Tóquio precisa prevenir que Moscou se torne um aliado muito próximo da China. Segundo, o impacto das cada vez mais assertivas atividades marítimas chinesas leva a política de segurança do Japão a olhar mais para o Sul, tornando desejável estabilizar o ambiente de segurança no Norte por meio de melhores relações com a Rússia (IZUMIKAWA, 2016, p. 62, tradução nossa)<sup>6</sup>.

Por sua vez, Taniguchi (2016) corrobora esse ponto observando que atualmente as Forças de Auto-Defesa do Japão têm que dividir sua atenção e recursos ao norte, onde a Rússia realizou 473 incursões em 2014, e ao sul, onde as tensões com a China têm aumentado desde 2010. Nesse sentido, a resolução da contenda territorial com os russos significaria que o Japão poderia focar suas Forças ao sul (TANIGUCHI, 2016, p. 43).

No entanto, a questão da contenda territorial sobre as ilhas Curilas tem se mostrado de difícil resolução e, apesar do otimismo gerado pelas boas relações entre Shinzo Abe e Vladimir Putin, um acordo não parece provável no curto prazo. As ilhas Curilas formam um arquipélago de 56 ilhas localizadas entre o Mar de Okhotsk e o Oceano Pacífico e que se estendem do Extremo Oriente russo ao território japonês de Hokkaido. A disputa entre russos e japoneses em seus moldes atuais compreende quatro ilhas, Habomai, Shikotan, Kunashir e Iturup, e teve início com a invasão soviética desses territórios em 1945. No mesmo ano, a posse soviética sobre aqueles territórios ficou acertada na Conferência de Yalta (YAHUDA, 2004, p. 17). Em 1951, como parte do Tratado de Paz de São Francisco, os japoneses abriram mão de seus direitos sobre as ilhas Curilas ao Sul. Apesar disso, o Japão argumenta que as ilhas localizadas no extremo sul do arquipélago, Habomai e Shikotan, fazem parte do território japonês de Hokkaido e, portanto, não estão sob jurisdição do referido Tratado. Não obstante, a URSS não assinou o Tratado de São Francisco, de forma que as ilhas nunca foram formalmente reconhecidas como seu território.

Na Declaração Conjunta de 1956, a URSS propôs o retorno de Habomai e Shikotan ao Japão, cuja insistência pelo retorno também das ilhas Kunashir e Iturup impediu a consumação do acordo.

---

6 “First, balance of power considerations incline Tokyo to Russia, increasingly as a potential counterweight vis-à-vis China. This does not mean that Tokyo is hoping to make an anti-Chinese coalition with Russia; what it means is that Japan expects that better relations between Moscow and Tokyo can have restraining effects on China’s behavior, or at least that Tokyo needs to prevent Moscow from becoming too closely aligned with Beijing. Second, the impact of China’s increasingly assertive maritime activities drives Japan’s security policymakers to look more toward the south, thus making it more desirable to stabilize the security environment in the north by improving relations with Russia.” (IZUMIKAWA, 2016, p. 62).

Nessa época, as ilhas passaram a ser chamadas no Japão de “Territórios do Norte” (JANNUZI, 2016, p. 92). Ao longo do tempo, houve diversas outras tentativas de solucionar a questão, mas a demanda nipônica pelo retorno de quatro ilhas ao invés das duas originalmente oferecidas configurou um obstáculo para qualquer acordo.

Outrossim, se o crescimento chinês fez o Japão buscar uma resolução da contenda territorial ao norte, aumentou para os russos a importância da posse sobre as ilhas em questão (IZUMIKAWA, 2016, p. 63-64). Nesse ensejo, a modernização do arsenal russo e realização de manobras militares nas ilhas Curilas não é direcionada ao Japão, mas a China, cujo interesse no Ártico tem crescido nos últimos anos, e aos EUA, que tem implementado sistemas de defesa antimísseis na Ásia<sup>7</sup> (PAJON, 2017, p. 11). Não obstante, a ascensão chinesa pode estar simultaneamente induzindo a Rússia a também se aproximar Japão, ainda que o faça de forma cautelosa a fim de não causar prejuízo as suas relações com a China, cujos mercados civil e militar são importantes para os russos (IZUMIKAWA, 2016, p. 63-64). Para os japoneses, a importância de se colocar como um pólo alternativo à China reside na percepção de que os russos prezam pela multipolaridade e estariam propensos a cooperar com outra grande potência asiática além da China (ROZMAN, 2016b, p. 7).

Figura 1 - Região disputada entre russos e japoneses:



Fonte: DEUTSCHE WELLE (2016)

<sup>7</sup> Em 2017, os EUA posicionaram seu sistema THAAD (Terminal High Altitude Area Defense) na Coreia do Sul. No mesmo ano, Japão acertou a compra do sistema Aegis Ashore que, assim como o THAAD, possui capacidade antimísseil. A instalação de ambos os sistemas na Ásia gerou críticas da Rússia e China.

### 3. Relações russo-japonesas entre 2012 e 2014

Em 2012, Shinzo Abe e Vladimir Putin retomaram a posição de mandatários de seus respectivos países. Naquele ano, o líder russo indicou sua inclinação para a retomada dos diálogos sobre a questão territorial e a aproximação então iniciada por ambas as partes gerou a percepção de que resolução da disputa territorial poderia ser alcançada e um tratado de paz assinado. Nesse contexto favorável, Abe realizou a primeira visita de um Primeiro-Ministro japonês à Rússia em dez anos.

É importante notar que os japoneses guardavam a expectativa de que um possível acordo territorial seria baseado no modelo “2 + alfa”<sup>8</sup>, que previa a devolução inicial de Habomai e Shikotan somada a alguma concessão adicional após a conclusão de um tratado de paz entre os países. Por sua vez, os russos rejeitam essa solução, indicando a necessidade de criação de um novo modelo para a resolução da contenda (ROZMAN, 2016b, p. 6)

Até março de 2014, Abe se reuniu com Putin cinco vezes, mais do que havia se reunido com qualquer outro líder no período (TIEZZI, 2014). Em 2013 e 2014, foram realizados encontros de tipo 2+2, na qual os Ministros das Relações Exteriores e Ministros da Defesa de ambos os países abordaram temas como pirataria e terrorismo (KASHIN, 2016, p. 88). Naquelas ocasiões, os oficiais japoneses tentaram incluir a ascensão da China entre os tópicos abordados, mas seus pares russos se recusaram a tratar o assunto.

Nesse período, a Rússia também anunciou seu pivô para a Ásia, política por meio da qual almeja desenvolver as regiões da Sibéria e Extremo Oriente do país, dar continuidade as boas relações com a China e construir boas relações com outros países da Ásia-Pacífico (PANOV, 2016, p. 33). À parte a China, os russos veem no Japão um alvo prioritário para a intensificação de suas relações econômicas com países da Ásia, dado o tamanho da economia japonesa, seu nível de desenvolvimento tecnológico e a complementaridade com a economia russa (STRELTSOV, 2016, p. 52). Em 2012, o comércio bilateral russo-japonês alcançou somou US\$ 32 bilhões. No ano seguinte, esse valor atingiu seu recorde histórico, US\$ 34,8 bilhões (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, 2017).

O capital financeiro e tecnológico japonês é bem vindo pelos russos já que contribuiriam para o desenvolvimento do Extremo Oriente do país e diminuiria sua dependência econômica em relação à China. A complementaridade entre os dois países também diz respeito a decisão do Japão em diminuir sua dependência de energia nuclear após o desastre de Fukushima. Nesse sentido, os vastos recursos de gás e petróleo de seu vizinho representariam uma solução (ADAM, 2011, p. 7-8). Ainda do ponto de

---

8 A ideia de concessão posterior relacionada a “alfa” na proposta do então Presidente russo, Boris Yeltsin de criar uma Zona Econômica Especial Conjunta, e a possibilidade de uma legislação comum sobre as quatro ilhas em disputa. Atualmente a ideia é relacionada as ilhas de Kunashiri e Iturup (TOGO, 2016).

vista econômico, em 2014 ficou acordado a retirada das barreiras para o investimento japonês na Rússia (BLANK, 2014).

#### 4. Em busca de equilíbrio após a crise ucraniana

Para Silbaum (2017), a pressão dos EUA sobre a Política Externa japonesa pode ser observada ao longo das rodadas de sanções aplicadas contra a Rússia desde 2014. Para a autora, em um primeiro momento a influência americana foi feita de forma indireta, por meio de discursos que enfatizavam a importância da aliança entre os dois países para a segurança do Japão. Em um segundo momento, conforme a crise na Ucrânia se agravou e o governo americano julgou as sanções japonesas demasiadamente brandas, uma forma mais direta de pressão foi implementada e altos oficiais da administração de Barack Obama passaram a criticar a postura do governo Abe em relação à Rússia (SILABUM, 2017, p. 20-21).

Em 2014, o então Secretário de Estado Adjunto, Daniel Russel, abordou a resposta japonesa contra a Rússia da seguinte maneira:

O governo japonês claramente reconhece que a unidade na comunidade internacional será, em última medida, um dos fatores que convencerá a Rússia que ela deve ajustar seu comportamento e cessar a provocação às leis e valores internacionais. Eu tenho um alto grau de confiança que o governo japonês também reconhece que a unidade nessa questão também tem implicações significativas para a região da Ásia-Pacífico. Há abundantes analogias que podem ser feitas entre o comportamento da Rússia e as ameaças à soberania e integridade territorial muito próximas ao Japão. Essa lição não se perdeu no governo japonês, e nós contamos com eles (THE ASAHI SHIMBUN apud JANNUZI, 2016, p. 94, tradução nossa)<sup>9</sup>.

Para Jannuzi (2016), é possível interpretar a declaração de Russel como uma demanda para o que os japoneses cooperassem com os EUA e a União Europeia (UE) em relação as sanções, vinculando a cooperação japonesa à disposição americana de contrapor as ameaças chinesas que afetam diretamente o Japão (JANNUZI, 2016, p. 95).

Dada a crescente percepção de ameaça vinda da China e da Coreia do Norte, o governo japonês via como fundamental a manutenção de relações próximas com seu aliado mais tradicional. Nesse contexto, quando da aplicação das duas primeiras rodadas de sanções, a diplomacia do Japão se alinhou com as demandas de seu aliado norte-americano e se juntou as outras nações do G7 na aplicação de sanções contra à Rússia (SILABUM, 2017, p. 20-21).

---

9 “The Japanese government clearly recognizes that the unity in the international community will ultimately be one of the factors that convinces Russia that it must adjust its behavior and stop the challenge to international law and values. I have a high degree of confidence that the Japanese government also recognizes that unity in this issue also has significant implications for the Asia-Pacific region. There are abundant analogies that can be drawn between Russia’s behavior and the threats to sovereignty and territorial integrity, much closer to home for Japan. That lesson has not been lost on the Japanese government, and we’re counting on them.” (THE ASAHI SHIMBUN apud JANNUZI, 2016, p. 94).

Não obstante, conforme mais uma rodada de punições foi implementada – a terceira até então – apesar do Japão ter mantido a unidade com os países do G7, ficou evidente que sua resposta sempre foi mais tardia e de menor escala se comparada aos outros países do grupo. Além disso, apesar de ter se submetido as demandas de seu aliado americano, o país não abandonou seu objetivo de aproximação com a Rússia. Nesse sentido, é possível identificar uma postura proativa em sua Política Externa (SILABUM, 2017, p. 27-29).

É preciso ressaltar que as sanções implementadas pelo Japão foram em sua maioria simbólicas e não tiveram impacto real nas relações comerciais entre os dois países (PAJON, 2017, p. 8). Sobre isso, Silabum aponta que:

Não obstante, Abe não pretendia prejudicar a crescente relação com Putin, a qual estava ilustrada na extensão das sanções japonesas contra a Rússia. Para manter a porta diplomática com Moscou aberta, Abe evitou críticas abertas as ações de Putin, além disso, a resposta japonesa à anexação da Crimeia foi a mais moderada entre todos os membros do G7. Ao contrário das sanções americanas e europeias, que miravam a cooperação diplomática e econômica com a Rússia, as sanções japonesas nem causaram danos a economia russa nem afetaram suficientemente as relações russo-japonesas. A intenção de Abe era de enviar um sinal de que o Japão apoia os EUA contra a anexação ilegal da Crimeia, mas sem criar qualquer complicação séria para o futuro das relações russo-japonesas. Ao fazer isso, o Japão alcançou três objetivos: primeiro, apoiou sua aliança com os EUA, segundo, manteve sua imagem internacional de defensor da democracia, terceiro, sanções modestas permitiram ao Japão manter o diálogo diplomático com a Rússia (SILABUM, 2017, p. 21-22, tradução nossa)<sup>10</sup>.

As sanções foram explicadas pelos japoneses aos seus pares russos como sendo mínimas e feitas sob pressão dos EUA. Mesmo com o avanço das tensões na Ucrânia e a aplicação da terceira rodada de sanções, a resposta japonesa continuou superficial, sem impactos para a economia russa, principalmente se comparada as punições impostas pelos EUA e UE à Rússia (ROZMAN, 2016a).

Uma das medidas implementadas pela administração Abe quando da aplicação da segunda rodada de sanções foi a restrição da emissão de vistos para 23 indivíduos russos, sem que, no entanto, seus ativos no Japão fossem congelados. Em comparação, os EUA implementaram punições contra 55 organizações e 104 cidadãos russos; a UE, por sua vez, aplicou sanções contra mais de 140 indivíduos e 37 organizações da Rússia. Por outro lado, durante a terceira rodada de punições, o Japão suspendeu a exportação de armas ao país vizinho. Porém, essa medida não teve consequências práticas, já que o

---

10 “Nevertheless, Abe did not intend to damage the growing relationship with Putin, which was illustrated in the extent of Japanese sanctions against Russia. To keep the diplomatic door with Moscow open, Abe avoided direct criticism of Putin’s actions, moreover the Japanese response to annexation of Crimea was the mildest among all G7 members. Unlike the US and EU sanctions that targeted diplomatic and economic cooperation with Russia, Japanese sanctions neither caused harm to Russian economy, nor did they sufficiently damage Japan-Russia relations. Abe’s intention was to send a signal that Japan stands with the United States against illegal annexation of Crimea, yet creating no serious complications for the future of Japan-Russia relations. By doing so Japan reached three goals: firstly, Japan supported its alliance with the United States, secondly, it kept its international image of democracy advocate, thirdly, mild sanctions allowed Japan to keep the diplomatic dialogue with Russia” (SILABUM, 2016, p. 21-22).

Japão não exporta qualquer material bélico para a Rússia (SILBAUM, 2017, p. 27).

Por outro lado, Smith (2014) nota que havia no Japão a preocupação de que a crise na Ucrânia e a anexação da Crimeia poderiam estabelecer um precedente com base no qual disputas territoriais seriam resolvidas por meio da força, principalmente considerando as tensões entre japoneses e chineses sobre a soberania das ilhas Senkaku/Diaoyu e a assertividade da China quanto a suas demandas territoriais. Sendo assim, o país considerou necessário apoiar a declaração do G7 que condenava a violação da soberania e integridade territorial da Ucrânia. Porém, em seu esforço para não prejudicar suas relações com a Rússia, o Japão evitou críticas diretas àquele país em sua declaração oficial sobre o conflito ucraniano. No mesmo ensejo, o então Ministro das Relações Exteriores japonês, Fumio Kishida, adotou um tom comedido ao abordar a situação em declarações à imprensa. Em uma de suas declarações, por exemplo, Kishida evitou qualquer condenação aos russos, criticando estritamente o uso da força e atribuindo a responsabilidade pela resolução das tensões à todas as partes envolvidas (SMITH, 2014).

Ao aplicar sanções brandas e adotar um tom moderado em declarações oficiais, o objetivo da administração Abe era garantir que as conversações sobre as ilhas Curilas avançassem, assegurar o fornecimento de recursos energéticos russos, bem como articular a contenção da China, vista como o real perigo pelos japoneses. Para Abe, então, a prioridade deveria ser evitar a formação de uma aliança russo-chinesa (ROZMAN, 2016a). Consequentemente, a Rússia fez distinção entre os japoneses e os outros membros do G7, o que significou que o Japão não foi demasiadamente criticado na mídia estatal russa ou por membros do governo (STRELTSOV, 2016, p 53) e seus produtos não sofreram embargo (PAJON, 2017, p. 8).

Em suma, é possível afirmar que o Japão conseguiu agir de forma calculada e independente, mantendo seus fortes laços com seu principal aliado, os EUA, e perseguindo suas próprias preferências de aproximação com a Rússia (SILBAUM, 2017, p. 32).

Ainda assim, é importante notar que houve consequências para as relações russo-japonesas e o Primeiro-Ministro Shinzo Abe retirou seu convite para que Putin visitasse a capital japonesa em 2014. Ademais, oficiais russos adotaram um tom intransigente em relação à questão territorial e o governo russo criticou o Japão pela sua incapacidade de agir de forma independente em relação aos EUA. Na Rússia, a perspectiva de que o Japão não é um ator independente no cenário internacional limita a importância das relações entre os dois países (MILLER, 2017, p. 2; IZUMIKAWA, 2016, p. 66-67). Apesar de terem se mostrado dispostos a cooperar no campo econômico, os russos, numa clara mudança de tom em relação a 2012, deixaram claro que o Japão não deve esperar que tal cooperação se traduza em uma resolução acerca dos territórios disputados. Além disso, a deterioração das relações

russo-ocidentais e o conseqüente isolamento russo serviram para aproximar ainda mais o país da China (BROWN, 2016).

Apesar das críticas feitas perpetradas pelos EUA, de acordo com oficiais japoneses, o Japão tem buscado informar seu aliado de suas intenções e um entendimento mínimo entre as partes foi alcançado, ainda que haja discordâncias de forma geral. Graças a essas conversações e ao fato de o Japão não adotar nenhuma medida considerada inaceitável pelo governo americano, a aproximação russo-japonesa tem ocorrido sem que haja prejuízo para a aliança EUA-Japão (TOGO, 2016).

Sem embargo, o atual Presidente americano, Donald J. Trump, tem defendido a melhora das relações com a Rússia desde que iniciou sua campanha e, depois de ter assumido o cargo, incentivou Abe a continuar buscando a aproximação com o referido país. De fato, a diminuição das tensões entre EUA e Rússia teria impactos positivos nas relações russo-japonesas. Entretanto, mudanças significativas nas relações russo-americanas e, por conseguinte, russo-japonesas não parecem prováveis (MILLER, 2017, p. 4; OSBORNE, 2017; POLLMAN, 2017).

## 5. Considerações Finais

Durante a Guerra Fria, o poder militar soviético foi uma fonte de preocupação para o Japão e levou o país a assumir maiores responsabilidades no âmbito de sua própria segurança e investir em suas Forças de Auto-Defesa. Atualmente, quase três décadas após o fim da Guerra Fria, a Rússia é vista pela administração de Shinzo Abe como um país importante para a segurança japonesa. Para Abe, a normalização das relações russo-japonesas tem o potencial de evitar uma aliança entre Rússia e China, bem como permitiria ao Japão focar seu aparato militar ao sul, onde as tensões com os chineses têm se intensificado nos últimos anos.

Entretanto, a crise na Ucrânia e o posterior referendo sobre a independência da Crimeia criaram um dilema para o Japão. A administração Abe teve que harmonizar seu compromisso com os EUA e seu interesse nacional em resolver uma contenda territorial de mais de sete décadas e normalizar as relações com um vizinho considerado importante para a segurança de seu país.

Dada a sua dependência em relação aos EUA e a necessidade de manter boas relações com o país, o Japão fez o mínimo necessário para atender as pressões americanas, acomodando as demandas de seu principal aliado para aplicar sanções contra a Rússia e manter a unidade da resposta do G7 contra as ações de Vladimir Putin. Como se buscou mostrar a partir do uso de bibliografia referente ao tema, ao adotar medidas punitivas superficiais, que não causaram impacto significativo à economia russa, os japoneses também perseguiram seu interesse nacional de forma proativa e mantiveram factível a possibilidade de aproximação com seu vizinho. O tom comedido das declarações de oficiais

japoneses à imprensa, nas quais evitaram críticas diretas à Rússia, também pode ser entendido nesse contexto.

É preciso notar, porém, que a acomodação de seu objetivo nacional e das pressões dos EUA não foi livre de problemas e as sanções impostas à Rússia, mesmo que brandas, tiveram impacto nas relações bilaterais. Em contraste com as expectativas que marcaram o período entre 2012 e 2014, a resolução da contenda entre os dois países sobre a posse das ilhas Curilas parece atualmente uma possibilidade remota.

No que tange os EUA, as brandas sanções impostas pelo Japão à Rússia levaram a críticas severas feitas por oficiais americanos a seu aliado asiático e a um grau de divergência inédita desde a Guerra Fria. Não obstante, japoneses e americanos fazem uma análise divergente do atual cenário geopolítico na Ásia. Enquanto os primeiros veem a China como principal fonte de ameaça à sua segurança e consideram ser possível limitar sua proximidade com a Rússia, os americanos são céticos quando a capacidade japonesa de influenciar as relações russo-chinesas e percebem a China como fonte de desafios, mas também de oportunidades para cooperação (ROZMAN, 2016b, p. 12-13). Sem embargo, os EUA continuam engajados na defesa do Japão e, apesar de se manterem céticos quanto a relações russo-japonesas demasiadamente próximas, a aliança entre os dois países continua forte e não foi realmente prejudicada pela aproximação japonesa com a Rússia. A manutenção de diálogos bilaterais sobre a questão tem contribuído nesse sentido.

Por outro lado, em que pese as relações com a Rússia não mais serem tão positivas quanto no biênio 2012-2014, o Japão foi bem sucedido em preservar a possibilidade de diálogo e aproximação. Em 2016, no que foi seu décimo oitavo encontro com o Presidente russo, Shinzo Abe se mostrou otimista quanto a evolução das relações bilaterais e anunciou sua “nova abordagem” em relação à Rússia, segundo a qual a cooperação entre os dois países não teria mais a disputa territorial como ponto inicial das discussões. Entretanto, conforme aponta Brown (2016), é improvável que a contenda sobre as ilhas Curilas seja posta completamente de lado e o objetivo japonês é lançar mão das relações econômicas para criar um ambiente favorável as negociações territoriais.

**Referências Bibliográficas**

- ADAM, Gabriel Pessin. *As relações Russo-Japonesas no início do século XXI*. In: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3., 2011, São Paulo. *Proceedings...* São Paulo: ABRI, 2011. p. 2-17. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v2/a15.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2018.
- AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. *Anacpédia*. 2018. Disponível em: <[http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por\\_por/tr2644.htm](http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr2644.htm)>. Acesso em: 05 jan. 2018.
- BROWN, James D.J. *Japan's 'New Approach' to Russia*. 2016. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2016/06/japans-new-approach-to-russia/>>. Acesso em: 04 jan. 2018.
- DEUTSCHE WELLE (Alemanha). *A solution to the Kuril Islands dispute?* 2016. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/a-solution-to-the-kuril-islands-dispute/a-36624291>>. Acesso em: 04 jan. 2016.
- DOBSON, Hugo. *Is Japan Really Back? The "Abe Doctrine" and Global Governance*. *Journal Of Contemporary Asia*, [s.l.], v. 47, n. 2, p.199-224, 2 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00472336.2016.1257044>>. Acesso em: 02 jan. 2018.
- ECONOMY, Elizabeth C.; KURLANTZICK, Joshua; BLACKWILL, Robert D. *Territorial Disputes in South China Sea*. Council on Foreign Relations. Mai. 2016. Disponível em: <<https://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/conflict/territorial-disputes-in-the-south-china-sea>>. Acesso em: 16 maio 2017.
- IZUMIKAWA, Yasuhiro. *Japan's Approach to Russia under Shinzo Abe: A Strategic Perspective*. In: ROZMAN, Gilbert (Ed.). *Japan-Russia Relations Implications for the U.S.-Japan Alliance*. Washington, DC: Sasakawa Peace Foundation USA, 2016b. p. 61-69.
- JAPÃO. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Diplomatic Bluebook 2017*. Tóquio, 2017. 391 p.
- JANNUZI, Frank. *Japan-Russia Relations through the Lens of the U.S.-Japan Alliance*. In: ROZMAN, Gilbert (Ed.). *Japan-Russia Relations Implications for the U.S.-Japan Alliance*. Washington, DC: Sasakawa Peace Foundation USA, 2016b. p. 89-97.
- LIND, Jennifer. *Japan's Security Evolution*. Policy Analysis. n. 788, 2016, p. 1-9. Disponível em: <<https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa-788.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2018.
- MILLER, Chris. *Japan–Russia Relations: The View from Moscow*. 2017. Disponível em: <<http://www.gmfus.org/publications/japan–russia-relations-view-moscow>>. Acesso em: 04 jan. 2018.
- OSBORNE, Samuel. *Japanese Prime Minister Shinzo Abe says Donald Trump encouraged him to improve relations with Vladimir Putin*. 2017. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/japan-prime-minister-shinzo-abe-donald-trump-p-improve-russia-relations-valdimir-putin-us-president-a7579166.html>>. Acesso em: 06 jan. 2018.
- PAJON, Cèline. *Japan-Russia: The Limits of a Strategic Rapprochement*. *Russie.Nie.Visions*. n. 72, p. 1-21, 2017.
- POLLMANN, Mina. *What's New in Japan- Russia Relations?* 2017. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2017/05/whats-new-in-japan-russia-relations/>>. Acesso em: 06 jan. 2018.
- ROZMAN, Gilbert. *The Japan-US-Russia Triangle in 2016*. 2016a. Disponível em: <<http://www.theasanforum.org/the-japan-us-russia-triangle-in-2016/>>. Acesso em: 03 jan. 2018.
- ROZMAN, Gilbert. *Introduction*. In: ROZMAN, Gilbert (Ed.). *Japan-Russia Relations Implications for the U.S.-Japan Alliance*. Washington, DC: Sasakawa Peace Foundation USA, 2016b. p. 1-14.

- SILBAUM, Viktoria. *US Pressure on Japan-Russia Relations in the light of the Ukrainian Crisis*. Leiden: Leiden University, 2017. 42 p.
- SMITH, Sheila. *Japan's Painful Choice On The Ukraine Crisis*. 2014. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/sheilaasmith/2014/03/05/japans-painful-choice-on-the-ukraine-crisis/#44a7d4181fla>>. Acesso em: 06 jan. 2018.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *Trends in World Military Expenditure, 2016*. Estocolmo, 2017. Disponível em: (<<https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-world-military-expenditure-2016.pdf>>). Acesso em: 05 jan. 2018.
- STRELTSOV, Dmitry. *Russia's Approach to Japan under Vladimir Putin: A Strategic Perspective*. In: ROZMAN, Gilbert (Ed.). *Japan-Russia Relations Implications for the U.S.-Japan Alliance*. Washington, DC: Sasakawa Peace Foundation USA, 2016b. p. 51-60.
- TANIGUCHI, Tomohiko. *A Once in Sixty-Year Opportunity? Shinzo Abe's Approach to Vladimir Putin*. In: ROZMAN, Gilbert (Ed.). *Japan-Russia Relations Implications for the U.S.-Japan Alliance*. Washington, DC: Sasakawa Peace Foundation USA, 2016b. p. 41-48.
- TIEZZI, Shannon. *Between a Rock and a Hard Place: Japan's Ukraine Dilemma*. 2014. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2014/03/between-a-rock-and-a-hard-place-japans-ukraine-dilemma/>>. Acesso em: 05 jan. 2018.
- TOGO, Kazuhiko. *Positive Scenario I*. 2016. Disponível em: <[http://www.theasanforum.org/category/alternative-scenarios/?post\\_id=7803](http://www.theasanforum.org/category/alternative-scenarios/?post_id=7803)>. Acesso em: 06 jan. 2018.
- WALKER, Joshua W. *Russia-Japan Relations in the Era of Trump*. 2017. Disponível em: <<http://www.gmfus.org/publications/russia-japan-relations-era-trump>>. Acesso em: 03 jan. 2018.
- YAHUDA, Michael. *The International Politics of the Asia-Pacific*. 2 ed. New York: Routledgecurzon, 2004. 294 p.





## A COOPERAÇÃO BRASIL-ÁFRICA EM DEFESA DURANTE O GOVERNO LULA

**Alex Guedes Brum**

Doutorando em História, Política e Bens Culturais pela FGV-Rio. Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela UFF (2017) e graduado em Relações Internacionais com domínio adicional em Comércio e Negócios Internacionais pela PUC-Rio (2013).

**Resumo:** No decorrer da última década, o governo brasileiro intensificou seus esforços de cooperação – inclusive em defesa – com os países no perímetro do Atlântico Sul. O Brasil, ao buscar consolidar sua posição de país sul-atlântico, se aproximou de países da costa ocidental da África, não apenas com parceiros históricos, tais como Angola, Nigéria, e África do Sul, mas também com os demais países litorâneos. Apesar de muitos desses vínculos já existirem há décadas, os esforços atuais expressam maior intensidade e uma articulação crescente entre as políticas externas e de defesa brasileiras. Este artigo tem como objetivo analisar por que o governo Lula ampliou a cooperação em defesa e segurança com diversos países africanos. Conclui-se que, diante de um cenário em que o Atlântico Sul ganha nova importância geopolítica, tanto para os atores da região quanto para os de fora, o Brasil instrumentalizou a cooperação em segurança e defesa com os países africanos com o objetivo de promover a construção de uma identidade regional que visa alterar as relações de poder nesse espaço.

**Palavras-chave:** cooperação Sul-Sul, defesa, governo Lula, África.

**Abstract:** During the last decade, the Brazilian government intensified its cooperation efforts - including in defense - with the countries in the South Atlantic perimeter. Brazil, in seeking to consolidate its position as a South Atlantic country, approached countries on the west coast of Africa, not only with historical partners, such as Angola, Nigeria, and South Africa, but also with other coastal countries. Although many of these links have existed for decades, current efforts express greater intensity and a growing articulation between Brazilian foreign and defense policies. This article aims to analyze why the Lula government extended cooperation in defense and security with several African countries. It is concluded that, faced with a scenario in which the South Atlantic is gaining new geopolitical importance, both for the actors of the region and for the outsiders, Brazil has instrumented cooperation in security and defense with the African countries with the objective of promoting construction of a regional identity that aims to change the relations of power in this space.

**Keywords:** South-South cooperation, defense, Lula government, Africa.



## 1. Introdução

No decorrer da última década, o governo brasileiro intensificou seus esforços de cooperação – inclusive em defesa – com os países no perímetro do Atlântico Sul. O Brasil, ao buscar consolidar sua posição de país sul-atlântico, se aproximou com os países da costa ocidental da África, não apenas com parceiros históricos, tais como Angola, Nigéria, e África do Sul, mas também com os demais países litorâneos.

Como aponta Abdenur e Souza Neto (2014, p. 5), apesar de muitos desses vínculos já existirem há décadas, os esforços atuais expressam maior intensidade e uma articulação crescente entre as políticas externas e de defesa brasileiras. Diante de um cenário em que o Atlântico Sul ganha nova importância geopolítica, tanto para os atores da região quanto para os de fora, o Brasil instrumentaliza a cooperação em defesa com os países africanos para promover a construção de uma identidade regional que visa alterar as relações de poder nesse espaço.

Este trabalho está inserido nesse contexto de aumento da importância estratégica do Atlântico Sul, onde o Brasil passa a atuar como um *region-builder*, e tem como objetivo analisar por que o governo Lula ampliou a cooperação em defesa com diversos países africanos.

O artigo está organizado da seguinte forma: após introdução, será analisada a dimensão estratégica do Atlântico Sul para o Brasil. Em seguida, serão apresentadas as considerações teóricas. Logo após, será abordada a cooperação Brasil-África em defesa durante o governo Lula. Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

## 2. O Atlântico Sul e a sua dimensão estratégica para o Brasil

É inegável o fato de que o Atlântico Sul se constitui em uma área estratégica para o Brasil. Através do Oceano Atlântico ocorre mais de 95% de todo o comércio exterior brasileiro. As principais fontes de hidrocarbonetos e gás do país se encontram no fundo do mar sob jurisdição brasileira, incluindo tanto os campos mais antigos quanto as novas áreas de exploração do pré-sal, o que resulta em uma grande dependência energética do Brasil com relação ao petróleo retirado da plataforma continental. Existem também muitos recursos naturais localizados no subsolo marinho que não foram sequer mapeados, além da exploração em escala econômica da pesca, também relativamente pouco desenvolvida (PENNA FILHO, 2015, p. 317).

Entretanto, a presença do Estado brasileiro no Atlântico Sul ainda é realizada de forma precária, com exceção de algumas áreas específicas, como as zonas petrolíferas mais importantes localizadas no litoral do Sudeste do país. Para Penna Filho (2015), mesmo considerando que seria muito difícil

controlar toda a chamada Amazônia Azul, é fato a precariedade brasileira em termos de capacidade de vigilância sobre esta vasta zona. Nem a Marinha nem a Força Aérea se encontram preparadas para uma missão dessa magnitude.

Segundo Penna Filho (2015), a favor do Brasil, são relativamente baixas as pressões e as ameaças internacionais sobre o Atlântico Sul. Ainda não existem, segundo o autor, interesses conflitantes de grandes potências na região. Há uma presença efetiva britânica e uma atuação crescente dos norte-americanos, o que tem causado um mal-estar no Brasil, pois certos setores da sociedade brasileira veem, nessa presença, uma fonte de ameaça futura.

Como aponta Abdenur e Neto (2014), além da defesa do território e dos recursos de interesse nacional, algumas novas questões de natureza transnacional surgem no Atlântico Sul, como o tráfico de drogas e pessoas. Além disso, a pirataria, que até recentemente se restringia ao lado oriental da África, sobretudo nas proximidades da Somália, passa a ocorrer com maior frequência no Golfo da Guiné. O alastramento da pirataria vem causando preocupação nos países que possuem interesses na região, por onde passam os navios petroleiros. O Ministério da Defesa do Brasil tem expressado preocupação com a possibilidade de que a pirataria atinja os interesses brasileiros na África, ou, até mesmo, que atinja a costa brasileira.

Nesse contexto, questões de segurança tradicional e não tradicional vêm ganhando peso na visão estratégica brasileira (ABDENUR, NETO, 2014, p. 8). A importância crescente dada aos recursos marítimos como objeto de defesa nacional transparece nos principais documentos da defesa brasileira contemporânea, incluindo a Política Nacional de Defesa (PND) (2005), a Estratégia Nacional de Defesa (END) (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012). Tais documentos apresentam o Atlântico Sul como sendo de importância vital para o Brasil e estabelecem os passos para garantir a soberania brasileira sobre o seu espaço marítimo.

A nova importância estratégica do Atlântico Sul para o Brasil também se manifesta na proposta, originalmente apresentada em 2004 à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas (ONU), de extensão dos limites da plataforma continental brasileira para além das 200 milhas náuticas (370 km) (ABDENUR, NETO, 2014, p. 222). Como aponta Penna Filho (2015), a proposta é fruto da desconfiança por parte do Brasil do crescente interesse internacional pelo Atlântico Sul. Tal projeção brasileira em direção ao continente africano corresponderia a uma área de 954 mil km<sup>2</sup>, totalizando uma área de aproximadamente 4,5 milhões de Km<sup>2</sup>. Apesar de não haver decisão definitiva, o Brasil está buscando garantir sua presença nesta área, através de programas de pesquisa sobre recursos naturais e levantamento da plataforma, por exemplo. Tais esforços incluem um forte componente de cooperação com outros países do Atlântico Sul. A

cooperação em pesquisa, sobretudo dado que o Brasil utiliza um modelo específico de mapeamento, facilita a construção de uma identidade comum na medida em que ressalta o papel vital destes espaços e recursos para o projeto comum do Atlântico Sul (REIS, 2011).

Além disso, há uma vinculação crescente do Atlântico Sul com a Antártida, em vista dos recursos naturais presentes no continente e que também são cada vez mais alvo de interesse das potências emergentes, inclusive do Brasil (ABDENUR, NETO, 2013). O Livro Branco enfatiza a importância ecológica e estratégica da Antártica para a pesquisa brasileira, por exemplo, através do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR). A própria campanha “Amazônia Azul”, lançada em 2004 – sendo que, em 2007, a expressão tornou-se marca registrada da Marinha (BRASIL, 2012), busca vincular este espaço à Antártica, organizando a exposição itinerante A Amazônia Azul e o espaço antártico brasileiro (ABDENUR, NETO, 2014). Tal projeto, elaborado pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), visa aumentar a atenção popular ao oceano, inclusive por meio da divulgação de materiais didáticos, lançados pelo Programa de Mentalidade Marítima (Promar) – desenvolvido também pela CIRM, para conscientizar a população brasileira sobre a importância do mar e fomentar uma “mentalidade marítima”. De acordo com Abdenur e Neto (2014), tais iniciativas podem ser interpretadas como tentativas de construção de uma identidade sul-atlântica no âmbito doméstico, buscando também legitimar o aumento dos gastos com o reaparelhamento da Marinha e com a cooperação em defesa no Atlântico Sul.

Em suma, se na dimensão global, o Atlântico Sul tem um papel secundário como via de comunicação marítima, e é periférico em termos estratégicos, no âmbito regional e local, a sua importância econômica e geopolítica é fundamental (SILVA, 2015, p. 202). Como supramencionado, para o Brasil, este oceano representa: via de transporte essencial para seu comércio exterior; fonte de riquezas, especialmente na exploração de petróleo; elemento fundamental para a sua defesa; e via para a sua projeção marítima internacional. Além disso, o Atlântico Sul é via de transporte e comunicação com o continente africano, representando um espaço decisivo para a defesa e a segurança dos países ribeirinhos, dos dois lados do Atlântico.

### **3. Considerações teóricas**

Longe de serem “naturalmente” delineadas por barreiras geográficas ou características culturais, as regiões são imaginários políticos, construídos no decorrer do tempo por atores motivados por interesses específicos (ABDENUR, SOUZA NETO, 2014, p. 6). Bem como o Estado, a região pode, portanto, ser compreendida como uma comunidade imaginada, com dimensões espaciais (ANDERSON, 1983). Entretanto, tal fenômeno traz consequências concretas, pois o processo de

construção da região afeta a distribuição de poder. Por exemplo, quando assumem um papel de protagonismo, determinados Estados se tornam, efetivamente, os principais construtores da região (*region-builders*) – alterando os padrões de amizade e rivalidade entre os Estados que passam a constituir a região.

Dodds (2011), que trabalha na tradição da geopolítica crítica, analisa as práticas e os discursos utilizados pelas autoridades dos Estados para a construção de identidades regionais. Para o autor, mesmo atos discursivos sobre um território já expressam e constituem estratégias em relação à dita região (DODDS, 2011). Práticas e discursos cotidianos são co-constituídos na formação de identidades geopolíticas, o que reflete a centralidade de representações veiculadas na mídia, em discursos de autoridades ou em documentos oficiais (BENWELL, DODDS, 2011). Dodds e Ingimundarson (2012) ressaltam a importância da análise da relação entre geografias imaginadas, que funcionam através do emprego de recursos discursivos como analogias e metáforas, e as práticas e performances dos Estados, que são expressas por meio de suas políticas externas. Ao empregar o conceito de nacionalismo territorial, os autores analisam como certas categorias geográficas são construídas e apresentadas a audiências domésticas e internacionais, e como essas categorias podem influenciar a adoção de determinadas políticas – como, por exemplo, o interesse em pleitear uma expansão da plataforma continental (DODDS, INGIMUMDARSON, 2012, p. 22-23). No presente trabalho, defende-se que tais práticas e narrativas estão presentes na construção do Atlântico Sul por parte de agentes do Estado brasileiro, principalmente os Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa e a Marinha do Brasil, que têm assumido um papel central no posicionamento brasileiro relacionado ao Atlântico Sul.

Como aponta Van Langenhove (2011), que adota o construtivismo social para analisar processos de construção de regiões, as regiões são sempre construídas através dos discursos, sendo a *regionificação* o processo que permite a emergência destas como fatos institucionalizados. Segundo Acharya (2011), as regiões são construções sociais. Para o autor, a mera existência da proximidade geográfica e de interações entre os atores de uma determinada área não são suficientes para a formação de uma região, sendo imperativa a presença de uma “ideia de região” (ACHARYA, 2011).

Neumann (1994, 1999), ao apresentar seu conceito de *region-building*, argumenta que a identidade de uma determinada região é constituída por uma série de escolhas feitas a partir de considerações históricas e políticas que dependem dos atores envolvidos, que utilizam seu capital político para desenvolver representações que constituem a região. Keskitalo (2004) aponta algumas práticas que contribuem para a construção da região: a seleção da área e formato da região, a articulação de uma dimensão simbólica para a região, o desenvolvimento de instituições voltadas para

a governança da região aliado a esforços para reforçar o uso de referências à região (tais como campanhas educacionais), e a veiculação das delimitações de área, dos elementos simbólicos e de governança para um grande público, como, por exemplo, através da mídia.

#### **4. A cooperação Brasil-África em defesa durante o governo Lula**

No decorrer do seu governo, Lula buscou se aproximar do continente africano. Durante esse período, o Brasil estabeleceu com os países africanos iniciativas de cooperação Sul-Sul em diversas áreas, inclusive em defesa. Em seguir, serão analisadas a política externa do governo Lula para a África e o papel da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira deste governo.

##### **4.1. Política Externa do Governo Lula para a África**

Em 2003, ao assumir a presidência, Lula deu início uma nova dimensão à política externa brasileira, a qual passou a ser denominada pelos cientistas políticos como “autonomia pela diversificação”, o que significa que o governo buscou aderir aos princípios e às normas internacionais através de alianças Sul-Sul, tanto com parceiros regionais, como com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.) (ULLRICH et al, 2013, p. 6). Os objetivos eram combinar a redução das assimetrias do sistema internacional, nas relações externas com os países centrais, com aumento da capacidade negociadora em âmbito nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Uma das grandes novidades da PEB durante o governo Lula foi sua inegável aproximação com o continente africano, estabelecendo, novamente, uma política para a África, como não se via desde o início dos anos 1990 (OLIVEIRA et al, 2015, p. 6). Desde então, o governo brasileiro passa a consolidar parcerias com países africanos nas mais diversas áreas, ampliando, inclusive, o número de embaixadas e consulados no continente, muitas dos quais haviam sido fechadas no período anterior (PENHA, 2011). Lula, em mensagem ao Congresso Nacional, no ano de sua posse, esclarece a nova postura:

O Itamaraty ampliará a presença do Brasil em maior número de países africanos. Inspiram a nova política africana, além da simples justiça. Os interesses de amplo segmento da sociedade brasileira, em especial a comunidade de afrodescendentes, bem como a convicção de que as parcerias políticas de cooperação econômica, técnica, cultural e em Ciência e Tecnologia entre o Brasil e a África reforçam a aceleração do desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2003, p. 244).

Entre 2003 e 2010, Lula visitou 29 países africanos – alguns mais de uma vez –, totalizando mais visitas do que a somatória das visitas de todos os presidentes anteriores (FIORI, 2013, p.10). Nessas idas ao continente africano, o ex-presidente firmou inúmeros acordos econômicos e foram

estabelecidas diversas organizações empresariais, como, por exemplo, a Câmara de Comércio Brasil-Gana, em 2005. O Brasil também renegociou a dívida de vários países africanos num valor que ultrapassou um bilhão de dólares e representou cerca de 75% do total das dívidas renegociadas pelo governo brasileiro nesse período. Além disso, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e o Banco nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ampliaram seu apoio e financiamento às exportações brasileiras para a África; em 2008, os incentivos concedidos às empresas brasileiras para exportar para a África – no âmbito do “Programa de Integração com a África” – resultaram no desembolso de R\$ 477 milhões, elevando-se para R\$ 649 milhões, em 2009 (FIORI, 2013, p. 10). Em consequência, durante a administração Lula, diversas empresas brasileiras se instalaram no continente africano.

Como aponta Pecequilo, o Brasil, no que toca a sua política externa, está reforçando as dimensões verticais e horizontais da agenda, do bi e multilateralismo, com prioridades que retomam as ações de FHC com a introdução de novos tópicos, ocorrendo a mudança tática do que o autor chama do “bom comportamento” pela “barganha de” alto perfil (2008, p. 145).

O eixo horizontal, que representa a dimensão terceiro-mundista da política externa brasileira, também classificada como relações Sul-Sul, é representado pelas parcerias com as nações emergentes e com as nações menos desenvolvidas (PECEQUILO, 2008). “Os benefícios potenciais deste eixo são econômicos, estratégicos e políticos” (PECEQUILO, 2008, p. 145).

Na dimensão político-estratégica, a proximidade de objetivos entre os países do Sul refere-se a uma reivindicação permanente desde o fim da Guerra Fria que é da reforma das organizações intergovernamentais (OIGs), principalmente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Diferentemente da era FHC quando a tática na ONU foi solitária, o governo Lula buscou articular um quadro de alianças (PECEQUILO, 2008, p. 145). Nesse esforço, os países africanos têm ocupado um papel de destaque.

Em termos econômicos (e em certa medida estratégicos e diplomáticos), estes países possuem potencial para estabelecer uma frente unida nas OIGs (com força quantitativa pelo número e qualitativa pelo *status*) que levou ao aumento de seu poder de barganha no comércio, empréstimos, dívida externa, transferência de tecnologias, ajuda externa e investimentos (PECEQUILO, 2008). Além disso, os países na África e no Oriente Médio são mercados para bens de baixo e de alto valor agregado, representando, por sua vez, fonte de recursos estratégicos no campo energético e de matérias primas.

#### 4.2. A Cooperação Sul-Sul na Política Externa de Lula

Países como o Brasil, no objetivo de reduzirem as assimetrias do sistema internacional e consolidarem-se como novos polos de poder, têm buscado instrumentos capazes de reforçar e ampliar suas alianças na arena internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Segundo Ullrich et al (2013), dentre os instrumentos empregados pelas potências emergentes com o objetivo de ampliar suas influências nas discussões e decisões acerca de temas de interesse global, destacam-se as práticas de cooperação Sul-Sul (CSS), as quais, em tese, propõem relações mais igualitárias e solidárias entre os países envolvidos, num suposto contraponto as relações Norte-Sul.

As discussões sobre a CSS consolidaram-na como uma modalidade de cooperação que contempla três dimensões: (i) **dimensão política**, que promove a formação de âmbitos autônomos para a geração de perspectivas e práticas alternativas entre países semiperiféricos e periféricos; (ii) **dimensão técnica**, processo através do qual países periféricos e semiperiféricos obtêm capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos, experiências tecnológicas, expertises tecnológicas, que resultam em projetos e programas de cooperação; (iii) **dimensão econômica**, realizada na arena comercial, financeira, e de investimentos entre países semiperiféricos e periféricos (AYLLÓN PINO, 2012; ULLRICH et al, 2013).

Segundo Milani (2012, p. 226), as iniciativas de CSS não podem ser pensadas “dissociadas das decisões relativas à inserção internacional desses Estados (projeção de poder político) e à internacionalização de seus respectivos capitalismo no cenário geopolítico e econômico (projeção de poder econômico regional e global).” É nessa perspectiva que ganha importância a tese de que, a partir do governo Lula, a estratégia brasileira, no âmbito da política externa, e mais especificamente, das ações de CSS, estaria voltada para a consolidação do protagonismo no âmbito global, por meio da assunção de uma proposta de país doador no campo da cooperação para o desenvolvimento (ULLRICH et al., 2013, p. 6).

Como aponta Souza (2009), a estratégia de cooperação Sul-Sul conformou um dos eixos da política externa do governo Lula. Caracterizada pela formação de novas coalizões, parcerias e busca de novos mercados, essa estratégia inscreve-se em um cenário marcado pela reconfiguração das relações internacionais e do fortalecimento da multipolaridade no qual o Brasil visa desenvolver uma nova estratégia de inserção internacional (MENEZES, RIBEIRO, 2013).

O governo brasileiro usa a cooperação Sul-Sul não apenas para estreitar laços com parceiros históricos, mas também como forma de projetar sua influência e avançar interesses políticos, econômicos e de defesa. Portanto, não se restringindo a apenas atender a demandas de outros governos e instituições, a política externa brasileira utiliza a cooperação Sul-Sul de modo instrumental, com o

propósito de projetar influência do Brasil no exterior, criar novas oportunidades econômicas e parcerias políticas, e fortalecer a segurança nacional pela cooperação com países menos desenvolvidos, inclusive na área de defesa (ABDENUR, NETO, 2014, p. 215). Em paralelo, o Ministério da Defesa (MD) passa a adotar o discurso da cooperação Sul-Sul, enfatizando os laços com outros países em desenvolvimento.

Seguindo o discurso oficial, a literatura acadêmica sobre a cooperação Sul-Sul vem se concentrando sobre as iniciativas econômicas e sociais, por exemplo, a atuação de instituições implementadoras, tais como o Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), com ênfase na África Lusófona. Entretanto, o programa de cooperação Sul-Sul do Brasil também inclui iniciativas crescentes na área de defesa. Tais projetos estão retoricamente e institucionalmente vinculados à cooperação Sul-Sul mais ampla, inclusive por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e ajuda a coordenar certos projetos (ABDENUR, NETO, 2014, p. 217).

### **4.3. Cooperação em Defesa com os Países Africanos Sul-Atlânticos**

Enquanto o Atlântico Sul condicionou o preparo e o emprego para as forças navais no quadro de defesa das América durante a Guerra Fria, atualmente essa proposta se apresenta para a política externa e para a política de defesa como prioridade estratégica e como eixo de inserção internacional do Brasil (NEVES, 2015).

No decorrer da última década, o estreitamento de laços entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores tem permitido a expansão da cooperação em defesa seguindo o desejo de reaparelhamento das Forças Armadas e as prioridades da política externa.

Apesar do discurso oficial da cooperação Sul-Sul brasileira enfatizar os laços históricos e culturais com a África Lusófona, na área de defesa os acordos e iniciativas englobam uma geografia mais ampla. Observa-se que o governo Lula buscou estabelecer ou aprofundar a cooperação naval com todos os países no litoral atlântico, independente do tipo de regime e sendo eles ou não de língua portuguesa (ABDENUR, NETO, 2014).

A cooperação com a Namíbia, originada em 1992 – apenas dois anos após a independência do país em relação à África do Sul –, é vista como promissora pela Marinha do Brasil e, a partir de iniciativas consideradas bem-sucedidas, o MD vem considerando a possibilidade de ampliar a cooperação, incluindo o exército e a aeronáutica, em futuros projetos (PENNA FILHO, 2015, p. 324). O Brasil tem sido responsável em grande parte pela construção da Marinha da Namíbia. A cooperação com o país ilustra em muitos aspectos o funcionamento da cooperação brasileira, principalmente no

contexto africano. Existe um elemento de benefício à indústria nacional. Como aponta Abdenur e Souza Neto (2014, p.13), o fornecimento de embarcações é explicado pela Marinha do Brasil como abrindo “perspectivas para a exportação de outros meios navais para diversos países, com emprego de tecnologia nacional e participação de empresas brasileiras, fornecedoras de equipamentos e sistemas navais”. No caso da Marinha, o treinamento de oficiais e praças do país em português também permite ao Brasil exercer influência em um contexto de crescente atuação de outros cooperantes, como a China (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013). Tais experiências servem como modelo para a cooperação em defesa brasileira ao longo da costa da África, sobretudo a combinação de treinamento e fornecimento de equipamentos (ABDENUR, SOUZA NETO, 2014, p. 13).

Em relação à África do Sul, o fim do apartheid permitiu uma aproximação diplomática entre o país e o Brasil (PENNA FILHO, 2003). Atualmente a cooperação entre os dois países envolve também o desenvolvimento do míssil A-Darter e de um sistema de vigilância do Atlântico Sul por satélite oceanográfico. Na área naval, África do Sul e Brasil participaram com a Índia de exercícios navais trilaterais dentro do âmbito do India-Brazil-South Africa Maritime (IBSAMAR) (ABDENUR, NETO, 2014).

Também foram assinados acordos com outros parceiros estratégicos na África, tais como Angola – onde o Brasil possui fortes interesses comerciais e que tem sido mercado para a exportação de armamentos brasileiros (ABDENUR, SOUZA NETO, 2014). No caso da cooperação em defesa, o principal interesse dos angolanos é que o Brasil auxilie o país a desenvolver sua própria indústria bélica nacional de defesa, reduzindo a dependência das Forças Armadas da Angola em relação à indústria estrangeira.

A Nigéria é também um ator importante no âmbito da cooperação América do Sul-África. Em julho de 2010, Brasil e Nigéria assinaram um acordo de cooperação em defesa, com ênfase na área de projetos navais conjuntos (PORTAL BRASIL, 2010). Além do interesse nigeriano em lanchas escolares que estão sendo projetadas pela Marinha do Brasil para uso do Ministério da Educação, discute-se o estabelecimento de uma posição coordenada entre os dois países a respeito da mineração no Atlântico Sul.

Com a Guiné Equatorial, foi assinado, em 2010, durante uma visita presidencial de Lula, um acordo de cooperação em defesa, no qual o Brasil se comprometeu a providenciar assistência na área de treinamento e na realização de exercícios militares conjuntos, bem como equipamentos militares – principalmente embarcações – produzidas no Brasil (UCHOA, 2010).

Além destes parceiros chave, cooperação em defesa também engloba países menores, como Estados como São Tomé e Príncipe, Guiné Bissau e Camarões. Alguns acordos envolvem cooperação

nas ditas questões não tradicionais de segurança, tais como o tráfico de drogas e pirataria. De acordo com Abdenur e Neto (2014, p. 13), a crise do Mali tem sido apontada como justificativa para fortalecer tais laços. O governo brasileiro vem ressaltando a proximidade geográfica da crise aos interesses brasileiros no continente africano, até mesmo no Golfo da Guiné, afirmando que o Brasil e seus aliados devem estar preparados no caso de a instabilidade se alastrar para o Atlântico Sul. Tais iniciativas envolvem, além do treinamento de oficiais e o fornecimento de equipamentos, auxílio para o levantamento de plataforma continental, objetivando a preparação de propostas junto à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Dessa forma, o Brasil dissemina sua abordagem no Atlântico Sul, utilizando a cooperação em defesa como um meio de enfatizar preocupações comuns.

Do lado africano, o interesse em cooperar com o Brasil – dentro e fora do âmbito militar – vem aumentando. E, à medida que o apoio dos países africanos ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança constitui um elemento estratégico para a diplomacia brasileira, o Brasil tem obtido sucesso ao ampliar sua base de apoio (ABDENUR, NETO, 2014). Durante visitas de alto escalão, diversos países africanos vêm expressando seu apoio abertamente ao pleito brasileiro. Para os países da costa ocidental, há também um interesse em comum na área de energia em virtude de o Golfo da Guiné concentrar boa parte do petróleo africano, cogitando-se a possibilidade de descobertas semelhantes ao pré-sal brasileiro.

A cooperação brasileira em defesa também cresce via plataformas multilaterais. Segundo Abdenur e Neto,

após as iniciativas lançadas em 2007 por Angola para a revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), o Brasil vem assumindo certo protagonismo no processo. Embora a ZOPACAS tenha originado de uma iniciativa brasileira no final da Guerra Fria, foi durante a última década que o Brasil acumulou fôlego à iniciativa (2014, p. 14).

Os países africanos de língua oficial portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe – denominados PALOPS), todos membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) são recipiendários de diversos projetos de cooperação patrocinados pelo Brasil ou pela própria CPLP. A cooperação naval no âmbito da CPLP envolvendo os PALOPS, bem como Portugal e Timor Leste, ocorre desde 2000 e é realizada por meio da Operação Felino, que se constitui em exercícios militares com o objetivo de “permitir a interoperabilidade das Forças Armadas dos estados-membros da comunidade e o treino para o emprego das mesmas em operações de paz e assistência humanitária sob a égide da ONU” (CPLP, 2010). Segundo Penna Filho (2015), essa cooperação no âmbito da CPLP pode ser compreendida como um complemento da cooperação naval brasileira prestada em bases bilaterais.

As iniciativas brasileiras, tanto em cooperação militar quanto de revalorização da ZOPACAS e de inserção da temática marítima na CPLP, fazem parte de um esforço de construção de um “cinturão da boa vontade”, que permite o avanço dos interesses brasileiros, mesmo além da área de segurança e defesa (ABDENUR, NETO, 2014, p. 15).

No decorrer do governo Lula, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, caracterizava qualquer aumento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no Atlântico Sul como “inapropriada” e afirmava a região como uma área distinta do Atlântico Norte – rejeitando, até mesmo, uma agenda comum. Jobim também criticou como “carta branca” o novo conceito estratégico da OTAN, que enfatiza que a aliança tem condição de intervir em qualquer lugar do mundo onde os interesses dos países integrantes tenham sido lesados.

Como aponta Abdenur e Neto (2014), mais recentemente, o discurso brasileiro se amplia em referência a “atores externos a região”, refletindo a inclusão de potência emergentes de fora da região dentre os possíveis contestadores da abordagem brasileira. Tal inclusão seria explicada pelo rápido aumento de interesses e presenças no Atlântico Sul de atores de fora. A China, por exemplo, mantém relações com todos os países dos dois lados do Atlântico Sul, com exceção daqueles que mantém relações diplomáticas com Taipei.

## 5. Considerações finais

Como demonstrado, no decorrer da última década, o governo brasileiro intensificou seus esforços de cooperação – inclusive em defesa – com os países no perímetro do Atlântico Sul. Ao destacar a sua posição de país sul-atlântico, se aproximou com os países da costa ocidental da África, não apenas com parceiros históricos, tais como Angola, Nigéria, e África do Sul, mas também com os demais países litorâneos.

Como aponta Abdenur e Souza Neto (2014, p. 5), apesar de muitos desses vínculos já existirem há décadas, os esforços do governo Lula expressam maior intensidade e uma articulação crescente entre as políticas externas e de defesa brasileiras. Diante de um cenário em que o Atlântico Sul ganha nova importância geopolítica, tanto para os atores da região quanto para os de fora, o Brasil age como um *region-builder* e instrumentaliza a cooperação em defesa com os países africanos para promover a construção de uma identidade regional que visa alterar as relações de poder nesse espaço.

Em suma, o governo Lula, ao ampliar a cooperação em defesa com os países africanos sul-atlânticos, buscou projetar a influência do Brasil no exterior, criar novas oportunidades econômicas e parcerias políticas, e fortalecer a segurança nacional. Nas suas idas ao continente africano, o ex-presidente firmou inúmeros acordos econômicos e foram estabelecidas diversas organizações

empresariais. Além disso, diversos países africanos têm expressado apoio às ambições brasileiras nas OIGs, inclusive o de ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Entretanto, tal busca de protagonismo por parte do Brasil pode vir a ser contestada, na medida em que aumentam os interesses dos Estados Unidos e de outros emergentes, como a China e a Índia, pelo Atlântico Sul.

**Referências Bibliográficas**

- ABDENUR, A; SOUZA NETO, D. *La creciente influencia de China em El Atlántico Sur*. Revista CIDOB d'Áfers Internacionals, nº 102, p. 169-197, 2013.
- \_\_\_\_\_. *O Brasil e a Cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul*. Revista Bras. Polít. Int. vol. 57, nº 1, p. 5-21, 2014.
- ACHARYA, A. *The making of Southeast Asia: the international relations of a region*. Oxford University Press. Oxford: 2011.
- ANDERSON, B. *Imagined Communities: reflections on the origin and spread of Nationalism*. London: 1983.
- AYLLÓN PINO, B. *Transformações Globais, Potências Emergentes e Cooperação Sul-Sul: desafios para a cooperação europeia*. Caderno CRH. V. 25, nº 65, p. 233-249, Salvador: mai-ago. 2012.
- BENWELL, M. C.; DODDS, K. *Argentine territorial nationalism revisited: The Malvinas/Falkland dispute and geographies of everyday nationalism*. Political Geography. V. 30, nº. 6, p. 1-19, 2011.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: 2005.
- \_\_\_\_\_. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: 2008.
- \_\_\_\_\_. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: 2012.
- CPLP. *Declaração Final da XII Reunião de Ministros da Defesa Nacional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Brasília: 2010.
- DODDS, K. *Sovereignty watch: claimant states, resources, and territory in contemporary Antarctica*. Polar Record. V. 47, Nº. 242, p. 231-245, 2011.
- DODDS, K.; INGIMUNDARSON, V. *Territorial nationalism and Arctic geopolitics : Iceland as an Arctic coastal state*. The Polar Journal. V. 2, Nº. 1, p. 21-37, 2012.
- FIORI, J. *O Brasil e seu 'entorno estratégico' na primeira década do século XXI*. In: SADER, E (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil – Lula e Dilma*, Boitempo, 2013.
- KESKITALO, E. *Negotiating the Arctic. The construction of an international region*. Routledge. New York, 2004.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Communique on the occasion of the official visit of H. E. Celso Amorim, Minister of Defense of the Federativa Republic of Brazil*, February 2013. Disponível em: [https://www.defesa.com.br/arquivos/2013/pronunciamentos/comunicados\\_conjuntos/communique\\_on\\_the\\_occasion\\_of\\_the\\_visit\\_minister\\_of\\_defence\\_brazil.pdf](https://www.defesa.com.br/arquivos/2013/pronunciamentos/comunicados_conjuntos/communique_on_the_occasion_of_the_visit_minister_of_defence_brazil.pdf).
- MILANI, C. *South-South Cooperation and Foreign Policy Agendas: A Comparative Framework*. In: 22<sup>nd</sup> World Congress of Political Science (IPSA), Madrid, 2012.
- NEUMANN, I. *A region building approach to Northern Europe*. Review of international studies. V. 20, p. 53-74, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Uses of the other. The East European identity formation*. University of Minnesota Press. Minneapolis: 1999.
- NEVES, A. *Atlântico Sul: Projeção Estratégica do Brasil para o Século XXI*. In: GHELLER, G.; GONZALES, S.; MELO, L. *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. Brasília: Ipea, 2015.
- LANGENHOVER, L. *Building regions. The regionalizations of the world order*. Aldershot: Ashgate, 2011.

- PECEQUILO, C. *A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados da Cooperação Horizontal e Vertical*. Rev. Bras. Polít. Int. V: 51, nº: 2, p. 136-153, 2008.
- PENHA, E. *Relações Brasil-África e a geopolítica do Atlântico Sul*. EDUFBA. Salvador: 2011.
- PENNA FILHO, P. *A Política Externa Brasileira diante das Principais Questões Amazônicas e do Atlântico Sul: Desafios e Perspectivas*. In: GHELLER, G.; GONZALES, S.; MELO, L. *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. Brasília: Ipea, 2015.
- PORTAL BRASIL. *Brasil e Nigéria assinam acordo sobre Cooperação em Defesa*. 23 jul. 2010. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/07/brasil-e-nigeria-assinam-acordo-sobre-cooperacao-em-defesa>.
- REIS, R. *Atlântico Sul: um deságio para o século XXI. As velhas ameaças perpetuam as novas?* In: ACIOLY, L.; MORAES, R. (Orgs.). *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões do Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: Ipea, 2011.
- SOUZA, A. *Agenda Internacional do Brasil*. São Paulo: Campus. 2009.
- UCHOA, P. *Na Guiné Equatorial Lula defende democracia e assina acordo*. BBC News, 5 jul. 2010. Disponível em: [www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100705\\_acordo\\_guine\\_pu\\_aw](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100705_acordo_guine_pu_aw).
- ULLRICH et al. *A Cooperação Sul-Sul como Estratégia de Política Externa Brasileira: análise dos governos Lula e Dilma*. XXXVII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, set. 2013.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação*. Contexto Internacional. V. 29, nº 2, 2007.





## PÓS-COLONIALISMO E A LEGITIMAÇÃO INTERNACIONAL DAS INTERVENÇÕES MILITARES NO SÉCULO XXI

**Hugo Felix de Souza Silva**

Bacharel em Relações  
Internacionais pela  
Universidade Federal  
Fluminense.

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo analisar a relação entre as intervenções humanitárias, a partir do século XXI, e o caráter seletivo e arbitrário com que se desenvolveram. Para isso, lança-se mão da teoria pós-colonialista que denuncia o comportamento paternalista e colonialista das principais potências ocidentais, baseado em um binarismo geralmente relacionado ao 'atraso' e 'progresso' das partes envolvidas. Além disso, a pesquisa se propõe a apontar, através da ótica pós-colonial, o uso indevido da corrente construtivista no que diz respeito à construção do aparelho jurídico internacional, neste caso o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Por ser construído pelas principais potências, este aparelho legitima e normaliza o comportamento paternalista das relações internacionais. Por fim, serão apresentados os acontecimentos em Sri Lanka e na Líbia a fim de fortalecer os argumentos da arbitrariedade e seletividade e do discurso de proteção dos direitos humanos em países em desenvolvimento.

**Palavras chave:** Pós-colonialismo, Construtivismo, Intervenção Humanitária, Nações Unidas.

**Summary:** This article aims to analyze the relationship between humanitarian interventions, starting in the 21st century, and the selective and arbitrary nature with which they have developed. In order to do so, it is used the post-colonialist theory that denounces the paternalistic and colonialist behavior of the main Western powers, based on a binarism, generally related to the 'backwardness' and 'progress' of the parties involved. In addition, the research proposes to point out, through the postcolonial perspective, the undue use of the constructivist current with respect to the construction of the international legal apparatus, in this case the United Nations Security Council. Because it is built by the main powers, this apparatus legitimizes and normalizes the paternalistic behavior of international relations. Finally, the events in Sri Lanka and Libya will be presented in order to strengthen the arguments of arbitrariness and selectivity and of the discourse on the protection of human rights in developing countries.

**Key words:** Post colonialism, Constructivism, Humanitarian Intervention, United Nations.



## 1. Introdução

Este trabalho tem como propósito denunciar a arbitrariedade das intervenções humanitárias no século XXI, através da exposição da teoria pós-colonialista e da falsa noção de legitimidade, dada por um aparato jurídico internacional anacrônico, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Dessa forma, inicialmente, será analisada a polaridade estabelecida pelo discurso das potências, estabelecendo, ainda, uma relação de dependência com determinados países em desenvolvimento do Sul global. A percepção constituída de países atrasados, pré-modernos e não organizados é uma das formas de acentuar tal dependência de justificar o “auxílio” da comunidade internacional.

Destarte, a pesquisa também se dirige à uma contradição no discurso da anarquia do sistema internacional como principal fonte do comportamento discricionário dos Estados. A maneira com que se arquitetou a interação social entre eles, segundo a corrente do construtivismo, estabeleceu a construção do sistema como tal. Este artigo tem o propósito de denunciar a continuidade do comportamento paternalistas dos principais Estados através dos pressupostos da corrente construtivista. A anarquia, então, corrobora para a seletividade e arbitrariedade quanto a possíveis violações do princípio de não intervenção, pautado na soberania westfaliana.

Em seguida, a pesquisa tem o intuito de exaltar a condição de legitimidade dada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e de como o arcabouço jurídico instituído é propício para a ação arbitrária de determinados Estados. Embora a Organização tenha sido edificada para evitar as grandes catástrofes do século XX, ela não consegue frear o comportamento dos Estados centrais quando estão buscando seus próprios objetivos e interesses políticos porque ela, no fundo, não possui essa intenção em sua fundação.

Desta forma, primeiramente, será apresentado o pensamento pós-colonial, sua origem e sua principal denúncia frente aos países do centro; em seguida, apresenta-se uma discussão sobre a anarquia internacional, o construtivismo e as Nações Unidas, enquadrando a legitimidade como consequência destes. Por último, será exposta uma análise sobre a situação das intervenções humanitárias no século XXI e as consequências da Responsabilidade de Proteger na comunidade internacional, exibindo a constante discricionariedade dos Estados no centro do sistema internacional.

## 2. O pensamento pós-colonialista

O movimento de independências africana e asiática, na década de 1960, marcou uma mudança na relação entre centro e periferia nas relações internacionais. Tal movimento promoveu o questionamento e o rompimento da dominação política e cultural que os países centrais desempenhavam sobre suas antigas colônias. É importante acrescentar que essa dominação se

mostrava em diversos níveis da sociedade colonial, sobretudo na disseminação de valores e interesses, moldados e apresentados pelos colonizadores a fim de perpetuar, legitimar e naturalizar sua própria visão de mundo e domínio sobre determinado povo.

A ótica pós-colonialista implica na emergência de denunciar a submissão de antigos regimes coloniais e suas consequências na sociedade e, também nas Relações Internacionais. Autores como Edward Said e Homi Bhabha são destacados e reconhecidos por tratarem acerca do imperialismo e da apropriação de cultura como forma de instrumento de poder (BALLESTRIN, 2013). Os autores Darby e Paolini (1994) analisaram essa corrente em três movimentos distintos. O primeiro foi marcado pela fase literária, o segundo, pela preocupação com a resistência e com a recuperação da própria soberania política e, o terceiro, pelo relacionamento estreito entre hibridismo e ambivalência cultural derivados da teoria social e política contemporânea. Sendo assim, o pós-colonialismo, nas palavras dos autores, poderia se enquadrar em um “questionamento do positivismo eurocêntrico e do universalismo, da ambiguidade para a Modernidade, a crítica do individualismo ocidental e do interesse nas construções de si e do outro”<sup>11</sup>(DARBY, PAOLINI, 1994, p. 378. Traduzido pelo autor).

O pós-colonialismo, como corrente das ciências sociais e das relações internacionais se propõe a dar voz e participação aqueles que não são vistos ou percebidos no sistema internacional; seu compromisso é para com aqueles marginalizados, que sofreram as ações de influência direta do imperialismo, do neocolonialismo e da globalização (ABRAHAMSEN, 2007). Além disso, a interpretação veiculada e aceita historicamente indica que o Ocidente possui uma posição privilegiada de agente quase que exclusivo das relações internacionais, fazendo com que o resto do mundo apenas reaja às suas decisões de dominação (NOGUEIRA, MESSARI, 2005). A crítica e o rompimento desta ótica são vistos como uma tentativa de teorização das relações coloniais estabelecidas pelo terceiro mundo. A lógica de poder a ser denunciada se difere em diversas esferas da sociedade colonizada<sup>12</sup>.

Embora seja descrito como evento da década de 1960, a independência política das então colônias não significou sua liberdade absoluta. Em outras palavras, o processo de dominação e do colonialismo econômico permaneceram envoltos de outras áreas e disfarçados com outro caráter, outra lógica política. As relações extremamente desiguais e desproporcionais ainda se mantiveram dentro e fora dos Estados africanos e asiáticos ditos independentes (SANTOS, MENESES, 2009; QUIJANO, 2009). Suas relações externas continuaram inclinadas de maneira dependente, tanto política como

---

<sup>11</sup>[...] the heterogeneity of meaning and narrative, the questioning of Eurocentric positivism and universalism, the ambiguity toward modernity, the critique of Western individualism, and the interest in constructions of self and other”. Tradução do autor.

<sup>12</sup> Usa-se este termo, condicionado ainda aos dias atuais, devido ao grande dano civilizatório que estas sociedades enfrentam. Além disso, como é apresentado ao longo do artigo, a ideia de colônia permanece vibrante no sistema internacional e nas políticas externas dos países centrais, camuflada com outras terminologias.

economicamente, para com suas antigas metrópoles, como a África Ocidental (antiga *Afrique Occidentale Française*, ou AOF) e sua relação condicionada a França. Tais países ainda empregam em seus territórios a moeda do período colonial que persevera até os dias de hoje lastreada com o franco. Dentro, suas relações entre classes e grupos sociais foram comprometidas. Determinados grupos foram favorecidos com o posicionamento de uma manutenção das relações coloniais. Em grande parte dos casos, estes grupos compõem a esfera política e econômica do país e impõem agendas de interesses de grupos fora do próprio país em troca de privilégio particular (BHABHA, 2013).

Ao denunciar as incipiências e os silenciamentos causados pelas ações da esfera Ocidental, o pós-colonialismo pode ser considerado um instrumento dos países do Sul global. Como dito anteriormente, as ações tipicamente colonialistas não cessaram com o rompimento formal na década de 1960. A submissão e a dependência ainda permanecem, agora encobertas com o discurso pautado no caráter civilizatório, isto é, na dualidade de terminologias; entre ‘atraso’ e ‘progresso’, entre ‘organização política’ e ‘sociedade clânica’, etc. (MORENO, 2011). A crítica por essa oposição binária é característica da corrente pós-colonialista, questionando as noções de raça, nação e cultura geradas pelo Ocidente (KRISHNA, 2009). É evidente que ainda se utiliza da subjetividade dessas conotações para buscar diferentes ganhos políticos.

Para a autora Marta F. Moreno (2011), o episódio da Somália<sup>13</sup> na década de 1990 foi um primoroso exemplo da maleabilidade do discurso do poder do Ocidente e de suas maneiras para legitimar suas ações. De acordo com ela, o conflito somali foi interpretado como um conflito cujas raízes seriam pré-modernas, onde a atitude dos Estados Unidos e da União Soviética durante a Guerra Fria não tiveram consequências políticas para aquela sociedade. Assim, foi constituído como responsabilidade internacional proporcionar um modelo “moderno” de governo, frente às estruturas arcaicas e tirânicas da Somália. A intervenção humanitária e militar na Somália após a morte do ditador Siad Barre, em 1991, era analisada sob a ótica de dois fatores: como um problema local, centralizado na falta de estrutura governamental somali e na característica supostamente imutável do povo somali no que diz respeito a sua inclinação à guerra e aos conflitos entre clãs.

As binaridades que são combatidas pelo pós-colonialismo são evidentes não só no caso da Somália como em vários eventos recentes da política internacional. A flexibilidade da moralidade dos países centrais é características de suas ações no plano externo. Os discursos de defesa dos direitos humanos, o de promoção da liberdade e de disseminação do desenvolvimento econômico são igualmente flexíveis e voláteis. Em outras palavras, existem casos apropriados, de acordo com

<sup>13</sup> Ver mais em Moreno, M.R.F.G.. Discursos em disputa: uma leitura alternativa acerca dos dilemas da ação internacional na Somália durante a década de 90. Revista Brasileira de Política Internacional (Impresso), v. 57, p. 59-76, 2014.

interesses de cada potência, para seus usos. A tarefa desta corrente é justamente ratificar a construção das polaridades e das terminologias, as quais são elaboradas no plano discursivo por órgãos oficiais governamentais. Esta tarefa vai além do seu propósito inicial quando se mostra, da mesma maneira, capaz de desconstruir tais polaridades e orientar o conhecimento para a extinção da intervenção política implícita e tácita do colonialismo (COSTA, 2006).

Contudo, para Manzo (1999), denunciar e inverter a lógica do binarismo convencional não é suficiente para o fim de uma reestruturação cultural e da intervenção colonial arbitrária. Não se deve buscar nas mesmas fontes conceituais explicação para os termos determinantes das polaridades. A contestação deve seguir de uma atitude crítica do presente histórico, juntamente com uma análise própria da sociedade pós-colonial na qual o binarismo veio à tona. É importante ressaltar e alertar quanto ao perigo dos extremismos na busca da identidade nativa “pura” ou da “verdade” histórica, uma vez que a reprodução do binarismo pode ocorrer de maneira reversa (KAPOOR, 2003). A relação entre os ocidentais e aqueles que culturalmente se isolaram e se encarceraram sob a imagem de uma identidade exclusiva reforçaria a dualidade já marcante dos tempos do imperialismo e da exploração do continente africano pelos europeus (APPADURAI, 1998). Isto é, de um lado, assumindo seu papel de descobridores e de exploradores, os europeus, de outro, aqueles enraizados a um lugar, os nativos colonos. As sociedades pós-coloniais passaram por experiências de uma nova formação cultural ao longo de seus anos de regime colonial e submissão e qualquer tentativa de estabelecer um padrão de identidade pode ser considerada uma tendência discriminatória.

Assim, como será abordado adiante neste trabalho, a proposta pós-colonial frente às “novas” operações de paz é a de desestabilização da sua natureza exclusivamente humanitária e progressista (MORENO, 2011). Estas continuam sendo guiadas arbitrariamente pelos interesses difusos e particulares das potências centrais. A lógica colonial é perpetuada através da utilização de terminologias dobráveis, isto é, aquelas cuja moralidade se acomoda de acordo com o próprio interesse, intensificando uma polaridade entre o “atrasado” e o “progressivo”, entre a “civilização” e o “pré-moderno”, entre outros já ditos anteriormente. O incentivo a produção de conhecimento do Sul global deve ser buscado e cada vez mais impulsionado. Contudo, a teoria pós-colonialista para as Relações Internacionais ainda não é amplamente difundida nos principais centros de pesquisa e de formação do mundo, o que dificulta o debate apropriado acerca do comportamento dos Estados no centro do sistema internacional.

### 3. Anarquia Internacional e o papel das Nações Unidas

A conduta dos Estados no sistema internacional é constantemente questionada, sobretudo, por aqueles que sofrem diretamente das suas práticas arbitrárias ditas anteriormente. A evolução dos movimentos de extremismos no Sul global e a repulsa de indivíduos em determinados Estados quanto às potências ocidentais desenvolveu-se notoriamente desde o fim da Guerra Fria e vem sendo grande objeto de estudo de diversas pesquisas.

Para a corrente *mainstream*, a falta de freios para o comportamento dos Estados advém de uma natureza anárquica do Sistema Internacional, isto é, a inexistência de um poder central que possa regular as relações entre Estados através de leis e medidas punitivas. Em outras palavras, para teóricos compromissados com esta corrente, não existe uma instituição de semelhança identitária, no nível internacional, que exerça o papel do Estado dentro de seu próprio território. Sendo assim, a figura do Estado assumira importância suprema nas relações internacionais. Dentro do estudo desta disciplina, existem debates profundos acerca da constituição desse Sistema e da própria natureza do Estado.

A anarquia internacional, segundo a visão construtivista de Wendt (1992), foi arquitetada pelos próprios agentes que nela coexistem. A possibilidade de transformá-la estaria enquadrada dentro de certos limites estabelecidos pela edificação do sistema ao longo de séculos, feitos pela interação entre os considerados atores principais. Essa interação social teria refletido os interesses e as preferências destes sobre o todo sistema. Essa dificuldade seria a essência dos problemas de segurança internacional: quebrar a lógica da anarquia não está localizada dentro dos limites estabelecidos. A anarquia seria uma estrutura inevitável na qual *global players* deveriam encontrar soluções para defender seus interesses. A insegurança e o medo da intervenção entre Estados provocariam a reiteração das estruturas da anarquia, tornando o problema um fim em si mesmo. Por defender sua própria existência a todo custo, os Estados co-construiriam o sistema anárquico definindo o ambiente político pautada na competitividade e, em alguns momentos, na ajuda mútua (BUZAN, 1981; NOGUEIRA, MESSARI, 2005).

Contudo, é importante ressaltar que não existe uma espécie de terror hobbesiano *de facto* nas relações internacionais. Há uma tentativa de aparelhagem jurídica internacional, que, em teoria deveria ser capaz de condicionar a conduta dos Estados a fim de amortizar a insegurança provocada pela anarquia. Contudo, é perceptível a falha destas instituições nesse sentido: a conduta dos principais atores raramente é condicionada ou sofre algum tipo de punição por descumprimento da norma. A tentativa mais recente foi realizada após o fim da Segunda Guerra Mundial com o propósito da busca pela paz e cooperação entre os Estados e com o claro objetivo de evitar a repetição daquele fenômeno catastrófico para toda a humanidade e civilização. O Direito Internacional passou a girar em torno da

jurisdição desta Organização, na tentativa de proporcionar ordem na anarquia internacional. A ONU possui uma imensidão de organelas capazes de analisar o desenvolvimento, a cooperação, o respeito aos direitos humanos, o comércio, etc. de praticamente todos os seus países membros.

Toda a responsabilidade internacional acerca da temática da segurança e da legitimidade de ações dos Estados-membros passou a ser gerada pelo Conselho de Segurança. Entretanto, o que semelha ser uma solução para a instabilidade e insegurança global, é, na verdade, um aparato jurídico propício para a execução de intervenções arbitrárias. Após o fim da Guerra Fria, com a analogia de ser a “polícia do mundo”, temas de securitização passaram a ser questões politicamente construídas a favor dos países do Conselho, sobretudo aqueles possuidores do veto dos membros permanentes (Estados Unidos, França, Reino Unido, China e Rússia). O termômetro para a realização ou não de intervenções passou a ser medido pela quantidade de violações de direitos humanos em determinado evento, produzindo um caráter humanista e paternalista das grandes potências. Porém, não tardou para que ameaças inconsistentes fossem levadas a cabo, a troco da subjetividade e dos interesses difusos e particulares das potências, enquanto que situações perigosas e com alto número de violação de direitos foram negligenciadas.

Sendo assim, a classificação seletiva das violações de direitos humanos é ponto questionável das intenções paternalistas e coloniais e denuncia uma contradição inerente à defesa e à idealização da corrente construtivista (NEVES, 2005). Segundo Judith Butler (2017), há uma espécie de incoerência no discurso e na prática dos principais atores, uma vez que a própria construção da sua história foi feita através do derramamento de muito sangue e muitas violações de direitos humanos. Em outras palavras, o discurso humanista e de proteção aos mais fracos proclamado por eles são máscaras para dar continuidade ao comportamento colonial e paternalista. Logo, o prosseguimento da ideia de construção do Sistema Internacional pelos seus atores favorece a legitimidade e normatização deste tipo de comportamento dos considerados principais atores.

Agravando ainda mais o processo de decisório e os possíveis desígnios humanitários *de facto*, vigora a regra da “unanimidade das grandes potências” onde os cinco membros permanentes precisam estar obrigatoriamente inclusos dentre os votos afirmativos<sup>14</sup>. Nesse aspecto, a acumulação de poder em um órgão anacrônico gera ainda mais controvérsias e condenações por parte de diversos Estados e suas respectivas sociedades. A possibilidade de se iniciar uma intervenção em um país de herança

---

<sup>14</sup> Art. 27 da Carta da ONU: “Artigo 27. 1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto. 2. As decisões do Conselho de Segurança, em questões processuais, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove Membros. 3. As decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes, ficando estabelecido que, nas decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do Artigo 52, aquele que for parte em uma controvérsia se absterá de votar”

colonial é autêntica e é concretizada de tempos em tempos a fim de satisfazer os objetivos políticos e econômicos das potências centrais. Às custas de um discurso de securitização, processos de suposta defesa humanitária são transformados em palco para as decisões de política externa do Centro. Destarte, certas questões passam a ser assinaladas como ameaças existenciais aos valores e moral propostos pelo Ocidente e devem ser solucionadas com o combate por meio da mobilização de recursos extraordinários e da suspensão da política padrão.

Portanto, o papel das Nações Unidas é, de certa forma, intencionado para manter a estabilidade política em favor das potências ocidentais. A ONU, então, nunca possuiu o propósito de transpassar o limite estabelecido pela interação social dos Estados e da construção do sistema internacional anárquico, pautado no comportamento paternalista das grandes potências. Seu caráter retrógrado reitera a rigidez política do sistema. Além disso, por embarcar o aparato jurídico internacional, a Organização é figura legitimadora das ações discricionárias dos Estados, sobretudo em sociedades pós-coloniais, e perpetua a dominação baseada em interesses imperialistas. A preocupação com a insegurança do mundo é cautelosamente elegida, sendo levando em consideração a flexibilidade dos valores morais impostos pela sociedade ocidental. Nas palavras de Celso Albuquerque Mello, “o Conselho de Segurança hoje serve para legitimar o uso da força” (MELLO, 2004. Pg.649).

#### **4. As Intervenções no Século XXI e a Responsabilidade de Proteger**

A possibilidade de intervenção no território de outro país é caráter controverso do atual aparato jurídico internacional. Segundo o artigo 2º da Carta das Nações Unidas, é coibido o uso da força e ingerência nos assuntos internos dos Estados, consolidado pelo princípio da soberania e não-intervenção westfaliana do século XVII. Ainda no íntimo da mesma Carta, há a legitimação de duas justificativas para o uso da força: o direito inerente de legítima defesa ou a autorização do Conselho de Segurança da ONU, se fracassadas as demais tentativas de solução pacífica, atuando de acordo com seus poderes atribuídos pelo Capítulo VII, em resposta a alguma ameaça à paz e à segurança internacionais (FOLEY, 2013).

Com o fim da Guerra Fria e a vitória do bloco capitalista, a agenda de política externa dos Estados Unidos configurou-se como o protótipo a ser professado. A primazia dada a codificação internacional expressiva em matéria de direitos humanos transformou a política internacional em um novo palco de ações de potências (STEIN, RAMINA, 2013). Com inúmeras críticas ao longo da década de 1990, sobretudo nas atuações de Ruanda e da Somália, a imagem da comunidade internacional foi assumida por um pessimismo em relação às intervenções humanitárias e suas verdadeiras intenções. Diante disto, o ex-Secretário Geral Kofi Annan recorreu à urgência de uma

desvinculação das ações humanitárias e militares, a fim de afastar interesses obscuros de atores muito poderosos.

A Comissão sobre Intervenção e Soberania do Estado (*International Commission on Intervention and State Sovereignty* – ICISS) se encarregou da elaboração de um relatório que defenderia a sobreposição do direito internacional dos direitos humanos e do direito humanitário em relação à arbitrariedade das intervenções militares anteriores. O relatório, em outras palavras, almejou critérios mais objetivos que pudessem guiar a decisão de um Estado soberano frente a uma situação delicada<sup>15</sup>, buscando maior consenso e boas intenções dos membros permanentes. O relatório promoveu a ideia da Responsabilidade de Proteger – “R2P”, também conhecida como doutrina Ban, referente ao então Secretário-Geral das Nações Unidas Ban Ki-moon. Segundo João Pontes Nogueira (2005), os cerceamentos expressos no documento, elaborado pela Comissão, tinham propósito de oferecer maior segurança e garantias aos países menos desenvolvidos, que estariam mais sensíveis a arbitrariedade de intervenções militares sob a ótica pós-colonialista (de promover melhorias civilizatórias e de remover o subdesenvolvimento político). Simultaneamente, pretendiam fazer das operações humanitárias e militares, episódios de sucesso cirúrgico, ou seja, altamente esquematizado e organizado, com propósitos claros de, por exemplo, evitar ameaças de genocídio ou de limpeza étnica.

Sendo assim, a responsabilidade acerca da proteção dos direitos humanos, uma vez que esta falha dentro da jurisdição interna de um Estado, recairia para a sociedade internacional. Mais especificamente, incide sob jurisdição de um Conselho de Segurança anacrônico que ainda preserva características coloniais no seu cerne. Uma vez compreendida a volatilidade dos valores morais das relações internacionais, sobretudo de seus principais agentes, um ato de violação – ou uma ameaça de – pode ser estabelecido de maneira exclusivamente política e, portanto, a intervenção terá caráter legal. Em outras palavras, mesmo com mais garantias oferecidas pela ideia da Responsabilidade de Proteger, não é necessário que uma ameaça exista ou não, para que se construa um discurso de cunho paternalista a fim de promover a instabilidade e romper o princípio de soberania de outro Estado menos desenvolvido. Em muitos casos, há uma espécie de preferência política em detrimento de outros eventos de gravidade mais acentuada.

---

<sup>15</sup> Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility to Protect. Canada: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>> Acesso em: 23 ago 2017.

Sendo assim, o episódio de extrema violação dos direitos humanos no Sri Lanka<sup>16</sup> poderia ser uma possibilidade de intervenção visando um maior diálogo entre o governo e a oposição secessionista, conhecida como Tigres de Libertação do Tamil Eelam (LTTE ou Tamil Tigers). Fundados em 1976, o LTTE era um movimento armado que lutava pela autodeterminação do povo tâmil, Nordeste da ilha de Sri Lanka. A criação de um Estado independente denominado Tamil Eelam era o objetivo principal do grupo, que dispunha de milícias treinadas para o controle territorial e de táticas agressivas, como o sequestro e assassinato de políticos do alto escalão tanto no Sri Lanka como na Índia.

A guerra civil, iniciada no país em 1983, tem sua origem devido às tensões políticas agravadas pela colonização inglesa no início do mesmo século. O povo tâmil, considerado etnia minoritária, não gozava dos mesmos direitos políticos e civis que o resto do país. O braço armado e radical da insatisfação tâmil representado pelo LTTE e pelo seu fundador, Prabhakaran, se encarregaram de elevar os sentimentos nacionalistas e começar a guerra com massacres civis.

Por mais de 20 anos, as forças do governo e dos Tamil Tigers se enfrentaram resultando em mais de 100.000 mortes em ambos os lados. Após a segunda rodada de negociação de paz, em 2007, o governo resolveu renunciar do acordo de cessar-fogo e mudar sua direção dos ataques ao norte do país. Em 2009, as forças do governo invadiram um reduto do movimento de oposição Tigres de Libertação do Tamil Eelam (LTTE ou Tamil Tigers) no norte do país. As forças do LTTE, encurraladas, isolaram e forçaram cerca de 300.000 mil civis, que moravam nas redondezas a permanecer no lugar como forma de escudo humano. O governo bombardeou a “zona de trégua”, hospitais, pontos de distribuição humanitária e estabeleceu bloqueio humanitário (INTERNATIONAL CRISES GROUP, 2010). Civis foram sumariamente executados, sendo identificados como membros do LTTE.

Exemplos como o caso do Sri Lanka se contrastam com a verdadeira intenção humanitária promovida pela Conselho de Segurança. A falta de interesse de grande parte da comunidade internacional acerca do caso do Sri Lanka é notória quando tal evento não fora veiculado, midiaticizado ou mobilizado em relação a guerra do Kosovo ou da Líbia. A seletividade e arbitrariedade do CSNU permitem invocar o Capítulo VII à base dos elementos criteriosos estabelecidos pela Responsabilidade de Proteger e estabelecer o que é ou não uma ameaça *de facto* para a paz internacional.

Além disso, segundo Judith Butler (2017), as mais de 300.000 vidas srilankesas não seriam passíveis de luto, por não estarem enquadradas ou configuradas como vidas sob uma ótima

---

<sup>16</sup> Para mais detalhes, ver “FOLEY, Conor. A Evolução da Legitimidade das Intervenções Humanitárias. Sur 24 Edição V.10 – N.19 – Dez/2013”. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoefs/sur/edicao/19/1000463-a-evolucao-da-legitimidade-das-intervencoes-humanitarias>>

epistemológica ocidental. Logo, a seletividade, no que diz respeito a possibilidade de intervenção, denota este conceito de Butler, de que aquelas vidas não importam ou que elas não possuem característica diferente para oferecer às potências paternalistas. Destarte, o discurso pós-colonialista também atenta para a denúncia de tal caráter discricionário das intervenções. A mudança prometida pela ICISS com o R2P não conseguiu amenizar a busca por interesses difusos dos países, agora motivados e legitimados pelo discurso da proteção dos direitos humanos, do direito humanitário ou do compromisso raso de extrair a tirania de determinado país em desenvolvimento.

Apesar dos esforços constantes da sociedade internacional desde a metade do século XX, a proteção dos direitos humanos através das intervenções humanitária parece ser um fracasso dentro de uma perspectiva geral. A imagem que buscava alterar-se no início do século XXI com o R2P foi extinguida com a arbitrariedade da intervenção na Líbia. Tal intervenção apresenta o ápice do pensamento e do comportamento colonial e paternalista das grandes potências, apresentando-se como o outro gume da seletividade dos interesses difusos das potências e contrastando com a falta de interesse das graves violações ocorridas no Sri Lanka.

Em meio ao rebuliço criado pela “Primavera Árabe”, em 2011, os protestos chegaram a Benghazi e Tobruk, ambas cidades importantes líbias. A repressão do Estado, personificado com a figura de Muammar Khaddafi – personificação feita sobretudo pelo meios de comunicação do ocidente, relembrando os efeitos da midiaticização feita na Somália (MORENO, 2014) – foi severa, contudo, os relatos nunca apresentavam números verídicos (PUREZA, 2012). Ainda segundo Pureza (2012), o cenário que a Líbia conquistou com suas grandes reservas de petróleo, suas empresas petrolíferas estatais e um excêntrico governante Muammar Khaddafi passou a ser desejado por interesses coloniais de França, Itália e dos Estados Unidos:

[...] marcam presença três razões principais: em primeiro lugar, a apropriação dos enormes recursos petrolíferos da Líbia (estimados em 60.000 milhões de barris com custos de extração muito baixos), ou das suas reservas de gás natural (estimados em 1 bilhão e 500 milhões de metros cúbicos, que fazem da Líbia o quarto maior produtor africano, atrás da Nigéria, Argélia e Egito), e as estratégias de concorrência entre grupos empresariais italianos (ENI), alemães (Wintershall) e russos (Gazprom), por um lado, e franceses, britânicos e norte-americanos, por outro (Sensini 2011); em segundo lugar, a disputa do controle dos fundos soberanos líbios, de 200 milhões de dólares, pelos bancos centrais da França, Reino Unido e Estados Unidos da América (Sensini 2011); e, em terceiro lugar, a anulação preventiva do projeto de constituição dos Estados Unidos e da África, e da adoção de uma moeda única autônoma relativamente quer ao dólar quer ao euro, com forte impulso político e financeiro da Líbia de Khadafi (Sensini 2011). (PUREZA, 2012, p. 12-13).

Ali, embora o CSNU tenha encontrado consenso para intervenção, as intenções foram bem claras e endereçadas através do viés econômico, como reitera o trecho acima. A retirada do então aliado do Ocidente proporcionaria benefícios diretos para algumas potências. O interesse das grandes potências foi comprovado pela rapidez dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Contudo,

a denúncia do comportamento paternalista perpetuado através da legitimidade da instituição e da aparelhagem jurídica é a delegação à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) da intervenção. Nesse sentido, de prontidão, a OTAN assumiu o comando das ações militares, adulterando o propósito da então Resolução -1973- estabelecida anteriormente: não era permitida a mudança de governo líbio, o que foi prontamente corrompido com a perseguição de Khaddafi (RAMINA, STEIN, 2013)<sup>17</sup>.

Portanto, fica clara a diferenciação de tratamentos para situações de grandes violações de direitos humanos – o termômetro das intervenções humanitárias das grandes potências. De um lado, é possível ver uma violação com mais de 300.000 civis mortos sem uma cobertura midiática forte – tanto que é desconhecida por muitos até os dias atuais. Do outro, temos uma intervenção corrompida por interesses políticos e econômicos escrachados pelas potências ocidentais, com número de violações indeterminadas, mas que não chegaram a gravidade feita pela governo srilankês e pelo Tamil Tigers. Nota-se, então, que o caráter colonialista é amplamente disseminado em um sistema que lhe favorece juridicamente, construído pelos próprios atores para existir limites rígidos.

Destarte, este trabalho não tem a intenção de aprofundar-se em nenhuma das duas intervenções exemplificadas. A denúncia da discricionariedade sob uma ótica pós-colonialista é o que se propõe, para isso, foram demonstrados dois casos quase que opostos dentro das ocorrências de violações de direitos humanos e intervenções militares na política internacional contemporânea. O comportamento paternalista e egoísta das potências, agora, possui base jurídica legítima, ou seja, o consenso ou a inanição do Conselho de Segurança.

## 5. Conclusão

Entende-se, portanto, que a denúncia pós-colonialista é cada vez mais adequada. Seu estudo e disseminação deveriam ser expostos mundo a fora, nas principais instituições formadores de pesquisadores das ciências políticas e sociais. Corrobora-se, então, sua afinidade com as Relações Internacionais e sua denúncia aos interesses inerentes na ideia construtivista sobre a anarquia do sistema internacional. A polaridade estabelecida pelo discurso de determinados países se mostra, ainda, um instrumento legitimador das ações de países do Centro global. A retórica de ajuda

---

<sup>17</sup> Ver mais sobre a intervenção na Líbia em: STEIN, Elisa T.; RAMINA, L.2013 . Intervenções Humanitárias: a guerra da Líbia em nome dos direitos humanos. In: Antônio Marcio da Cunha Guimarães; Eduardo Biacchi Gomes; Margareth Anne Leister. (Org.). Direito internacional dos direitos humanos [Recurso eletrônico on-line] organização: CONPEDI/UNICURITIBA. 1ed.Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. , p. 360-388.

humanitária, de promoção da democracia ou de ascensão civilizatória são permanentes desde os primeiros intentos coloniais e permanecem até os dias de hoje no caso da Líbia.

A construção da aparelhagem jurídica pelos próprios atores, diga-se de passagem somente aqueles considerados como principais, corrobora para o processo de flexibilização do valor moral para as potências e do enquadramento de uma ação legítima ou não. A busca por interesses difusos altera o uso e a intenção de terminologias como democracia, liberdade, atraso, progresso e modernidade. Sendo assim, o pós-colonialismo se mostra como uma corrente apropriada para a compreensão de diversos temas e conflitos do cenário internacional contemporâneo. As justificativas geradas pelos atores para cumprir seus objetivos são claramente de cunho paternalistas, alcançando seus próprios objetivos a troco da instabilidade de países em desenvolvimento e mais sensíveis.

As intervenções humanitárias e militares camuflam interesses políticos e/ou econômicos particulares das potências. Os dois exemplos expostos no texto deixam claro tal diferenciação no que tange ao tratamento dado às violações de direitos humanos. O medo e a insegurança criados politicamente por estes mesmo atores reitera o argumento de que o aparato jurídico internacional é propício para suas próprias ações, sem nenhum tipo de punição, tornando as garantias de salvaguarda para os Estados em desenvolvimento mínimas. Embora tenha existido uma tentativa de modificação da imagem dessas intervenções com o relatório Responsabilidade de Proteger, o resultado foi o mesmo: ceticismo e pessimismo de toda a comunidade internacional. Mesmo existindo mais critérios para um rompimento do princípio da soberania dos Estados através da gravidade das violações, não foi estabelecida uma maneira imparcial de medir tal gravidade.

Graças a construção do sistema internacional pelo comportamento dos atores internacionais, as intervenções militares permanecerão com o caráter colonial, sendo legítimas do ponto de vista do Direito Internacional. Uma vez que sua base de aprovação é a defesa de indivíduos frente a um regime tirânico, tal construção identitária pode ser arquitetada por veículos midiáticos ou por órgãos oficiais de governo. Assim, é reforçada a relação que a corrente pós-colonial delata: embora tenha sido criado as Nações Unidas, os rumos da política internacional pouco mudaram em mais de 60 anos. Tal característica é reiterada pelo argumento construtivista de que existem certos limites que não podem ser transpassados com mudanças ou transformações nas relações internacionais já que o sistema foi co-construído pelo comportamento dos próprios agentes.

É perceptível que o termômetro das intervenções internacionais não está regulado: a classificação seletiva das violações de direitos humanos aponta claramente à uma direção paternalista e colonialista das relações internacionais. A denúncia feita encontra uma contradição inerente à defesa e à idealização da corrente construtivista. É igualmente notória a suposição da distinção de tratamentos

entre vidas, reiterado por Butler (2017). Aquelas passíveis de luto ou, expandindo a reflexão, aquelas que são passíveis de salvação podem estar inseridas em contextos político econômicos que favoreçam os salvadores, isto é, não é a vida sendo violada que importa, mas a condição benéfica (lucro ou vantagem política) que será colhida. Tal reflexão leva a aceitar que o discurso humanista e de proteção aos mais fracos legitima e normatiza este tipo de comportamento dos considerados principais atores, fazendo com que a construção do sistema internacional seja sempre pautada em fatores de dominação e sobreposição.

Assim, as Nações Unidas nunca possuíram a intenção de reestabelecer novos valores morais e políticos no sistema internacional. Sua construção foi pautada, novamente, no comportamento colonialista das potências ocidentais e seu aparato jurídico tem como objetivo ser flexível e tornar legítima a possibilidade de exercer atitudes de dominação a favor de um ‘desenvolvimento guiado’ ou de uma ‘proteção contra a tirania’. Por fim, seu caráter retrógrado reitera a rigidez política do sistema e dificulta possíveis novas assimilações de comportamentos divergentes daqueles praticados pelas principais potências.

Portanto, a arbitrariedade e a seletividade das ações das potências ainda fazem parte da interação social entre os Estados e, provavelmente, permanecerá por prazo indeterminado. Esta relação é danosa para o sistema visto que produz reações cada vez mais extremistas. A busca pelos seus próprios interesses afeta diretamente sociedades ainda em construção, deterioradas por estes mesmos agentes. É necessário mudar a maneira que é analisada ou medida o uso da força e a própria concepção de moralidade utilizada pelas potências para que se obtenha uma interação social mais justa entre Estados. Em tempos atuais, a corrente pós-colonialista e sua denúncia se fazem indispensáveis para pensar as relações internacionais.

**Referência Bibliográfica:**

- ABRAHAMSEN, Rita. "Postcolonialism". In: GRIFFITHS, Martin (Ed.). *International Relations Theory for the Twenty-First Century: An introduction*. Londres/Nova Yorque: Routledge, 2007.
- APPADURAI, Arjun. *Putting Hierarchy in Its Place*. Cultural Anthropology, vol.3, n.1, February, 1988.
- BALLESTRIN, Luciana. "América Latina e o giro decolonial". In: Revista Brasileira de Ciência Política (11). Brasília, 2013.
- BHABHA, Homi. *O Local da Cultura*, 2ª Edição. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013
- BUTLER, Judith. *Quadros de Guerra: Quando a vida é passível de luto?*. 3ª edição – Rio de Janeiro – Civilização Brasileira, 2017.
- BUZAN, Barry. *People, States and Fear: An Agenda For International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 1st edion 1981, 2nd Edition . Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf , 1991 and 2008 with a new preface from the author.
- COSTA, Sérgio. *Desprovincializando a sociologia: a contribuição pós-colonial*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.21, n.60, 2006.
- DARBY, P. e PAOLINI, A. "Bridging International Relations and Postcolonialism". In: *Alternatives: Global, Local, Political*, 19(3), 1994.
- EVANS, Gareth. 2006/07. *From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect*. Wisconsin International Law Journal, v. 24, n. 3, p. 703-722.
- FOLEY, Conor. *A Evolução da Legitimidade das Intervenções Humanitárias*. Sur 24 Edição V.10 – N.19 – Dez/2013". Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/sur/edicao/19/1000463-a-evolucao-da-legitimidade-das-intervencoes-humanitarias>>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2010. *War Crimes in Sri Lanka, Asia Report*, n. 191, 17 May. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/southasia/sri-lanka/191-war-crimes-in-sri-lanka.aspx>>./
- KAPOOR, Ilan. *Acting in a Tight Spot: Homi Bhabha's postcolonial politics*. New Political Science, vol.25, n.4, 2003.
- KRISHNA, Sankaran. *Globalization & Postcolonialism. Hegemony and Resistance in the Twenty-first Century*. Rowman & Littlefield, 2009.
- MANZO, Kate. Critical Humanism: Postcolonialism and Postmodern Ethics. In: *Moral Spaces. Rethinking Ethics and World Politics*, Regents of the University of Minnesota, 1999.
- MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 649.
- MORENO, Marta F., *Discursos em disputa: uma leitura alternativa acerca dos dilemas da ação internacional na Somália durante a década de 90*. Revista Brasileira de Política Internacional (Impresso), v. 57, p. 59-76, 2014.
- \_\_\_\_\_, Marta F., *A Herança Colonial das "Novas" Operações de Paz da ONU*. Revista Ética e Filosofia Política. N.13. Volume 2. Junho de 2011.
- NEVES, Marcelo. *A Força Simbólica dos Direitos humanos*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, no. 4, outubro, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-4-OUTUBRO-2005-MARCELO%20NEVES.pdf>>

- NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- NOGUEIRA, João Pontes. *Salvando a Intervenção Humanitária: A Responsabilidade de Proteger e suas Perspectivas de Normatização*. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://rsi.cgee.org.br/documentos/289/1.PDF>>
- PUREZA, José Manuel. *As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia*. Carta Internacional – Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Vol. 7, n. 1, jan.-jun. 2012 [p. 3 a 19]
- QUIJANO, Anibal. “Colonialidade do Poder e Classificação Social”. In: SANTOS, Boaventura de Sousa e MENESES, Maria Paula (orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina, 2009.
- Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect*. Canada: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>Acesso em: 23 ago 2017.
- STEIN, Elisa T.; RAMINA, L. 2013 . Intervenções Humanitárias: a guerra da Líbia em nome dos direitos humanos. In: Antônio Marcio da Cunha Guimarães; Eduardo Biacchi Gomes; Margareth Anne Leister. (Org.). *Direito internacional dos direitos humanos* [Recurso eletrônico on-line] organização: CONPEDI/ UNICURITIBA. 1ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. , p. 360-388.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. “Introdução”. In: SANTOS, Boaventura de Sousa e MENESES, Maria Paula (orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina, 2009
- WENDT, Alexander. “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”. In: *International Organization*, 46(2). 1992.





## **SOBRE HIDROCARBONETOS E INVÓLUCRO POR POTÊNCIAS: AS DINÂMICAS GEOPOLÍTICAS DA REGIÃO DO CÁSPIO**

**Túlio Cezar de Oliveira**

**Bunder**

Bacharel em Relações Internacionais - Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA. Mestrando no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Energia - Universidade Federal do ABC, UFABC.

**Resumo:** A região do Cáspio, rica em recursos energéticos, é foco de disputa entre diversos atores globais e regionais, como China, Estados Unidos e Rússia. Seu posicionamento geoestratégico, assim como a grande necessidade de diversificação da oferta mundial de hidrocarbonetos, faz da região um polo de extrema importância para as disputas energéticas no século XXI. Por isso, o presente trabalho busca contribuir no debate dos conflitos pelos recursos energéticos, um campo nas Relações Internacionais com poucas produções comparadas a outras temáticas. Deste modo, o objetivo do presente trabalho é elucidar a importância geoestratégica e as instabilidades da Região do Cáspio para o cenário energético mundial. Para tal, serão brevemente analisados: os recursos energéticos da região; seus principais focos de instabilidade interna; uma análise geopolítica da região; e, por fim, o chamado “Novo Grande Jogo”. Pôde-se compreender a Região do Cáspio como: uma vasta área do continente eurasiático, detentora de importantes reservas de hidrocarbonetos; constituída por diversos atores interconectados em vários círculos sobrepostos; e, com seus aspectos de segurança caracterizados pelo multi-nível e abrangência. A luta pelo controle sobre as rotas dos dutos da bacia do Cáspio para os mercados internacionais representa um dos maiores embates da geopolítica energética mundial.

**Palavras chave:** Geopolítica; Hidrocarbonetos; e, Região do Cáspio.

**Abstract:** The Caspian region, rich in energy resources, is the focus of dispute between various global and regional players, such as China, United States and Russia. Its geostrategic positioning, as well the great world's need for diversification hydrocarbons supply, make the region a pole of extreme importance for energy disputes in the 21st century. Therefore, the present work seeks to contribute to the debate of conflicts over energy resources, a field in International Relations with few productions compared to other topics. In this way, the objective of the present work is to elucidate the geostrategic importance and instabilities of the Caspian Region to the world energy scenario. For that, we will briefly analyze: the Caspian energy resources; its main sources of internal instability; a geopolitical analysis of the region; and, finally, the so-called "New Great Game". The Caspian Region could be understood as: a vast area of the Eurasian continent, which holds important hydrocarbon reserves; composed of several interconnected actors in several overlapping circles; and with its safety aspects characterized by multi-level and scope. The struggle for control over the pipeline routes from the Caspian basin to international markets represents one of the biggest clashes in the world's energy geopolitics.

**Keywords:** Geopolitics; Hydrocarbons; and, Caspian Region.



## 1. Introdução

No centro da Ásia Central<sup>18</sup> e o Cáucaso<sup>19</sup>, encontra-se o maior corpo d'água<sup>20</sup> fechado e interior (cercado por massas terrestres) do Mundo – o Cáspio –, situado no Leste das montanhas do Cáucaso e a Oeste das vastas estepes da Ásia Central. Seu nome tem origem dos antigos povos *Kaspi*, que viviam a Oeste da região da Transcaucásia<sup>21</sup>. O vasto mar (ou lago)<sup>22</sup> cobre uma área de cerca de 386.400km<sup>2</sup>. Suas margens estão limitadas a Nordeste pelo Cazaquistão, a Sudeste pelo Turquemenistão, a Sul pelo Irã, a Sudoeste pelo Azerbaijão, e no Noroeste pela Rússia. Através desses países é, então, que o Cáspio se conecta completamente às regiões do Cáucaso do Sul, a Oeste e da Ásia Central, a leste; assim como do Oriente Médio, ao Sul (MAMMADOV, 2009, p. 13-14). Como pode ser observado no Mapa 1:

Mapa 1– Região do Mar Cáspio



Fonte: LIBRARY OF CONGRESS<sup>23</sup>

A região do Cáspio, rica em recursos energéticos, é foco de disputa entre diversos atores globais e regionais, como China, Estados Unidos, União Europeia, Rússia, Irã e Turquia. Seu posicionamento

<sup>18</sup> Localizam-se: Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turquemenistão e Uzbequistão.

<sup>19</sup> Localizam-se: Armênia, Azerbaijão, Geórgia e Rússia.

<sup>20</sup> Termo da Geografia para definir qualquer acumulação significativa de água. Geralmente refere-se a grandes acumulações de água, tais como oceanos, mares e lagos.

<sup>21</sup> Região também conhecida como Cáucaso do Sul, que compreende as republicas da Armênia, Geórgia e Azerbaijão.

<sup>22</sup> Não há consenso entre os geógrafos e Estados se o Cáspio é considerado, de fato, mar (fechado) ou um lago. Implicando em interpretações conflituosas em relação à UNCLOS (Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar).

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://www.loc.gov/resource/g5692c.ct003595/>> Acesso em fev. 2018.

geoestratégico, assim como a grande necessidade de diversificação de oferta, devido à instabilidade e insegurança do fluxo petrolífero do Golfo Pérsico, e as demandas particulares dos atores envolvidos em traçar as rotas dos fluxos destes recursos, fazem da região um polo de extrema importância para as disputas energéticas no século XXI. Sendo assim, o presente trabalho busca contribuir no debate dos conflitos pelos recursos energéticos, um campo nas Relações Internacionais com poucas produções comparadas a outras temáticas. A partir destas motivações, o objetivo do presente trabalho é elucidar a importância geoestratégica e as instabilidades da Região do Cáspio para o cenário energético mundial.

## 2. Os recursos energéticos da região do Cáspio

No que tange à região do Cáspio tanto as reservas de petróleo e gás natural são significativas. As reservas de petróleo e gás da região constituem – respectivamente – cerca de 3 e 5 por cento das reservas mundiais. As reservas comprovadas de petróleo da região do Cáspio superam as da Europa. Já as reservas de gás natural – além de também serem superiores às europeias – superam as reservas da América do Norte, do Sul e Central (EIA, 2013).

Em relação às projeções da produção energética da Região do Cáspio, será utilizado o *World Energy Outlook*<sup>24</sup> (2010) da *International Energy Agency*<sup>25</sup> (IEA). Dada a imprevisibilidade do cenário energético mundial, a organização propõe três projeções de cenário (IEA, 2010, p. 79). Sendo elas:

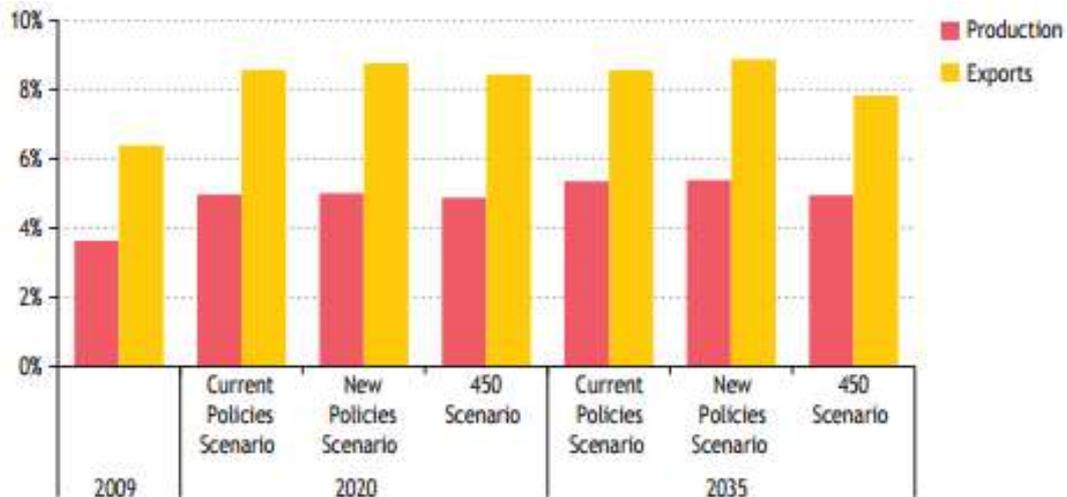
- *Current Policies Scenario* (Cenário das Políticas Atuais): em que só as políticas já formalmente adotadas e aplicadas são tidas em conta;
- *New Policies Scenario* (Cenário de Novas Políticas): assume a introdução de novas medidas energéticas (mas em uma base relativamente cautelosa) para implementar os compromissos de política geral que já foram anunciadas, incluindo compromissos nacionais para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e, em certos países, os planos para eliminar progressivamente os subsídios à energia fóssil;
- *450 Scenario* (Cenário 450): assume o estabelecimento de políticas energéticas compatíveis com a meta de limitar o aumento global da temperatura média de 2° C, o que exigiria que a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera fosse limitada a cerca de 450 partes por milhão de dióxido de carbono equivalente (ppm CO<sub>2</sub>-eq).

<sup>24</sup> “Panorama Mundial de Energia” (tradução nossa).

<sup>25</sup> “Agência Internacional de Energia” (tradução nossa).

No caso do petróleo, a quota do Cáspio na produção Mundial crescerá de 3,5% em 2009 para mais de 5% em 2035 em cada cenário. A quota da região nas exportações mundiais também crescerá em todos os cenários, de 6% até 9% nos Cenários das Novas Políticas e das Políticas Atuais, e para pouco menos de 8% no Cenário 450 (Gráfico 1). A nível de comparação, 9% da quota mundial de exportações de petróleo em 2035 são equivalentes às projeções de exportação líquida de petróleo da América Latina. Isso seria suficiente para atender quase todas as necessidades de importação projetadas da América do Norte em 2035 ou, em alternativa, para cobrir um terço das importações de petróleo da China (IEA, 2010, p. 558).

Gráfico 1 – Quota do Cáspio na produção Mundial de petróleo por cenário



Fonte: IEA (2010)

Gráfico 2 – Quota do Cáspio na produção Mundial de gás natural por cenário



Fonte: IEA (2010)

O quadro geral para o gás é semelhante à projeção petrolífera, com a participação do Cáspio na produção mundial aumentando de 5% em 2009 para cerca de 7% em 2035, com o resultado bastante consistente em todos os cenários (Gráfico 2, acima). Tal como acontece com o petróleo, a participação da região nas exportações mundiais é maior do que a sua quota de produção global, com a região do Cáspio representando cerca de 11% das exportações de gás global no Cenários das Novas Políticas; isso cai ligeiramente no Cenário 450, em que a demanda global de gás deverá diminuir após 2025, como a penetração e aumento das energias renováveis e nucleares no mercado (IEA, 2010, p. 561).

### 3. Focos de instabilidade interna

Em 1997, Brzezinski em seu livro *The Grand Chessboard*, denominou o núcleo da região que hoje, usualmente, é chamada de Região do Cáspio de Balcãs Eurasiáticos. O proeminente geopolítico estadunidense justifica a denominação pela similaridade com a região europeia, quer seja pela sua importância estratégica, mas sobretudo, por causa da região ser – como ele mesmo denomina – um “caldeirão étnico”.

Os Balcãs Eurasiáticos, de fato, são um mosaico étnico. Como aponta Brzezinski (1997, p. 128), as atuais fronteiras dos Estados pós-soviéticos foram arbitrariamente formuladas pelos cartógrafos soviéticos entre as décadas de 1920 e 1930. Tais fronteiras foram elaboradas com o objetivo claro de manter toda a região austral do vasto território soviético inteiramente dividida e conseqüentemente mais subserviente ao comando central do Kremlin.

Assim, Moscou rejeitou as propostas dos nacionalistas centro-asiáticos para fundir os diversos povos da Ásia Central (a maioria dos quais ainda não eram motivados nacionalisticamente) em uma única unidade política – que se chamaria “Turquestão” – preferindo em vez disso, criar cinco “republicas” separadas cada uma com um nome distinto e com fronteiras fragmentadas. Presumivelmente, a partir de um cálculo semelhante, o Kremlin abandonou os planos para uma única federação caucasiana<sup>26</sup> (BRZEZINSKI, 1997, p. 128, tradução nossa).

Por consequência, não é de se estranhar que, após o colapso da União Soviética, tanto os Estados do Cáucaso quanto da Ásia Central estivessem preparados para seu novo *status* independente (BRZEZINSKI, 1997, p. 128). Neste sentido, Kolosssov (1999, p.73) elenca as principais dificuldades para a consolidação do Estado – em seu amplo sentido – que emergiram com estes Estados, e são causadoras de grande instabilidade nestes imaturos países:

<sup>26</sup> Accordingly, Moscow rejected proposals by Central Asian nationalists to meld the various Central Asian peoples (most of whom were not yet nationalistically motivated) into a single political unit—to be called "Turkestan"—preferring instead to create five separate "republics", each with a distinctive new name and jigsaw borders. Presumably out of a similar calculation, the Kremlin abandoned plans for a single Caucasian federation.

- grande parte de suas populações, especialmente em determinadas regiões, não percebem, ainda, a sua afiliação com a comunidade estatal política, que se pressupõe ser o consenso sobre os valores da cidadania comum entre todos os grupos sociais, étnicos e regionais;
- as sociedades estão profundamente divididas entre vencedores e perdedores, evidenciadas nas reformas e medidas econômicas (principal clivagem política), assim, o Estado não atinge a legitimidade completa;
- a participação política não é satisfatória, na maioria dos casos o Estado não consegue assegurar sua integridade territorial, muito menos a unidade nacional e estabilidade política;
- a igualdade quer seja no acesso aos recursos materiais, valores e ou privilégios, estão longe de serem consideradas justas, onde, diversas regiões destes países possuem status diferenciado recebendo – do sistema de redistribuição financeira – quantias significativamente diferentes; e,
- os Estados não conseguem ser bem-sucedidos em penetrar da mesma maneira em todas as etnias, territórios e segmentos da sociedade, como maior exemplo disto, destaca-se a existência de diversas republicas autoproclamadas.

Também cabe destacar que

Outras fontes internas de instabilidade estão relacionadas com as condições econômicas existentes na região. A região do Mar Cáspio oferece enormes oportunidades econômicas do mundo pós-soviético. No entanto, os possíveis padrões desiguais de desenvolvimento são uma fonte potencial, significativa, de instabilidade na região. Diferenças nas reservas de recursos naturais podem provocar a migração economicamente impulsionada, polarizar grupos étnicos, e causar um aumento das tensões. Isto combinado com o desemprego generalizado cria potencial de conflito<sup>27</sup> (AYDIN, 2001, p. 218, tradução nossa).

A partir destas condições, o geopolítico russo Tsygankov (2003, p. 104) aponta algumas categorias de conflitos que emergiram no processo de dissolução da URSS, dentre os principais estão: os conflitos étnicos nas regiões do Cáucaso, Tajiquistão e Chechênia; e, os conflitos ocasionados por arranjos e regimes políticos que culminam em repressões às manifestações religiosas em países como Azerbaijão, Cazaquistão e Uzbequistão, que conseqüentemente aumentam a instabilidade e as atividades terroristas na Ásia Central e também no Cáucaso.

<sup>27</sup> Other domestic sources of instability are related to the economic conditions exist in the region. The Caspian region offers tremendous economic opportunities in the post-Soviet world. However, possible uneven development patterns are a significant potential source of instability in the region. Differences in the natural resource bases could provoke economically driven migration, polarize ethnic groups, and cause increased tensions. This combined with widespread unemployment creates potential for conflict.

#### 4. Aspectos gerais da região do Cáspio

Ilgar Mammadov (2009, p. 13) compreende que depois da Guerra Fria e o curto período de expectativas idealistas – de uma Nova Ordem Mundial –, os interesses geopolíticos foram renovados. A fragmentação da URSS criou novas dinâmicas e o foco virou-se para o *Heartland* e *Inner Crescent*<sup>28</sup> da Eurásia. Porém, desta vez, devido principalmente aos recursos energéticos da região e o vácuo de poder que emergiu por todo o antigo território soviético. “Energia tornou-se o principal instrumento de geopolítica na Eurásia e na região do Mar Cáspio - seu pivô”<sup>29</sup> (MAMMADOV, 2009, p. 13, tradução nossa,)

A utilização do termo Região do Cáspio é contemporânea e, em um vasto sentido geopolítico e “[...] implica uma "geopolítica determinada por peculiaridades da geologia, [que são] vastos recursos naturais", o que levou à formação de ‘uma região definida pelo petróleo e gás’ (tradução nossa)”<sup>30</sup> (AYDIN, 2004, p. 3, grifo do autor), resultando na emergência de uma nova região geoestratégica, abrangendo a maioria da Ásia Central e o Cáucaso, do mesmo modo, os Estados conexos como Rússia e Irã e até mesmo Turquia, Paquistão e China. Aydin, compreende que a definição da Região do Cáspio “[...] procura traçar a interação de interesses econômicos, políticos e estratégicos de vários atores (tradução nossa).<sup>31</sup> (2004, p. 6).

Para Paul Kubicek (2013, p.172-173), os recursos de hidrocarbonetos na bacia do Cáspio tornaram-se grande fonte para a competição política e econômica internacional, por três razões principais.

Primeiramente, os novos Estados independentes da região do Cáspio sofreram por anos de negligência sob jugo soviético, estando em extrema necessidade de tecnologia e capital para explorar suas reservas energéticas. Deste modo, o envolvimento externo foi visto como crucial para os projetos no Cáspio e pode ser observado com a intensificação das negociações das grandes petrolíferas ocidentais ao longo da década de 1990.

Em segundo lugar, a bacia do Cáspio não possui acesso ao mar, sendo dependente de dutos e arranjos diplomáticos entre Estados vizinhos para a efetuação do transporte dos hidrocarbonetos para

<sup>28</sup> *Heartland* e *Inner Crescent* são conceitos geopolíticos, formulados pelo inglês Halford J. Mackinder. O primeiro, delimita uma grande área da região Europa Oriental e a Ásia Central. O segundo abarca a porção periférica eurásiana do Heartland. Para Mackinder estas regiões são vitais para o destino da geopolítica mundial. Nas próprias palavras de Mackinder: “Quem domina o Europa Oriental comanda o *Heartland*: Quem domina o *Heartland* domina a Ilha-Mundo: Quem domina a Ilha-Mundo comanda o Mundo” (MACKINDER, 1942, p. 106, tradução nossa).

<sup>29</sup> “Energy became the main tool for geopolitics in Eurasia and the Caspian Sea region – its pivot .”

<sup>30</sup> “implies a ‘geopolitics determined by peculiarities of geology, [that is] huge natural resources’, which has led to the formation of ‘a region defined by oil and gas’.

<sup>31</sup> “seeks to trace the interplay of economic, political and strategic interests of various actors”.

os consumidores globais. No período logo após a dissolução da URSS, os únicos dutos das áreas produtoras do Cáspio dirigiam-se diretamente para o norte, onde conectavam-se às redes de gasodutos russas, concedendo à Rússia o monopólio das rotas energéticas da região. Por isto, atualizar as rotas dos dutos energéticos tornou-se não só preferência, mas também prioridade, para muitos atores locais e externos. Entretanto, para tal, seria necessária uma grande quantidade de capital, bem como a estabilidade política na região.

Por fim, a terceira razão apontada por Kubicek é de que os novos Estados independentes possuem fontes incertas de legitimidade doméstica, fracas forças militares, economias pouco dinamizadas e o grande potencial para conflitos civis e externos. Situação que habilita a manipulação de Estados externos, em que tanto Rússia quanto seus rivais ocidentais os veem como objetos a serem conquistados na competição geopolítica.

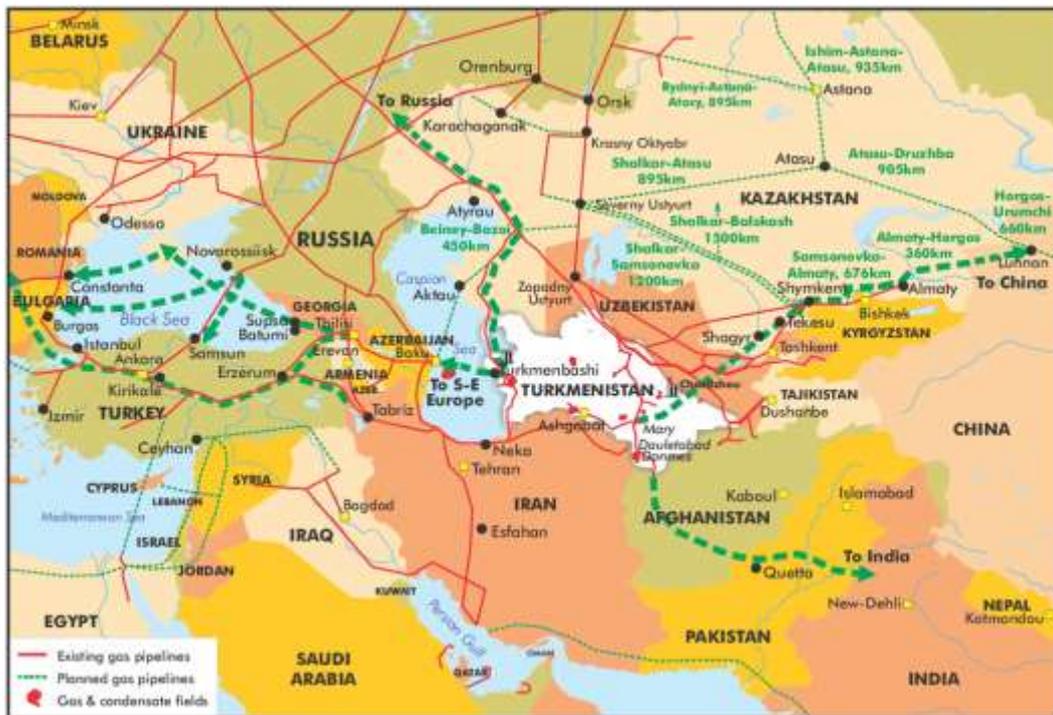
As ricas reservas de gás e petróleo do Cáspio, efetivamente, fazem a importância da região, atraindo, com isso, o interesse de atores externos e fornecendo perspectivas de cooperação. A região ainda ocupa posição central no continente eurasiático, em seu *Heartland*. Este posicionamento geográfico é importante, ainda, por ser: o cruzamento das rotas comerciais tradicionais, conhecido como a Grande Rota da Seda. (MAMMADOV, 2009, p. 16)

Mammadov (2009, p. 16-17), entende que a Região Mar Cáspio pode ser descrita como um conjunto de várias esferas ou círculos sobrepostos. Divididas em:

1. Estados exportadores: Azerbaijão, Cazaquistão, Turcomenistão, Rússia e Irã – países geograficamente litorâneos – onde todos possuem reservas de petróleo e gás no Cáspio. Entretanto o papel e importância de cada um deles não são iguais devido em primeiro lugar à sua política energética.
2. Estados de trânsito: Geórgia e Turquia que servem como países de trânsito para o transporte de hidrocarbonetos do mar Cáspio para a Europa. Enquanto o Uzbequistão para as rotas destinadas à Ásia (principalmente China). Por fim, Afeganistão e Paquistão possuem potencial para exercer tal função.
3. Estados importadores: Europa, Estados Unidos, China e Índia são os principais importadores e estão conectados à região.

Através do Mapa 3 , onde constam as principais áreas de produção e rotas de transporte – do gás natural e petróleo, respectivamente, é possível identificar esta dinâmica de vários círculos sobrepostos e, conseqüentemente, do qual interligada está a Região do Cáspio.

Mapa 3 – Gasodutos da Região do Cáspio



Fonte: GLOBAL SECURITY<sup>32</sup>

No que fere à segurança regional do Cáspio, pode-se dizer que ela é extremamente frágil e vulnerável, ameaçada por uma série de riscos e desafios. Os conflitos do Cáucaso do Sul e Ásia Central, o programa nuclear iraniano, o terrorismo, tráfico ilegal de armas e drogas e as dificuldades relacionadas à coalizão nacional e a consolidação do espaço territorial pelos Estados são problemas decorrentes de toda esta vasta região (MAMMADOV, 2009, p. 17).

Deste modo, compreende-se que a segurança da Região do Cáspio é baseada em dois conceitos fundamentais,

abrangente por um lado e multi-nível por outro. Abrangência significa que a segurança tem dimensões políticas, militares, econômicas e humanitárias. Riscos e desafios vem de níveis nacionais, regionais e globais. A complexidade encontra-se com a realidade de que os desafios podem ser puramente humanitários – na sua dimensão – e rigidamente nacionais em sua origem ou podem ser multidimensionais e representarem uma ameaça simultaneamente a nível nacional, regional e global. Dependendo da dimensão e do nível destes desafios, deve-se escolher o meio adequado para lidar com e responder a nível nacional, regional ou globalmente, política e economicamente, de forma pacífica ou de outra forma”<sup>33</sup> (MAMMADOV, 2009, p. 18, tradução nossa).

<sup>32</sup> Disponível em:

<<http://www.globalsecurity.org/jhtml/jframe.html#http://www.globalsecurity.org/military/world/centralasia/images/map-gas-pipelines-2012.jpg>>||Central Asia Gas Pipelines>. Acesso em fev. 2018.

<sup>33</sup> comprehensive on one side and multilevel, on the other side. Comprehensiveness means that security has political-military, economic and humanitarian dimensions. Risks and challenges come from national, regional and global levels.

## 5. “Novo grande jogo”

O período imediato ao colapso soviético foi caracterizado por uma vantagem esmagadora da Rússia em relação ao trânsito de petróleo e gás na Ásia Central. Durante o período soviético, toda a infraestrutura de transporte e logística da Ásia Central era direcionada à zona industrial da URSS – hoje a região europeia da Rússia. Assim, do mesmo modo, o sistema de transporte dos hidrocarbonetos (dutos e ferrovias), fundamentalmente era direcionado à Rússia. Outro fator, não menos importante, durante todo o período soviético as repúblicas da Ásia Central ficaram totalmente isoladas do resto do mundo, além de não possuírem saídas para o mar, os contatos com os vizinhos externos ao espaço soviético eram mínimos (CHOW; HENDRIX, 2010, p. 31).

Aproveitando-se desta vantagem, a Rússia ambiciona assumir o papel de único fornecedor de gás natural, especialmente no mercado europeu, mas, numa perspectiva futura também coloca sua mira no mercado oriental (as economias emergentes mais dinâmicas, como a chinesa) (NEGUL; NEACȘU, 2010, p. 31).

Atualmente, o gás natural da Rússia para a Europa é distribuído através do existente sistema de gasodutos da ex-União Soviética. Mesmo com a descoberta das reservas de energia do Mar Cáspio, a Rússia está determinada a assegurar a utilização da sua ampla rede de transporte – nas reservas de gás natural do Cáspio – para os mercados por duas razões: para controlar a energia do Cáspio, e para ganhar taxas de trânsito<sup>34</sup> (BENKE, 2010, p. 33, tradução nossa).

Em 2000, a União Europeia (UE) recorreu às importações para 75% das suas necessidades petrolíferas; essa proporção cresceu para 84% em 2010. Exceto para a Noruega, os principais fornecedores da região são a Rússia e os Estados da OPEP do Irã, Arábia Saudita e Líbia. Tal dependência pode ser observada através do Mapa 2, onde a maioria absoluta dos dutos energéticos está sob o jugo de Moscou, ou perpassam seu território.

Reduzir a dependência europeia, em matéria de energia proveniente do Oriente Médio e Rússia, tornou-se também um objetivo-chave dos EUA. Na década de 1990, os EUA procuraram desbloquear os hidrocarbonetos do Cáspio através da abertura de rotas de exportação que atravessassem países alinhados aos interesses dos EUA – tais como Turquia – e, sobretudo, evitar o território de adversários estratégicos como a Rússia e o Irã (KIERNAN, 2010, p. 4). Um dos elementos-chave da estratégia dos

---

Complexity lies with the reality that challenges could be, purely humanitarian in their dimension and rigidly national in their origin or they may be multidimensional and pose a threat simultaneously at the global, regional and national level. Depending on the dimension and the level of challenges one should choose the appropriate mean to deal with and respond nationally, regionally or globally, politically and economically, peacefully or otherwise

<sup>34</sup> Presently, natural gas from Russia to Europe is distributed through the existing ex-Soviet pipelines system. Even with the discovery of Caspian energy supplies, Russia is determined to ensure utilization of its widespread natural gas network in the transportation of the Caspian supplies to markets for two reasons: to control the Caspian energy, and to gain transit fees. (original)

EUA no Cáspio, durante o governo Bush, estava em ligar diretamente o mercado europeu aos hidrocarbonetos da região, através de uma rede ramificada de dutos. Desta forma, os EUA esperavam minimizar a influência russa sobre as rotas de transporte de energia na região. Isso explica o forte suporte estadunidense em projetos como o oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) que transcorre o Azerbaijão, Geórgia e Turquia (KIERNAN, 2010, p. 4; GARASHOVA, 2010, p. 33).

Mapa 5 – Principais dutos energéticos com destino à Europa



Fonte: HERITAGE (2009)<sup>35</sup>

Para Stokes e Raphael (2014, p. 14) a promoção da independência dos Estados ricos em petróleo e gás da Região do Cáspio pelos EUA fazia parte da estratégia concebida por Washington para quebrar o monopólio da Rússia sobre o transporte dos hidrocarbonetos da região. “Na prática, isso significou trabalhar pela garantia de que as rotas viáveis estejam abertas entre o Mar Cáspio e o Ocidente desviando dos

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://www.heritage.org/research/reports/2009/03/how-the-obama-administration-should-deal-with-russias-revisionist-foreign-policy>>. Acesso em fev. 2018.

territórios tanto do Irã quanto da Rússia, e que continue a ultrapassar a recente capacidade chinesa instalada na Região<sup>36</sup> (STOKES; RAPHAEL, 2014, p. 14, tradução nossa). Deste modo, encaminhar os hidrocarbonetos através da Turquia não possui sentido econômico imediato, devido aos altos custos e a possibilidade da construção de outras rotas comercialmente mais viáveis. Entretanto, os cálculos estratégicos superaram as considerações econômicas durante o planejamento do oleoduto BTC (STOKES; RAPHAEL, 2014, p. 14).

Ademais, com a dissolução da União Soviética, em 1991, diversos novos Estados surgiram por toda Eurásia. Estes territórios que antes faziam parte da órbita de influência soviética, entraram em uma condição de vácuo de poder e segurança, muito devido à impossibilidade de a Rússia<sup>37</sup>, herdeira maior do império soviético, que vivia diversos problemas internos e não tinha condições nem ambições no momento, dar atenção à região. Com forte instabilidade regional na Eurásia, emergência de conflitos das mais diversas motivações pelo antigo território soviético, além do já mencionado vácuo de poder, abriu-se um grande corredor de oportunidades político-econômicas para a expansão da esfera de influência estadunidense, ancorada no discurso de difusão da democracia no Mundo pós-Guerra Fria<sup>38</sup>, com destaque para a região da bacia do Cáspio, detentora de reservas consideráveis de recursos energéticos inexploradas.

Deste modo, além da emergência de diversos conflitos locais após a derrocada soviética, a Região do Cáspio foi transformada em um campo de batalha das principais lideranças mundiais devido à sua posição geoestratégica e de suas imensas reservas energéticas. A presença destas significantes reservas de hidrocarbonetos e o posicionamento central no continente euroasiático mudou a importância estratégica da região do Cáspio, proporcionando uma competição política e econômica entre as potências mundiais, nomeadamente, Estados Unidos, Rússia e China (ABILOV, 2012, p.29-31). Este embate entre potências atingiu um novo nível após os ataques terroristas nos EUA, em 11 de Setembro de 2001. Sobre isso, o pesquisador Michael Klare compreende que:

Como em qualquer competição de grandes potências, há muitas dimensões para a rivalidade russo-americana na Região do Cáspio. Para reforçar a sua influência política, ambos os lados têm procurado estabelecer laços estreitos com os líderes locais através do envio de delegações de alto nível para prometer diversas formas de auxílio e apoio; ambos os lados também têm procurado expandir o seu comércio e as ligações financeiras com a região. Em seu núcleo, no entanto, esta é uma luta pelo controle sobre a distribuição dos recursos energéticos:

<sup>36</sup>In practice, this has meant working to ensure that viable routes are opened up between the Caspian and the West which bypass both Iran and Russia, and which continues to outstrip newer Chinese capacity (original).

<sup>37</sup>Sobre a política externa russa após a desintegração da URSS, ver, PECEQUILIO (Org.). A RÚSSIA: Desafios presentes e Futuros. Curitiba: Juruá, 2010. p. 23-55.

<sup>38</sup> Ver, a esse respeito, ENGDHAL, William. Full Spectrum Dominance Full Spectrum Dominance: Totalitarian Democracy in the New World. Wiesbaden: edition.engdahl, 2009.

Washington e Moscou pretendem exercer domínio total sobre o fluxo de petróleo do Mar Cáspio e do gás natural aos mercados em outras áreas do mundo.<sup>39</sup> (KLARE, 2001, p.89, tradução nossa)

A construção geopolítica de esferas de influência está na raiz da tensão estratégica entre os Estados Unidos e Rússia na Região do Cáspio. Apesar de Moscou não exercer mais a hegemonia indiscutível de outros tempos – como no apogeu imperial e soviético –, seus líderes continuam a acreditar que a Rússia é a potência líder da região “por direito”, buscando, cada vez mais, controlar o destino dos recursos energéticos da região. Com outra perspectiva, os Estados Unidos rejeitam explicitamente tanto o princípio de uma esfera privilegiada como o de direito à Rússia em dominar o antigo espaço soviético. Estes abismos de percepções intensificaram a concorrência geopolítica na região. (LO, 2008, p.97)

Alguns analistas têm descrito esta competição como o Novo Grande Jogo, em referência à antiga disputa ocorrida no século XIX que opôs o Império Britânico e a Rússia Czarista em uma disputa pela dominação da Região do Cáspio – conhecida pela historiografia como Grande Jogo.

Porém, como destacam Frappi e Garibov (2013, p.17-18), apesar do mérito dos analistas que denominam a disputa como Novo Grande Jogo, sublinham que a competição regional foi além do mero valor econômico dos hidrocarbonetos do Cáspio. Na verdade, estava em jogo, durante a transição pós-soviética e pós-bipolar, uma área regional central, em que a exploração e transporte de hidrocarbonetos eram ferramentas-chave, ao invés de fins em si mesmos. Ao mesmo tempo, no entanto, a comparação foi apenas superficial e, em certa medida, enganosa, escondendo a complexidade da política da Região do Cáspio, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Com efeito, o “Novo Grande Jogo” envolve um maior número de atores, cuja natureza difere significativamente daquela do século XIX. Os protagonistas da competição pós-1991 não eram apenas atores estatais, como um século antes, mas incluíam-se, também, atores supranacionais e privados, cada um trazendo interesses opostos, além de casos e prerrogativas diferentes. Além disso, a comparação não reconhece plenamente o papel ativo desempenhado pelos atores locais, que, longe de se oporem à competição por influência, procuram capitalizar sobre ela, com vistas a obter apoio para o difícil processo de construção do Estado e nação.

---

<sup>39</sup> “As in any great-power contest, there are many dimensions to the U.S.-Russian rivalry in the Caspian area. To enhance their political influence, both sides have sought to establish close ties with local leaders by sending high-level delegations to promise various forms of aid and support; both sides have also sought to expand their trade and financial links with the region. At its core, however, this is a struggle for control over the distribution of energy resources: both Washington and Moscow seek to exercise ultimate dominion over the flow of Caspian oil and natural gas to markets in other areas of the world.” (original).

Entretanto, como bem destaca Stephen Blank (2012, p. 156), muitos pesquisadores possuem antipatia pelo termo “Novo Grande Jogo”, pelo fato de que, para eles, soam como ecos da antiga rivalidade imperial dos séculos XIX e XX. A própria conotação de “Novo” elucida precisamente que tal período histórico foi superado e o que vemos agora é algo totalmente diferente. Em suas próprias palavras:

Esta diferença não significa, contudo, que vimos o final de políticas semelhantes às da época do imperialismo. Em primeiro lugar, há uma enorme competição entre os EUA, a Rússia, Índia e China por bases militares na Ásia Central. Todos esses estados ou têm bases, tiveram bases, ou buscaram bases na Ásia Central na última década, e o crescimento da OTSC<sup>40</sup> testifica eloquentemente para a continuação da dimensão militar na busca das grandes potências para a segurança na Ásia Central. O fator diferente hoje é que os governos locais com seu próprio consentimento estão ativamente solicitando o envolvimento militar dos EUA se não o da Rússia e da China pelas razões descritas acima.<sup>41</sup> (2012, p. 156, tradução nossa)

De qualquer modo, é inegável que a região do Cáspio foi objeto de uma política de Estado concertada, tanto nos Estados Unidos quanto na Rússia. Como destaca Bobo Lo (2008, p.97), ambos os países investiram mais recursos na região que os impérios Russo e Britânico fizeram no século XIX. Mais importante, o atual "Grande Jogo" – se se pode chamar assim – é um evento extremamente complexo, que envolve muitos atores estatais e não-estatais, desenrolando-se em um mundo infinitamente mais anárquico. Os Estados da Ásia Central já não têm mais os papéis passivos de outrora, são jogadores importantes em seu próprio direito. A disputa por influência não é mais apenas um prêmio a ser disputado por dois gigantes confiantes em seus poderes, mas é moldada por múltiplos arranjos e agendas. Porém, se se pode falar sobretudo de um Grande Jogo, então é de um jogo que está sendo jogado em vários níveis e onde há agora três jogadores estratégicos principais - Rússia, os Estados Unidos e China<sup>42</sup> (LO, 2008, p. 98, tradução nossa)

## 6. Considerações finais:

No que se refere à Região do Cáspio, apesar de suas reservas serem relativamente pequenas, se comparadas às do Oriente Médio, pode-se afirmar que o Cáspio é extremamente importante para o

<sup>40</sup> Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) é uma aliança militar intergovernamental. Os Estados integrantes são: Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão

<sup>41</sup> This difference does not, however, mean that we have seen the end of policies resembling those of the age of imperialism. First, there is an enormous competition among the US, Russia, India, and China for military bases in Central Asia. All of these states either have bases, have had bases, or have sought bases in Central Asia in the last decade and the growth of the CSTO eloquently testifies to the continuation of the military dimension in the great powers' search for security in Central Asia. The different factor today is that local governments of their own accord are actively soliciting US military involvement if not that of Russia and China for the reasons outlined above (original).

<sup>42</sup> “[i]f one can speak at all of a Great Game, then it is of a game that is being played at several levels and where there are now three strategic “principals”—Russia, the United States, and China.(original).

cenário energético mundial, pois suas reservas – em maioria – pouco foram exploradas e possuem potencial para representar fatia significativa da oferta de hidrocarbonetos nas próximas décadas – realizando papel importante para a diversificação da oferta mundial. Além disso, a região localiza-se geoestrategicamente ao centro do continente eurasiático, possibilitando uma infinidade de rotas de exportação de hidrocarbonetos pelas áreas mais populosas do planeta.

Por outro lado, constatou-se que a região é extremamente frágil e vulnerável, ameaçada por uma série de riscos e desafios que emergiram com a dissolução da URSS. Os conflitos do Cáucaso do Sul e Ásia Central, o programa nuclear iraniano, o terrorismo, tráfico ilegal de armas e drogas e as dificuldades relacionadas à coalizão nacional e a consolidação do espaço territorial pelos Estados são problemas decorrentes de toda esta vasta região. Somados a estes problemas internos, a região também é foco de disputas geopolíticas – de diversas motivações, mas principalmente no que se refere aos recursos energéticos – entre atores regionais e globais, como Turquia, Irã, Rússia China e Estado Unidos.

Sendo assim, pode-se compreender a Região do Cáspio como: uma vasta área do continente eurasiático, detentora de importantes reservas de hidrocarbonetos; constituída por diversos atores interconectados em vários círculos sobrepostos; e, com seus aspectos de segurança caracterizados pelo multi-nível e abrangência.

Por fim, a luta pelo controle sobre as rotas dos dutos da bacia do Cáspio – comumente chamada de “Novo Grande Jogo” – representa um dos maiores embates da geopolítica energética mundial, envolvendo Rússia, China e EUA. Onde, para a Rússia, não são apenas os dutos uma fonte de receita, mas eles também fornecem a Moscou influência política sobre as ex-repúblicas soviéticas do Sul. Já para a China, as reservas do Cáspio compreendem área fundamental para sua estratégia de diversificação da oferta dos hidrocarbonetos. Os Estados Unidos, por sua vez, além de almejarem diversificar a oferta europeia e sanar a dependência dos dutos russos por seus aliados, buscam minar o controle da Rússia e China sobre o fluxo de energia proveniente do Cáspio

**Referências Bibliográficas:****Artigos:**

ABILOV, Shamkhal. *The “New Great Game” Over the Caspian Region: Russia, the USA, and China in the Same Melting Pot*. Khazar Journal Of Humanities And Social Sciences, Baku, v. 15, n. 2, p.29-60, 2012.

BLANK, Stephen. *Whither the new great game in Central Asia?* Journal Of Eurasian Studies, [s.l.], v. 3, n. 2, p.147-160, jul. 2012. Elsevier BV.

CHOW, Edward C.; HENDRIX, Leigh E.. *Central Asia’s Pipelines: Field of Dreams and Reality*. The National Bureau Of Asian Research, Washington, v. , n. 23, p.29-42, set. 2010.

GARASHOVA, Sabina. *On Certain Aspects of the U.S. Caspian's Strategy*. The Caucasus & Globalization, Baku, v. 4, n. 3-4, p.29-34, 2010.

KIERNAN, Peter (Org.). *The Great Game for Gas in the Caspian: Europe opens the southern corridor*. The Economist, New York, p.3-40, jun. 2013.

KOLOSSOV, Vladimir. *Ethnic and Political Identities and Territorialities in the Post-Soviet Space*. GeoJournal, Moscow, v.48, p.71-81, nov. 1999.

KUBICEK, P. *Energy politics and geopolitical competition in the Caspian Basin*. Journal of Eurasian Studies, v. 4, n. 2, p. 171–180, 2013.

RAPHAEL, S.; STOKES, D.. *US oil strategy in the Caspian Basin: Hegemony through interdependence*. International Relations, [s.l.], v. 28, n. 2, p.183-206, 12 maio 2014.

TSYGANKOV, Andrei. *Mastering space in Eurasia: Russia’s geopolitical thinking after the Soviet break-up*. Communist And Post-communist Studies, San Francisco, v. 36, p.101-127, mar. 2003.

**Livros:**

BRZEZINSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Evidence from Cases*, International Security, Vol. 19, No. 1 (Summer), acessado pela Geostrategic Imperatives. New York: Basic Books, 1997.

FRAPPI, Carlo; GARIBOV, Azad (Org.). *The Caspian Sea Chessboard: Geo-political, geo-strategic and geo-economic analysis*. Milano: Egea, 2013.

KLARE, Michael. *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. Nova York: Metropolitan, 2001.

LO, Bobo. *Axis of convenience: moscow, beijing, and the new geopolitics*. London: Brookings Institution Press, 2008. p.293.

MAMMADOV, Ilgar. *Geopolitics of Energy in the Caspian Sea Region*. Massachusetts: The Fletcher School, 2009.

**Capítulos de Livro:**

AYDIN, Mustafa. *Oil, Pipelines and Security: The Geopolitics of the Caspian Region*, in: *The Caspian. Region: A Re-emerging Region*, 2004, 1. (ed) Moshe. Gammer London and New York: Routledge

**Relatórios Técnicos:**

EIA. *Overview of oil and natural gas in the Caspian Sea region*. Washington: U.S. Energy Information Administration, 2013.

IEA, *World Energy Outlook*, 2010.

**Teses e Dissertações:**

BENKE, Ildiko. *Power and Energy: Geopolitical Aspects of the Transnational Natural Gas Pipelines from the Caspian Sea Basin to Europe*. 2010. 73 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geopolítica, Naval Postgraduate School, Monterey, 2010.

**Trabalhos apresentados em Eventos:**

AYDIN, Mustafa. *Black sea and the Caucasus region; causes of instability and the ways to deal with them*. In: Conferência Internacional de GUUAM: Problems and Prospects for the Development of Transportation and Communication Corridors, 2000, Crimea. Anais. Ankara: The Turkish yearbook, v. XXX, 2000.

**Imagens:**

GLOBAL SECURITY, *Gasodutos da Região do Cáspio*. Figura. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/jhtml/jframe.html#http://www.globalsecurity.org/military/world/centralasia/images/map-oil-pipelines-2012.jpg>>|||Central Asia Oil Pipelines>. Acesso em fev. 2018.

HERITAGE, *Principais dutos energéticos com destino à Europa*. Figura. Disponível em: <<http://www.heritage.org/research/reports/2009/03/how-the-obama-administration-should-deal-with-russias-revisionist-foreign-policy>>. Acesso em fev. 2018.

IEA. *World Energy Outlook: Quota do Cáspio na produção Mundial de gás*, 2010. Figura.

IEA. *World Energy Outlook: Quota do Cáspio na produção Mundial de petróleo*, 2010. Figura.

LIBRARY OF CONGRESS, *Região do Mar Cáspio*. Figura. Disponível em: <<https://www.loc.gov/resource/g5692c.ct003595/>>. Acesso em fev. 2018.





## A DIPLOMACIA DAS CANHONEIRAS E O SÉCULO XXI: UMA REVISÃO CONCEITUAL

**Andrea Luiza Fontes  
Resende de Souza**

Mestre em Relações Internacionais pela PUC MINAS – 2017.  
Doutoranda em Relações Internacionais da PUC MINAS – início em 03/2018. Atualmente pesquisa sobre projeção de poder marítimo dos EUA no mundo, sistema de bases ultramarinas, dissuasão e diplomacia coercitiva.

**Resumo:** A diplomacia das canhoneiras foi uma prática frequente das grandes potências contra nações mais fracas entre o final do século XIX e início do século XX. Todavia, ainda hoje esta prática ainda é evidenciada. Torna-se fundamental compreender o objeto, bem como o debate existente na academia sobre sua terminologia e definição. Para este objetivo, apresenta-se dois autores como pedras fundamentais do debate: James Cable e Christian Le Mière. James Cable publicou o livro “Gunboat Diplomacy” em 1971, que é considerado hoje um clássico, já que foi o primeiro trabalho a investigar e compreender a diplomacia das canhoneiras como um conceito dentro do campo diplomacia naval e marítima. Já Christian Le Mière propõe uma revisão de seus conceitos e categorizações, a fim de compreender eventos da nova dinâmica global. Ambos os autores propõem categorizações como ferramentas de análise e identificação de casos onde prevalece o uso das forças navais ou marítimas para coagir ou dissuadir um adversário, persuadindo-o a alterar uma política ou comportamento. Ao fazer uma revisão sobre as conceitualizações de cada autor, torna-se possível clarificar o que é a diplomacia das canhoneiras e como ela se apresenta hoje, no século XXI.

**Palavras-chave:** Diplomacia das Canhoneiras. Forças Navais. Forças Marítimas. Diplomacia Marítima Coercitiva.

**Abstract:** Gunboat Diplomacy was an usual practice of the great powers against weaker nations between the 19th and early 20th centuries. Nevertheless, this practice still occurs today. So it becomes necessary to understand this phenomenon, as well as the academic debate about its terminology and definition. For such purpose, this article presents two authors: James Cable and Christian Le Mière. James Cable published “Gunboat Diplomacy” in 1971, and it is now a classic, as he took the first initiative to understanding and exploring gunboat diplomacy as a concept in the field of maritime and naval diplomacy. Christian le Mière redefines his concepts and categorizations, aiming to understand events in the new global dynamic. Both authors offer categorizations as tools for analysis and identifying cases in which naval or maritime power are used to coerce or dissuade adversaries, leading to behavioural or policy shifts. Reviewing each of the authors' concepts helps clarify what is gunboat diplomacy and how it is used now, in the 21st century

**Key words:** Gunboat Diplomacy. Naval Forces. Maritime Forces. Coercive Maritime Diplomacy.



## 1. Introdução

O termo *diplomacia das canhoneiras* é frequentemente associado com demonstrações abusivas de poder naval. Na segunda metade do século XIX, a diplomacia das canhoneiras era frequentemente utilizada pelos impérios colonialistas europeus sobre nações mais fracas ou colônias com o intuito de fazer prevalecer suas vontades e interesses. Entretanto, ainda hoje se observa a utilização do termo em jornais, declarações e artigos, onde ocorre uma associação do termo às demonstrações abusivas de força, que na verdade são próprias de um determinado período histórico, mas que desconsideram as discussões teóricas que existem a respeito da prática. Em uma entrevista concedida à revista *América Economia*, em dezembro de 2006, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, é categórico ao afirmar que o Brasil não irá praticar a diplomacia das canhoneiras para solucionar a crise do gás com a Bolívia, que no mesmo ano aderiu à nacionalização do gás extraído. Nas palavras do ministro:

Isto já está resolvido de maneira adequada para nós. A diplomacia das canhoneiras acabou e o Brasil não vai praticá-la. Isso não quer dizer que não seja firme. Ajudamos a Bolívia na questão da dívida, em outras ocasiões, e esperamos da Bolívia, por exemplo, tratamento equânime no que diz respeito aos brasileiros na reforma agrária. Assim são as coisas. As alternativas que outros imaginam que poderia existir ou não existem ou seriam desastrosas. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018).

Este caso é um exemplo onde a utilização do termo é associada a práticas imperialistas e abusivas. Mas o que realmente significa um ato de diplomacia das canhoneiras? É um ato do Estado mais forte sobre o mais fraco, ou uma ferramenta a favor da política externa que todos os atores que possuem forças navais ou marítimas podem utilizar? Vê-se que é necessária uma explanação sobre o debate existente da utilização do termo com essa associação e mesmo sobre sua conceituação. Desta forma, este texto tem como objetivo realizar uma revisão sobre a discussão teórica existente do objeto, ressaltando desde argumentações clássicas às contemporâneas que expliquem e elucidem a existência da prática da diplomacia das canhoneiras no século XXI. É importante destacar que, no campo de estudos da diplomacia naval ou marítima<sup>43</sup> não existe unanimidade teórica de qual terminologia é mais adequada: alguns autores utilizam "diplomacia das canhoneiras", enquanto outros trabalham com sinônimos para evitar a associação negativa do termo. Segundo Geoffrey Till (2011), a fins de compreender a diplomacia naval os "[...] analistas acadêmicos produziram sua própria variedade de

<sup>43</sup> Nota: é necessário diferenciar “diplomacia marítima” e “diplomacia naval”. Muitos utilizam “marítimo” e “naval” como sinônimos, porém, “naval” é relativo especificamente à marinha de um Estado, enquanto “marítimo” incluem todos os serviços marítimos de um Estado, como a marinha, a guarda costeira, agências paramilitares, etc. (LE MIÈRE, 2014).

taxonomias de métodos e propósitos [...]” (TILL,201, p.255, tradução nossa)<sup>44</sup>. Logo, se torna necessário entender as diferentes perspectivas que envolvem a análise sobre a diplomacia das canhoneiras como objeto de estudo.

## 2. Diplomacia das Canhoneiras: História e Conceito

Murffet (1999) aponta que o termo *diplomacia das canhoneiras* foi cunhado no século XIX para descrever as ações das forças navais britânicas sob o governo de Lord Palmerston, primeiro ministro do Reino Unido entre 1855 e 1858. Palmerston acreditava no potencial da Marinha Britânica para projetar poder em defesa da política externa britânica sem necessariamente levar a uma guerra. (MURFFET, 1999). Neste ambiente, a utilização da força era necessária para a defesa dos interesses e da soberania nacional, e a diplomacia das canhoneiras era um modo pelo qual a força naval era exercida para garantir estes objetivos. (LE MIÈRE, 2014).

Crandall (2006) descreve que o período de maior relevância da prática foi entre a segunda metade do século XIX às primeiras duas décadas do século XX. O autor aponta que os Estados Unidos utilizaram da diplomacia das canhoneiras durante a primeira década do século XX em suas políticas hegemônicas para as regiões da América Central e Latina. A política do *Big Stick* dos Estados Unidos sob a presidência de Theodore Roosevelt (1901-1909) intencionava a continuação da Doutrina Monroe, ou seja, a não intervenção de nações europeias nas políticas das Américas. Mas também intencionava a intervenção dos Estados Unidos nos países caribenhos e latinos, quando fosse necessária. Ainda segundo o Crandall (2006):

A mensagem do corolário era clara: diferente da Doutrina Monroe, que declarava que outras potências deveriam “cair fora”, Washington agora se reservava o direito de intervir em assuntos internos dos países vizinhos[...] Rapidamente, Washington descobriu que as “canhoneiras” eram um meio eficaz e relativamente barato em determinar resultados favoráveis em uma região que estava cada vez mais sob a esfera de influência dos Estados Unidos. (CRANDALL, 2006, p. 13, tradução nossa)<sup>45</sup>.

Entre os anos de 1907 e 1909, ainda durante o governo de Theodore Roosevelt, foi estabelecida a Grande Esquadra Branca, uma esquadra moderna cujos navios eram pintados de branco. A Grande Esquadra Branca tinha a missão de realizar campanhas em diversas regiões do globo apenas para demonstrar o poder marítimo e a presença naval dos Estados Unidos. Logo, era perceptível para outras

<sup>44</sup> [...] academic analysts produced their own varying taxonomies of the purposes and methods [...]

<sup>45</sup> The message of the corollary was clear: unlike the Monroe Doctrine, which told others powers simply to “stay out”, Washington now reserved the right to intervene in the internal matters of nearby countries [...]. Quickly, Washington discovered that “gunboats” were an effective and relatively cost-free way of determining outcomes in a region that was increasingly under America’s sphere of influence.

nações que os Estados Unidos eram mais do que capazes de intervir prontamente em qualquer região das Américas com suas canhoneiras. (CRANDALL, 2006; LIU, 2016; SYMONDS, 2016).

Apesar do contexto no qual o termo foi estabelecido, ainda é possível observar a existência da diplomacia das canhoneiras no século XXI. Um exemplo, é a passagem do *USS Abraham Lincoln* juntamente com outros cruzadores e *destroyers* estadunidenses e fragatas inglesas e francesas pelo estreito de *Hormuz*, em resposta aos diversos exercícios navais realizados pelo Irã, em 2011 e 2012. O ato citado demonstra o poder e as capacidades navais que os países são capazes de projetar na região. Além disto, o ato ressalta que os estados envolvidos na operação são e estão aliados contra as ações iranianas, sendo capazes de dar uma resposta a qualquer movimentação estratégica. (LE MIÈRE, 2014).

Murffet (1999) enfatiza que a diplomacia das canhoneiras é regularmente utilizada como alternativa para manter a paz e a estabilidade internacional. Segundo o autor, estados podem intervir com forças navais em um cenário em que há a possibilidade de conflito ou guerra, impedindo um Estado de invadir outro e desestabilizar uma região, por exemplo. Outro evento destacado por Murffet (1999) é que ações contra terroristas, piratas e contra tráfico ilegal, fazem parte do espectro da diplomacia das canhoneiras. Logo, é possível identificar que a carga negativa qual o termo recebe frequentemente é derivado de um determinado período histórico, não sendo possível categorizar toda e qualquer ação de diplomacia das canhoneiras, sem entender o contexto envolvido e mesmo o que realmente significa a sua prática, principalmente nos dias atuais.

Apesar de ser uma prática realizada desde o século XIX, o interesse pela compreensão teórica da diplomacia das canhoneiras surgiu somente entre as décadas de 1960 e 1970, durante a Guerra Fria<sup>46</sup>. Neste contexto, as superpotências aumentaram o investimento nas forças navais, atraindo interesse acadêmico sobre o tema. Durante este período, autores como Edward Luttwak, James Cable e Ken Booth se destacam por seus trabalhos a respeito dos atos diplomáticos das forças navais. (WIDEN, 2011; TILL, 2009; SPELLER, 2014).

Edward Luttwak no livro " *The political uses of Sea Power*, publicado em 1974, descreve que a diplomacia das canhoneiras é apenas mais um sinônimo de diplomacia naval, que é um conceito mais amplo que envolve não só a coerção como meio diplomático, mas a colaboração entre os atores. Assim, o autor utiliza a ideia de *naval suasion*, ou seja, o uso da persuasão de um ator pelas forças navais, causando uma resposta política ou tática. (LE MIÈRE, 2014). Já o posicionamento de Ken Booth é de que a característica diplomática das marinhas entrou em decadência, não sendo mais relevante. (MURFFET, 1999. LE MIÈRE, 2014). Para Booth (1985) a característica diplomática das

---

<sup>46</sup> Alguns autores clássicos do pensamento estratégico marítimo como Julian Corbett e Alfred Mahan tratam superficialmente do caráter diplomático das marinhas. (LE MIÈRE, 2014).

marinhas entraria em declínio com a expansão e consolidação do regime de Zonas Econômicas Exclusivas estabelecido pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS). Tais áreas seriam restringem às táticas de movimentação de navios, deixando pouco espaço para manobras coercitivas como a diplomacia das canhoneiras.

Murffet (1999), Till (2011) e Le Mière (2014) apontam que foi somente através "*Gunboat Diplomacy*" de James Cable que a diplomacia das canhoneiras ganhou uma conceituação robusta, tecendo elementos e conceitos da diplomacia, deterrence e estratégia marítima. Ao contrário de Booth e Luttwak, James Cable (1981) mantém a utilização de “diplomacia das canhoneiras” e enfatiza que, apesar da associação com demonstrações abusivas de poder naval, o seu trabalho afasta-se destes casos. O autor ainda insere que nem toda movimentação que utiliza canhoneiras é um ato diplomático. Portanto, para Cable (1981) a definição de diplomacia das canhoneiras envolve o uso de forças navais limitadas como ferramenta diplomática de um governo contra estrangeiros:

A diplomacia das canhoneiras é o uso ou ameaça de forças navais limitadas, diferentemente de um ato de guerra, em ordem de garantir uma vantagem ou prevenir uma possível perda, tanto em uma ocorrência de disputa internacional ou contra estrangeiros dentro do território ou na jurisdição de seu próprio estado. (CABLE, 1981, p.39, tradução nossa).<sup>47</sup>

Assim, apresenta-se o conceito de diplomacia coercitiva, ou seja, quando um ator utiliza da ameaça ou uso da força limitada como instrumento diplomático, visando persuadir ou dissuadir um adversário de agir de certa forma. Portanto, a conceituação de diplomacia das canhoneiras se enquadra dentro da diplomacia coercitiva de Thomas Schelling.

Para Thomas Schelling [1966]/(2008), o conceito de diplomacia é a negociação entre duas partes ou mais, sendo que a barganha é o meio pelo qual as partes tentam alcançar um resultado ótimo para todos. Todavia, isto não significa que a negociação ocorrerá de forma pacífica, sendo que os atores podem recorrer ao uso da força como meio de barganha. Murffet (1999) ainda observa que, quando James Cable insere a palavra “limitada” na definição, na verdade ele se afasta da ideia de poder potencial. Na conceituação de Cable, “força limitada” se relaciona com a ideia de que a diplomacia das canhoneiras é uma alternativa a ser utilizada em tempos pacíficos. Ainda nas palavras de Cable (1981), “ a força naval limitada [...] é uma técnica de tempos de paz ou, se empregada durante uma guerra, é confinada a um esforço de pressão sobre aliados ou neutros. ” (CABLE, 1981,

<sup>47</sup> Gunboat diplomacy is the use or threat of limited naval force, otherwise than as an act of war, in order to secure advantage, or to avert loss, either in the furtherance of an international dispute or else against foreign nationals within the territory or the jurisdiction of their own state.

p., tradução nossa.)<sup>48</sup>

Em adição, Cable (1981) aponta que a diplomacia das canhoneiras pode ser realizada através de bloqueios navais, exercícios, cooperação entre marinhas, visitas a embarcações e a portos, intervenções, operações contra pirataria, etc. Entretanto, o autor enfatiza que ações de diplomacia das canhoneiras de uma população contra seu próprio governo (insurgências e revoluções), e do governo contra sua população, são excluídos da definição. Para o autor, é necessária realizar esta qualificação para conceituar corretamente a diplomacia das canhoneiras, considerando-a atos próprios de Estados-nações detentores da força. Deve-se ainda destacar que a diplomacia das canhoneiras é realizada como uma alternativa à guerra, e que tem como objetivo mudar o comportamento de um Estado, persuadindo-o através da concentração e precisão das forças navais em períodos de paz. (CABLE, 1981).

Para diferenciar um ato de guerra de um ato de diplomacia das canhoneiras, Cable define que um ato de guerra é uma ação que tem o propósito de causar um estado de guerra. Logo, para o autor, ações navais de coerção diplomática em períodos de guerra são consideradas atos de guerra, e não de diplomacia das canhoneiras. Considerando a tênue linha entre momentos de paz e de guerra, James Cable (1981) infere que em tempos de paz, qualquer ação do Estado que ocorre através do uso da força requer explicações a outros atores internacionais, que podem ou não concordar, e isto envolve o prestígio que um Estado possui no sistema internacional. (CABLE, 1981).

Ainda para Cable (1981), tanto Estados fracos quanto Estados fortes podem recorrer à diplomacia das canhoneiras, pois não importa o poder potencial que se possui, mas sim a retidão e concentração de suas forças. O autor ainda determina quatro categorizações do uso da diplomacia das canhoneiras. Primeiramente, ele estabelece a categoria da *força definitiva*, que sugere a utilização das forças navais limitadas para um objetivo evidente. Para ilustrar esta categoria, James Cable cita a ocorrência da apreensão da *USS Pueblo* pelas forças da Coreia do Norte, em 1968. A *USS Pueblo* realizava atividades de vigilância na costa da Coreia do Norte e não estava preparada para reagir a uma incursão ou ataque e ignorou as declarações (propagadas por rádio) de que a Coreia do Norte não toleraria atividades de espionagem em seu território. Assim, em 23 de janeiro de 1968 a embarcação foi capturada pelas forças navais norte-coreanas, mesmo após ter entrado em águas internacionais. (CABLE, 1981).

A segunda categorização é a *força com propósito*, que é quando se busca alterar a política de um

---

<sup>48</sup> Limited naval force, as it will be considered in the present work, is a peace-time technique or, if employed during an actual war, one confined to the exertion of pressure on allies or neutrals.

Estado através das forças navais limitadas. James Cable (1981) destaca como exemplo o apoio fornecido pela Grã-Bretanha ao Kuwait em 1961. De acordo com o autor, em junho de 1961 o General Kassem, chefe de estado do Iraque, ameaçou anexar o Kuwait e enviou tropas para a fronteira do Iraque com o país. Com sua soberania ameaçada, o governo do Kuwait acionou o tratado Anglo-Kuwaitiano exigindo do governo britânico assistência contra o Iraque. Respeitando ao tratado, em 1º de julho de 1961 a Grã-Bretanha enviou o porta-aviões *HMS Bulwark*, um navio-transporte de tanques, 600 fuzileiros navais, além de suporte aéreo e terrestre. A ação foi bem-sucedida, visto que General Kassem recuou em suas declarações de anexação e em outubro do mesmo ano a Grã-Bretanha retirou suas tropas do Kuwait. Todavia, diversas manobras e exercícios das forças navais britânicas foram realizados na área marítima e terrestre até 1963, quando o Iraque finalmente reconheceu a soberania do Kuwait. (CABLE, 1981).

A terceira categoria é a *força catalítica*, e significa que o Estado utiliza suas forças navais como instrumento de *deterrence* para influenciar eventos específicos. A exemplificação que James Cable (1981) utiliza nesta categoria é o envio de forças navais limitadas britânicas para a região do Mar Báltico em 1918. O turbilhão político que houve no leste europeu após a Grande Guerra e o levante dos bolcheviques na Rússia, levaram o governo britânico a mobilizar parte limitada de suas forças navais para o Mar Báltico, oferecendo auxílio bélico e militar contra as incursões bolcheviques. (CABLE, 1981). Neste contexto:

[...] o resultado desejado era estabelecer a independência da Estônia, Finlândia, Letônia e Lituânia, um desfecho benéfico para os interesses britânicos e que dificilmente poderia ter sido alcançado sem aplicação da força naval limitada para neutralizar a preponderante Esquadra Vermelha Russa, dar suporte aos exércitos da região do Báltico e apoiar operações costeiras, para negar, quando necessário, o uso do mar aos Russos e Alemães [...] (CABLE, 1981, p.71, tradução nossa).<sup>49</sup>

As forças navais britânicas somente foram retiradas da região do Báltico em 1920, após a assinatura de um tratado de paz com a União Soviética, que garantia também a soberania da Lituânia, Estônia, Finlândia e Letônia. Cable (1981) ainda ressalta que, apesar do contexto ser incerto e de muita turbulência, em nenhum momento houve declaração ou ato de guerra entre a Rússia/União Soviética e a Grã-Bretanha e assim, o ato da Grã-Bretanha foi um ato de diplomacia das canhoneiras, que acabou por influenciar no respeito da soberania dos países da região do Mar Báltico. (CABLE, 1981).

Já a *força expressiva* é quando um Estado utiliza suas forças navais de forma limitada para

<sup>49</sup> [...] the effect was to establish the existence as independent countries of Estonia, Finland, Latvia and Lithuania, a result beneficial to British interests and one which could scarcely have been achieved without the application of limited naval force to neutralize the otherwise preponderant Red Fleet, to supply the Baltic armies, to support their coastal operations, to deny, as necessary, the use of the sea to Russians and Germans [...]

realçar uma declaração ou ato. Um exemplo é a visita de duas embarcações alemãs ao protetorado espanhol de Marrocos em 3 de agosto de 1936, e que contou com a presença do General Franco, o cônsul da Alemanha e um Almirante, sendo que a finalidade era noticiar o apoio da Alemanha de Hitler ao governo de Franco. (CABLE, 1981).

De acordo com Le Mière (2014), o problema das categorizações estabelecidas por James Cable (1981) é que elas não são precisas, algo em que o próprio Cable concorda, declarando que os casos de diplomacia das canhoneiras são muito complexos. Le Mière (2014) ainda destaca que Cable (1981) utiliza exemplos que confundem os meios com os fins, dificultando a análise de uma ocorrência:

A força definitiva é caracterizada pela certeza de que a operação será bem-sucedida, de acordo com Cable, enquanto a força com propósito aparenta ser apenas a posse de um objetivo político claro e a força catalítica é meramente um emprego de força ambíguo em uma situação em que exija tal emprego. É difícil de desenrolar os vários aspectos das categorias que Cable oferece, e desta forma, utilizar suas definições em análises pode apresentar falhas. (LE MIÈRE, 2014, p.50, tradução nossa).<sup>50</sup>

Apesar da grande relevância da contribuição de Cable (1981) para a área da diplomacia naval, o fim da Guerra Fria e da União Soviética trouxeram grandes alterações no sistema internacional as quais se confrontavam com as ideias propostas pelo o autor. Enquanto a obra de Cable (1981) considera que apenas os Estados são capazes de mobilizar suas forças navais de forma limitada, após 1989 surgiram novos atores não-estatais, como associações, instituições, terroristas e piratas, que possuem capacidade para mobilizar forças marítimas (e não apenas navais) como instrumentos de pressão política ou diplomática.

Na terceira edição do livro *Gunboat Diplomacy*, publicado em 1994, James Cable insere um capítulo final onde explora a emergência de novos desafios para os Estados no cenário pós-Guerra Fria, discutindo brevemente temas como as novas tecnologias militares, a imigração ilegal, tráfico transnacional, a pirataria, poluição, e o surgimento de novas instituições reguladoras do comportamento estatal. Além disso, o autor assume que, neste novo e complexo cenário internacional os governos ainda podem escolher utilizar a diplomacia das canhoneiras como alternativa para a resolução de conflitos ou para pressionar outro Estado:

[...] os governos devem levar em conta novos fatores quando contemplarem a utilização da força naval limitara. A identificação de disputas passíveis de resolução através da diplomacia das canhoneiras, a escolha dos métodos, e as precauções políticas exigidas se tornaram todas

<sup>50</sup> Definitive force is characterised by the certainty that the operation will be successful, according to Cable, whereas purposeful force appears to have a clear political objective and catalytic force is merely an ambiguous deployment of force in a situation that may call for it. It is difficult to disentangle the various aspects of the categories Cable offered, and hence their utility as definitions that aid analysis may be somewhat lacking.

mais complicadas [...] O que talvez seja mais surpreendente que as complicações que as mudanças trazem é a sobrevivência, independente das inibições políticas e das novas armas, das velhas práticas e dos propósitos da diplomacia das canhoneiras.<sup>51</sup> (CABLE, 1994, p.140)

Apesar de inserir esta perspectiva, Cable (1981) não desenvolve a análise considerando o novo cenário internacional. Por este motivo, Le Mière (2014) aponta que a *diplomacia das canhoneiras*, enquanto conceito da diplomacia naval, necessita uma revisão que considere a emergência de novos atores e tecnologias e uma categorização mais ampla e holística.

### 3. A Diplomacia das Canhoneiras e o Século XXI: Novos Desafios e Novos Conceitos

Neste novo século, observa-se a preponderância de dois autores que debatem a diplomacia das canhoneiras. Primeiramente, apresenta-se Geoffrey Till (2011), que não trabalha especificamente com a ideia de diplomacia das canhoneiras, mas sim com a possibilidade de coerção através das forças navais. Para o autor, as marinhas são instrumentos diplomáticos por cinco características: são flexíveis, independentes, hábeis, possuem mobilidade estratégica, e fácil controlabilidade; e por isso são instrumentos mais efetivos que as Guardas Costeiras, por exemplo, que possuem um alcance limitado e pouca independência. Além disto, Till (2011) aponta que uma marinha pode não desempenhar apenas uma operação humanitária ou expedicionária, mas que também possui um caráter diplomático ao mesmo tempo. Logo, se uma marinha realiza uma missão diplomática, pode ser por três motivos: coerção, construção de prestígio, ou formação de coalizões. A coerção, ainda pode ocorrer através de constrangimento (compellence) ou dissuasão (deterrence). Geoffrey Till (2011) ainda destaca que a coerção via diplomacia naval é arriscada, visto que pode ser mal interpretada e gerar efeitos negativos para o governo que a utilizar.

Já Christian Le Mière (2014) utiliza o conceito de diplomacia das canhoneiras de James Cable (1981) e o renova, definindo-o como diplomacia marítima. O autor aponta que a diplomacia das canhoneiras não passa de um tipo negociação bruta realizada através de canhoneiras, e que este termo não é adequado para compreender a complexidade de um ato diplomático realizado através de forças marítimas. Assim, o autor se afasta da definição clássica estabelecida por James Cable. Ainda segundo o autor:

---

<sup>51</sup> [...] governments have had to take account of new factors when contemplating the use of limited naval force. The identification of disputes as amenable to resolution by gunboat diplomacy, the choice of methods, and the political precautions required have all become more complicated [...] What is perhaps more surprising than the complications that change so often brings is the survival, in spite of unfamiliar political inhibitions and novel weapons, of so many of the old practices and purposes of gunboat diplomacy.

A diplomacia das canhoneiras não desapareceu, ela só foi reclassificada. A diplomacia marítima, de sua forma cooperativa à coercitiva, compreende o que foi antes conhecido por diplomacia das canhoneiras e que foi utilizada pelas esquadras ao redor do mundo. (LE MIÈRE, 2014, p.126, tradução nossa)<sup>52</sup>.

Le Mière (2014) aponta que existem três formas de diplomacia marítima: cooperativa, persuasiva e coercitiva. Observa-se que o autor, diferentemente dos demais apresentados, trabalha com a ideia de diplomacia marítima, e não naval. A *diplomacia marítima cooperativa* ocorre quando Estados ou instituições utilizam suas forças marítimas em ações colaborativas como treinamentos, coalizões, assistência humanitária, assistência a desastres e visitas diplomáticas a portos ou embarcações. Já a *diplomacia marítima persuasiva* é quando o Estado busca aumentar seu prestígio no cenário internacional através da demonstração de forças navais. Por fim, a *diplomacia marítima coercitiva* ocorre quando um ator usa de sua força marítima limitada para “ [...] coagir um oponente para atingir um objetivo político, geralmente não declarado, por compellence ou deterrence. ” (LE MIÈRE, 2014, p. 27, tradução nossa).<sup>53</sup> Além disso, o autor aponta que tais tipologias não são excludentes, e que um ato de diplomacia marítima cooperativa ou persuasiva que podem ser, ao mesmo tempo, um ato de diplomacia marítima coercitiva, e vice-versa.

Ademais, existem algumas diferenças entre a definição proposta por Le Mière (2014) e a de James Cable (1981) que devem ser destacadas. Primeiramente, Le Mière (2014) descreve a prática da diplomacia marítima coercitiva não é restrita aos Estados, mas que outros atores não-estatais são capazes de praticá-la:

Mesmo embarcações civis podem ser comandadas e enviadas para navegar em certas regiões, esquadras pesqueiras, por exemplo, e podem se tornar embarcações de grande utilidade para um ator. A viagem de uma flotilha armada composta por embarcações pesqueiras chinesas para a disputadas ilhas de Senkaku/Diaoyu no Mar Leste da China em 1978 é um bom exemplo de uma ocorrência onde civis e suas embarcações foram utilizadas para obter um efeito diplomático. (LE MIÈRE, 2014, p.17, tradução nossa).<sup>54</sup>

Além de incluir civis na categoria de atores não-estatais, Le Mière (2014) também coloca que terroristas, piratas e mesmo agências paramilitares e forças constabulares são capazes de praticar a diplomacia marítima coercitiva. No último caso, o autor denomina uma terminologia própria para o

<sup>52</sup> Gunboat diplomacy has not disappeared, it has just been reclassified. Maritime diplomacy, from the co-operative to the coercive, encompasses what was once known as gunboat diplomacy and is used by fleets worldwide.

<sup>53</sup> [...] to coerce an opponent to further a political goal, often unstated, by compellence or deterrence.

<sup>54</sup> Even civilian assets can be commandeered or persuaded to sail to certain locations, such as fishing fleets, and can therefore be useful vessels for a willing actor. The voyage of a flotilla of armed Chinese fishing vessels to the disputed Senkaku/Diaoyu islands in the East China Sea in 1978 was a good example of an occasion when civilians and their boats were used for diplomatic effect.

ato: paradiplomacia das canhoneiras (*paragunboat diplomacy*). O autor considera que as guardas costeiras e as agências paramilitares (como a Agência de Enforcement Marítimo da Malásia) possuem grande importância na segurança marítima, principalmente de países insulares, pois o custo em utilizá-las é relativamente baixo. Isto significa que o risco da mobilização de forças constabulares ou paramilitares causar uma escalada na disputa, levando a um conflito, são relativamente baixas. Segundo o autor, o surgimento e a maior recorrência da paradiplomacia das canhoneiras se devem às disputas marítimas, principalmente na região da Ásia e do Pacífico. As guardas costeiras, por exemplo, podem ser usadas para patrulhar áreas de disputa com outros países, como no caso das ilhas Senkaku/Diaoyu, onde o Japão utiliza de sua Guarda Costeira para vigiar a região. (LE MIÈRE, 2014).

Outra crítica apresentada por Le Mière (2014) é que Cable (1981) insere exemplos e ações que não são propriamente diplomáticas, mas sim operacionais ou táticas. Cable (1981) inclui como atos de diplomacia das canhoneiras ações contra tráfico e contraterrorismo/pirataria. Entretanto, Le Mière (2014) chama a atenção de que operações desta natureza são realizadas tendo como objetivo apenas fins militares. Além disso, Le Mière (2014) estabelece que nem sempre um ato de diplomacia das canhoneiras envolve uma ameaça explícita; às vezes, apenas a possibilidade de um ato de ameaça contra um ator já é o suficiente para alterar sua política ou comportamento. No caso da definição de diplomacia marítima coercitiva de Le Mière (2014), a percepção do ator ou do adversário é fundamental para que a coerção ou a deterrence sejam realizadas.

### **3.1 Categorizações**

Um ponto em comum com James Cable (1981), é que Le Mière (2014) assume que cada evento de diplomacia marítima é dotado de peculiaridades. Logo, o autor propõe uma categorização de características, a fim de ampliar a observação sobre os elementos que envolvem uma ação diplomacia marítima e facilitar a análise de ocorrências factuais. As categorizações envolvem: operações cinéticas ou não cinéticas; o envio de mensagens e o meio pelo qual elas são enviadas; preocupação com a balança de poder; e tempo da operação ou atividade. Desta mesma forma como Le Mière (2014) apresenta as categorizações, estas são apresentadas abaixo.

#### **3.1.1 Operações cinéticas e não-cinéticas**

Por uma operação cinética compreende-se que há um emprego ativo do uso das forças militares ou navais. Isso significa que, quanto mais um país se compromete com a realização de uma determinada operação, mais cinética esta operação se torna. Uma operação com a cinética alta comunica para as outras nações o quão importante a operação é, e em operações de diplomacia marítima, elas vão desde “[...] manobras agressivas em um navio sem armamentos, até tiros de

advertência sobre a proa, teste de mísseis, aeronaves decolando e realizando rasantes, e finalmente violência direcionada. ” (LE MIÈRE, 2014, p.51, tradução nossa)<sup>55</sup>

Contudo, Le Mière ainda destaca que a ocorrência de operações não-cinéticas, onde há a falta do emprego de forças, ainda podem ser consideradas um ato de diplomacia coercitiva. Isto é, quando um país realiza uma demonstração de forças navais, não recorrendo a nenhum armamento ou manobra agressiva, o ato se torna uma diplomacia marítima coercitiva se o adversário perceber que existe uma coerção ou ameaça. (LE MIÈRE, 2014). O autor ainda ilustra a categorização com as movimentações das forças marítimas chinesas desde os anos 2000:

A grande maioria dos incidentes de coerção realizados pela China envolvem, em primeiro lugar, embarcações levemente armadas ou embarcações desarmadas com o objetivo de law enforcement, seja do Fisheries Law Enforcement Command ou do China Marine Surveillance. O método usado, muitas vezes de apenas simples presença ou ação como corte de redes ou cabos, ou manobras agressivas, é não-cinético, todavia é visto como ameaçador. Em parte, isto se deve à presença implícita da formidável Esquadra do Mar do Sul da Marinha do Exército Popular de Libertação [...] Ao utilizar tais embarcações e métodos não-cinéticos, a China sinaliza não só sua intenção em proteger sua perceptível soberania sob ilhas disputadas nos mares do Sul e do Leste, mas seu desejo em evitar um conflito desnecessário. (LE MIÈRE, 2014, p. 51, tradução nossa).<sup>56</sup>

### 3.1.2 Mensagens

Segundo Le Mière (2014), esta categoria se relaciona diretamente com a comunicação realizada pelo ator responsável por um ato de diplomacia marítima. Logo, se torna importante identificar se existe uma mensagem em um ato de diplomacia marítima. Além disso, é necessário identificar se a mensagem é implícita ou explícita e quais meios são utilizados para comunicar estas mensagens. Geralmente, as mensagens são comunicadas através de pronunciamentos, cartas oficiais, visitas diplomáticas, etc. E são importantes pois garantem o entendimento de um ato de diplomacia marítima. (LE MIÈRE, 2014).

Uma mensagem explícita a respeito de uma operação marítima é clara e precisa quanto aos interesses e às políticas da nação e evita interpretações errôneas que podem levar a um conflito. (LE MIÈRE, 2014). Já uma mensagem implícita sugere que o ator ou quer evitar que o público conheça seus reais interesses ou que o ator se esquivava de alguma situação potencialmente embaraçosa, como

<sup>55</sup> [...] aggressive maneuvers in an unarmed boat, to warning shots across the bow, missile tests, aircraft sorties and buzzes and finally targeted violence.

<sup>56</sup> The vast majority of incidents of coercion by China have involved, first and foremost, its lightly armed or unarmed law enforcement vessels, whether from the Fisheries Law Enforcement Command or China Marine Surveillance. The method used, often of simply presence or at times action such as cable-cutting or aggressive manoeuvres, is non-kinetic but seen as threatening. In part, this is owing to the implicit presence of the formidable South Sea Fleet of the People's Liberation Army Navy [...] By using such vessels and non-kinetic methods, China is essentially signaling its intent to protect its perceived sovereignty over disputed islands in the South and East China Seas, but also its desire to avoid an unnecessary conflict.

por exemplo: “[...] ela permite que um governo adversário mantenha as aparências e concorde sem muito constrangimento.” (LE MIÈRE, 2014, p. 55, tradução nossa).<sup>57</sup>

Quando não há o envio de mensagens existe uma grande chance de má interpretação por parte dos receptores, mas também pode significar que o ator deseja deixar abertas as oportunidades para uma futura negociação. Entretanto, mensagens não ditas ou transmitidas podem reforçar um posicionamento anterior. Le Mière (2014) destaca que a passagem da *USCGC Polar Sea* pela Passagem do Noroeste, entre a América do Norte e o Ártico, em 1985, foi uma mensagem não dita que reforçava o posicionamento de que a passagem não é de domínio canadense, mas internacional. (LE MIÈRE, 2014).

### 3.1.3 Tempo

Nas atividades de diplomacia marítima, o tempo se relaciona com a duração da colaboração entre aliados em operações marítimas. Sendo assim, é importante destacar a importância de dois tipos de diplomacia marítima: a coercitiva, que pode ocorrer com o auxílio de aliados; e a cooperativa, que sempre envolve outra nação. Portanto, quanto maior for a duração de uma operação conjunta, seja um ato de diplomacia coercitiva ou cooperativa, maior será o comprometimento dos atores. Deve-se considerar que uma operação de longa duração tem custos elevados, e pode causar inúmeros consequências. Contudo, a redução do tempo de uma operação indica que não há interesse entre uma das partes ou entre ambas, tendo possibilidade de quebra do compromisso anteriormente feito. (LE MIÈRE, 2014).

### 3.1.4 Balança de Poder

Le Mière (2014) aponta que as assimetrias e simetrias de poder são refletidas nas atividades de diplomacia marítima. Exemplos de simetria são encontrados em eventos de diplomacia marítima coercitiva, visto que estados com capacidades similares realizam com frequência operações multilaterais. Quanto à assimetria de poder, nos tempos imperiais existia a imposição dos interesses de nações mais fortes, sobre as mais fracas. Já no século XX, como observado anteriormente por Cable (1981), há ocorrências de estados consideravelmente mais fracos realizando diplomacia das canhoneiras contra estados mais fortes. Hoje, estados de níveis diferentes de poder potencial realizam atividades e exercícios conjuntos. (LE MIÈRE, 2014).

No caso de eventos de diplomacia marítima coercitiva, a assimetria é um elemento importante do resultado que se espera. Se um ator fraco realiza um ato de diplomacia marítima coercitiva a um

<sup>57</sup> [...] it allows an opposing government to save face and acquiesce without as much embarrassment.

adversário mais forte, é possível que haja uma retaliação e a situação escale para um conflito. O autor ainda destaca que pode ocorrer de Estados mais fortes apoiarem atos de diplomacia marítima coercitiva de atores mais fracos, em vista de evitar retaliações. Entretanto, o mesmo não ocorre quando se inverte a balança: se o ato é dirigido a um ator mais fraco, a possibilidade de retaliação e de esta retaliação ser bem-sucedida é relativamente baixa.

### 3.2 Compreendendo a proposta de Le Mière

Mas como identificar um ato próprio de diplomacia marítima através da ótica de Le Mière?

Um exemplo fornecido pelo autor ilustra a análise de uma ocorrência de diplomacia marítima através das categorizações e além. Durante a década de 2000, os Estados Unidos aumentaram sua presença naval na região do Mar Sul da China, o que resultou em ocorrências de atrito entre os países, pois, em contrapartida, a China aumentou sua presença marítima. Segundo o autor, em 2009 a USNS *Impeccable* se encontrava dentro da Zona Econômica Exclusiva da China quando teve de realizar uma manobra evasiva para desviar de uma flotilha chinesa composta por navios de diferentes agências chinesas (Inteligência Naval, Fisheries Law Enforcement Command ou do China Marine Surveillance) e dois arrastões (barcos de pesca). Os arrastões chegaram a parar em frente da embarcação americana e, após o incidente, a *Impeccable* voltou à área mas sob o resguardo de outras embarcações da Marinha dos Estados Unidos. Le Mière (2014) analisa esta ocorrência como um caso de diplomacia marítima coercitiva pela presença de coerção física por parte das embarcações chinesas e que a mensagem era explícita:

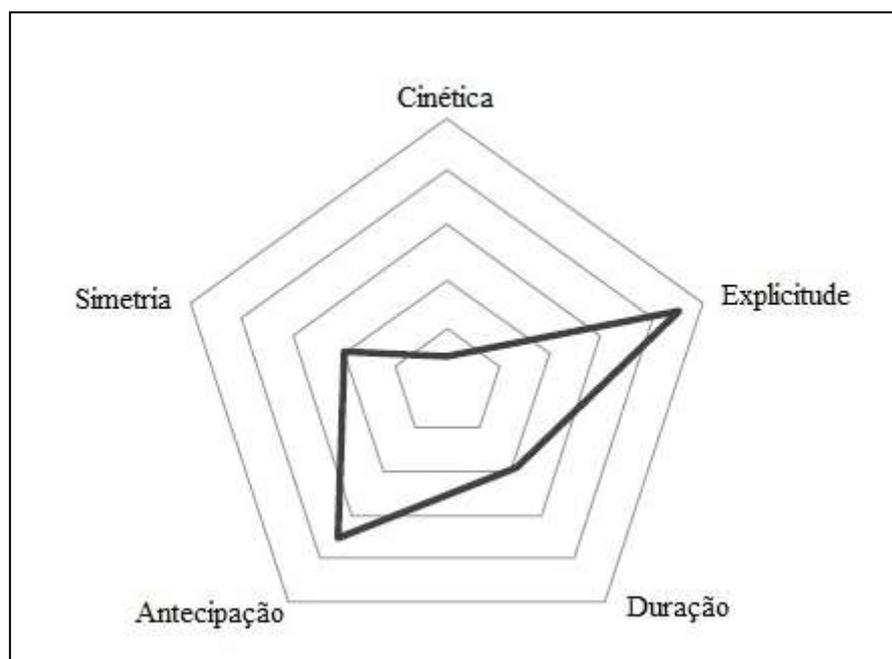
Pequim vê as atividades dos Estados Unidos como ilegais e que devem ser tratadas pelas embarcações de law enforcement. A ocorrência também incluiu embarcações civis de pesca. Apesar de não ser claro se os arrastões pesqueiros foram forçados a acompanhar ou foram solicitados ou agiram voluntariamente em acompanhar os outros navios, a presença deles foi significativa por sugerir que a totalidade do poder marítimo estava sendo incluída dando ênfase na busca pela diplomacia marítima. (LE MIÈRE, 2014, p. 129, tradução nossa).<sup>58</sup>

Além disso o autor analisa que foi uma ocorrência com cinética foi baixa, já que o objetivo era ameaçar e reprimir as atividades da *Impeccable*. Outro ponto visível é que a manobra da flotilha chinesa foi planejada previamente pelo governo. Segundo a Figura 1- Visualização do acidente da

<sup>58</sup> Beijing perceives the US's activities to be unlawful and hence they will be handled by law enforcement vessels. The same event also included the use of non- state fishing vessels. Although it is unclear whether the fishing trawlers were corralled into accompanying, or asked to or volunteered to accompany the other vessels, their presence was significant for suggesting that the entirety of seapower [...] was being brought to bear in the pursuit of maritime diplomacy.

*Impeccable* em 2009, Le Mière exalta sobre outras características da ocorrência, como a simetria entre as forças envolvidas, que foi baixa já que foi o caso de uma flotilha *versus* um navio. Além disso, a duração da operação foi baixa e razoavelmente planejada com antecedência, já que foi uma resposta esboçada após a identificação de navios de vigilância americanos na região. Logo a resposta do governo foi o envio de forças marítimas para coagir as forças americanas.

Figura 1 – Visualização do acidente da *Impeccable* em 2009



Adaptado de: LE MIÈRE (2014, p. 129).

#### 4. Conclusão

Dentre os trabalhos iniciais sobre a diplomacia das canhoneiras, o de Cable é realmente um clássico. Seus esforços em quebrar o estigma e criar uma conceitualização própria é valorosa e muito reconhecida no campo de estudos. Porém, apesar dos esforços de James Cable em alterar a má imagem que é associada com a diplomacia das canhoneiras, seu trabalho não foi suficiente para romper com o estigma, visto que ainda hoje o termo é associado como sinônimo de intervencionismo e imposição da vontade do forte sobre o mais fraco. O mal-uso do termo prevaleceu enquanto enquanto as conceitualizações de Cable ficaram restritas a um período da história.

Portanto a proposta de Christian Le Mière (2014) em renovar o conceito de diplomacia das canhoneiras é extremamente válido. Além de quebrar com o estigma do termo, Le Mière renova-o em

uma visão mais atual e holística, onde suas categorizações surgem com o intuito de fornecer aos pesquisadores instrumentos para uma investigação mais ampla. É notável que as ocorrências de diplomacia marítimas são complexas e, neste âmbito, o trabalho de Le Mière é um excelente guia para que os pesquisadores e demais acadêmicos sejam capazes de difundir o estudo sobre a diplomacia marítima. O posicionamento de que as forças marítimas não são uma ferramenta exclusiva dos Estados é extremamente válida nos tempos atuais, onde associações de indivíduos, instituições e agências diversas são cada vez mais capazes de ter e manter uma força marítima. E é justamente neste ponto que o trabalho de Christian Le Mière se torna mais completo do que o apresentado por Geoffrey Till. Till (2011) considera apenas a diplomacia naval como relevante, ponto em que Le Mière (2014) demonstra e prova ser o contrário, já que outras forças marítimas podem auxiliar forças navais na diplomacia marítima, como foi o caso da *Impeccable versus* flotilha chinesa.

A finalidade deste estudo foi trazer uma revisão conceitual para os interessados em estudar e pesquisar sobre a área, além de esboçar uma atualização e renovação de conceitos. Intenciona-se que os acadêmicos e todos os interessados saibam discernir o que é uma diplomacia das canhoneiras, no uso superficial do vocábulo, e o que é a diplomacia marítima.

**Referências Bibliográficas:**

- CABLE, James. *Gunboat Diplomacy: 1919 – 1979*. 2. ed. London: Palgrave Macmillan. 1981. 288p. [E-book].
- CABLE, James. *Gunboat Diplomacy: 1919 – 1991*. 3. ed. London: Palgrave Macmillan. 1994. 246p. [E-book].
- CRANDALL, Russell. *Gunboat Democracy: U.S. Interventions in the Dominican Republic, Grenada and Panama*. New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc. 2006. 131 p.
- LE MIÈRE, Christian. *Maritime Diplomacy in the 21st Century: Drivers and Challenges*. New York: Routledge. 2014. 147p.
- LIU, ELSON. *Alfred Mahan- Father of the Sea*. Disponível em: <<http://files.caikri.webnode.com/200000022-dae3fdbdd4/Texto%206.1%20-%20Alfred%20Thayer%20Mahan%20-%20Father%20of%20Sea%20Power.pdf>>. Acesso em: 1 Fev. 2018.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *O Brasil não vai praticar a diplomacia das canhoneiras* (entrevista do Ministro Celso Amorim à revista América Economia, 11/12/2006). Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/163-discursos-artigos-e-entrevistas/7897-entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-a-revista-america-economia-santiago-chile-11-12-2006>> . Acesso em: fev. 2018.
- MURFETT, Malcom H. *Gunboat Diplomacy: Outmoded or Back in Vogue?* In: DORMAN, Andrew; SMITH, Mike Lawrence; UTTLEY, Mathew H.R. (Ed.). *The Changing Face of Maritime Power*. New York: St. Martin Press, 1999. Cap. 7, p.81-91.
- SCHELLING, Thomas C. *Arms and Influence*. Yale University. 2008. 331 p. [E-book].
- SPELLER, Ian. *Understanding Naval Warfare*. New York: Routledge. 2014. 217 p.
- SYMONDS, Craig L. *The U.S. Navy: A concise history*. 2016.
- TILL, Geoffrey. *Seapower: A guide for the twenty-first century*. 2 ed. New York: Routledge. 2009. 409 p. [E-book].
- WIDEN, J.J. *Naval Diplomacy: A Theoretical Approach*. v.22, p.715-733, 2011.





Lucas Peixoto  
Pinheiro da Silva

Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense.

Mestrando em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense

## **POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: O PROCESSO DE “POLITIZAÇÃO” DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA NOVA REPÚBLICA**

**Resumo:** A ideia de que a política externa deveria ser conduzida exclusivamente por estadistas e por diplomatas predominou nas Relações Internacionais por muito tempo. Juntamente, prevaleceu a divisão ontológica entre política doméstica e política externa. No Brasil, essa percepção atribuiu prestígio ao Ministério das Relações Exteriores, cuja atividade é considerada política de Estado, não de governo até a atualidade, no discurso. Na segunda metade do século XX, o campo da Análise de Política Externa começou a questionar essa divisão entre o interno e o externo. Essa nova perspectiva ganhou maior relevância após o fim da Guerra Fria, com o avanço da globalização, a criação de novas tecnologias, o surgimento dos “novos temas” e a maior relevância de atores não estatais na política internacional. Esse processo de aproximação da política externa do contexto político doméstico e de maior participação da sociedade nas definições da política tornou o estudo da política externa mais próxima da Análise de Políticas Públicas. Este artigo analisa esse processo de “politização” da política externa desde o processo de redemocratização, verificando o avanço da participação da sociedade na condução da política externa, tendo o ciclo de políticas públicas como parâmetro.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Políticas Públicas; Análise de Política Externa

**Abstract:** The idea foreign policy should be used by statesmen and diplomats has predominated in International Relations for a long time. Along with that, the ontological division between domestic politics and foreign policy prevailed. In Brazil, this perception has given prestige to the Ministry of Foreign Affairs, whose activity is considered State policy, which would be apart from domestic politics. In the second half of the twentieth century, the field of Foreign Policy Analysis began to question this division between the domestic and the external. This new perspective gained greater relevance after the end of the Cold War, with the advancement of globalization, the creation of new technologies, the emergence of new international issues and greater relevance of non-state actors in international politics. This process of approximation between foreign policy and the political domestic context and the greater participation of society in the establishment of policies made the study of the foreign policy closer to the Public Policy Analysis. This article analyzes this process of "politicizing" the foreign policy since the redemocratization process, verifying the progress of social participation in the conduct of foreign policy, taking as a parameter the public policy cycle.

**Key words:** Brazilian Foreign Policy; Public Policy; Foreign Policy Analysis.



## 1. Introdução

Por muito tempo, a política externa foi considerada um assunto de Estado que devesse ser conduzido profissionalmente, com autonomia das políticas públicas domésticas, dada a sensibilidade dos temas abordados, incluindo acordos e alianças secretos. Bertrand Badie (2009) afirma que indivíduos, grupos sociais, povos ou sociedades são considerados intrusos na condução da política externa, que é tipicamente administrada por diplomatas. Mesmo atualmente, os “não profissionais” não seriam bem-vindos na condução da política externa, que seria um domínio reservado, o “último bastião da razão de Estado” (BADIE, 2009, p. 11).

A partir do século XIX, a democracia passou a ameaçar a exclusividade de diplomatas na condução da política externa (BADIE, 2009, p. 12). Isso começou a mudar com a denúncia, principalmente na Conferência de Paz de Paris de 1919, da diplomacia secreta ou da diplomacia de gabinete por meio da qual foi estabelecida um rígido<sup>59</sup> sistema de alianças que levou à Primeira Guerra Mundial (KENNEDY, 1989, p. 249-256; KEYLOR, 2011, p. 74-75, HOBBSBAWN, 2011 p. 478-483; KISSINGER, 2012, p. 195, 209). Desse modo, a diplomacia aristocrática do século XIX extinguiu-se na era da mobilização de massa<sup>60</sup> (KISSINGER, 2012, p. 194)

Há diferentes definições de “políticas públicas” e é uma área marcada pela multidisciplinariedade (PEDONE, 1986, p. 10; VEDUNG, 1997, *passim*). Para Pedone (1986, p. 10) política pública é o “nexo entre teoria e a ação do Estado”. De acordo com Thomas Dye (1987, p. 1), trata-se do que “os governos escolhem ou não fazer” e análise de políticas públicas é descobrir “o que governos fazem, por que eles fazem, e que diferença isso faz”. Para Anderson (2011, p. 7), é “um curso intencional da ação ou omissão realizada por um agente ou um conjunto de agentes para lidar com um problema ou uma questão de preocupação”. Para Milani (2012, p. 36), política pública é “o conjunto das atividades do governo que, agindo direta ou indiretamente (por exemplo, pela delegação ou pela ação de agentes não governamentais), acabam por influenciar o cotidiano dos cidadãos”.

Este artigo baseia-se na ideia de que política externa é uma forma de política pública, pois muda de acordo com o grupo político no governo (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p. 586). Embora o fenômeno de “politização” enquanto maior participação social seja novo, não é nova a disputa partidária acerca da política externa, como as divergências entre os conservadores e os liberais acerca da política externa brasileira do Império no Prata, com controvérsias permanentes no Parlamento entre as décadas de 1850 e 1870 (BASILE, 2016, p. 237-251; CERVO, 2012, p. 135;

<sup>59</sup> Cf. Processo de “*rigidification*” dos blocos de aliança em GILBERT, Felix; LARGE, Clay D. *The End of the european Era, 1890 to present*. New York: W.W. Norton & Co., 2008.

<sup>60</sup> Kissinger refere-se à importância da mobilização de grandes massas populares, a fim de tomar decisões e de implementar medidas relevantes de política externa.

BETHELL, 2012, p. 160-171). Também não é nova a importância de grupos econômicos na definição da política externa brasileira, basta ver, por exemplo, a “diplomacia dos patacões” durante a década de 1850, com importante participação do Barão de Mauá, e a relevância dos cafeicultores durante a política externa da Primeira República (CERVO, 2012, p. 124-127, 228-239; ALMEIDA, 2017, p. 277-289).

A fim de orientar este trabalho e viabilizar a sistematização das ideias de diferentes autores, as análises aqui feitas levarão em conta a perspectiva de política pública como um ciclo que pode ser dividido em etapas ou fases. Howlett e Giest (2013, p. 17-24) defendem o estudo de políticas públicas na forma de um ciclo formado por cinco etapas: a etapa de formação de agenda (1), na qual um problema é, primeiramente, percebido pelos agentes políticos; a etapa de formulação de política (2), na qual se desenvolvem as opções específicas para uma política no governo; a etapa de tomada de decisões (3), quando os governos optam por um curso de ação específico para uma política; a etapa de implementação da política (4), na qual os governos colocam suas decisões em prática; a etapa de avaliação de políticas públicas (5), quando são aferidos os resultados da política.

Este artigo analisa o processo de “politização” da política externa brasileira (PEB) desde a redemocratização em 1988, assim como demonstra que a divisão entre a política externa e a política doméstica é somente analítico-teórica, o que permite estudar a política externa como uma política pública. A abordagem empregada favorece o estudo da política externa como uma política pública, analisando, respectivamente, as transformações sistêmicas, as mudanças de perspectiva no estudo das Relações Internacionais (RI) e o contexto histórico doméstico do período estudado.

## **2. Processos Sistêmicos**

Para Christopher Hill (2003, p. 254-255), a política externa é um lugar de ação política cada vez mais democratizado, não sendo mais uma área reservada, fora da política “normal”. Embora precise de maior continuidade do que em outras áreas da administração pública, a política externa é uma área da política pública (HILL, 2003, p. 242, 254-255). Isso também recebe o nome de diplomacia pública, que, possui estas três dimensões, de acordo com Joseph Nye (2004, p. 107-110), que ajudam a criar uma imagem atrativa de um país e a obter resultados esperados: 1) comunicações diárias, as quais envolvem a explicação dos contextos das decisões políticas domésticas e externas para a opinião pública; 2) comunicação estratégica, por meio da qual se destacam os temas que sejam de interesse do governo que recebam maior atenção; 3) o desenvolvimento de relações de longo prazo com “indivíduos-chave”, por meio de bolsas de estudo, intercâmbios, treinamento, seminários, conferências e canais de mídia.

Para Badie (2009, p. 15), a abordagem “weberiana” da política externa, que privilegia a Ciência Política, na qual prevalece uma perspectiva de resignação guerreira e de fatalidade da potência, estaria sendo substituída pela abordagem “durkheimiana”, que privilegia os Estudos Sociológicos, nos quais prevalece uma perspectiva do conflito internacional como uma patologia social que é possível remediar. O autor defende que, embora a análise das relações internacionais não seja binária, variando entre os dois tipos de abordagem, a corrente durkheimiana é a que permite uma análise que inclua os diferentes atores, patologias e disputas sociais que estão na “arena internacional” (BADIE, 2009, p. 48-49).

Ao expandir as relações transnacionais de parceiros econômicos, culturais, religiosos e associativos, o processo de globalização favorece a formação de uma sociedade civil internacional (BADIE, 2009, p. 14-15; MILANI e PINHEIRO, 2012, p. 15). A globalização, o enfraquecimento dos Estados e a “regressão da potência” voltam a dar aos indivíduos e aos grupos uma margem de autonomia suficiente para imporem diretamente as suas vontades, as suas aspirações, as suas vozes e a sua violência (BADIE, 2009, p. 49). Badie quer dizer que a análise sociológica permite verificar a ampla variedade de atores que sempre houve na definição da política externa; no entanto, recentemente, com as consequências dos processos de transformação que permitem maior informação e participação da sociedade, a perspectiva sociológica torna-se ainda mais pertinente.

Na democracia, tendem a predominar a perspectiva otimista de política externa, seguindo o argumento kantiano, e a crença em suas virtudes institucionais, em particular a divisão dos poderes da República e a existência de *checks and balances*, os quais restringiriam a liberdade dos tomadores de decisão governamentais, pois precisam prestar contas à sociedade de suas decisões. (LIMA, 2000, p. 267-268). A concepção realista favoreceu, por muito tempo, a construção de marcos interpretativos de que a política externa seria um campo distante do cotidiano dos cidadãos a ser executado por estadistas, diplomatas e militares (MILANI e PINHEIRO, 2012, p. 15-16). Lima (2000, *passim*) analisa criticamente a perspectiva cética dos realistas acerca das dificuldades de se compatibilizar democracia e política externa, a qual pode ser resumida nestas duas teses principais: 1) a ideia de que a natureza específica da política externa é distinta da política doméstica; 2) a ideia das deficiências institucionais das democracias.

Sobre a primeira tese da crítica realista, Lima (2000, p. 270-271) afirma que a representação do Estado como ator coeso e autônomo de sua sociedade nacional quando toma decisões de política externa é, na verdade, um modelo normativo, não um axioma teórico. Além disso, essa ideia de “primado da política externa” seria derivada da tradição historicista alemã de formação do Estado, que não seria universalmente aplicável (LIMA, 2000, p. 271-272). Em meados do século XX, a crítica

realista, adotando um posicionamento elitista contrário ao “imediatismo e ao emocionalismo” da opinião pública, com o surgimento da democracia de massas, associa democratização ou a “politização” da política externa ao irracionalismo (LIMA, 2000, p. 273-274). Esse argumento realista pode ser resumido nesta forma: “a ‘boa política externa’ é aquela que está de acordo com os verdadeiros interesses nacionais, cujo conteúdo só é conhecido pelos ‘verdadeiros estadistas’ [...] cuja viabilidade pode ser impedida pela democracia” (LIMA, p. 2000, p. 274). A crítica a essa perspectiva realista consiste no questionamento da separação entre política externa e política doméstica e na análise dos Estados como atores unitários (LIMA, 2000, p. 275). Lima explica que a tese da incompatibilidade entre a política externa e democracia se sustenta na premissa de existência de uma distinção ontológica entre política interna e externa (LIMA, 2000, p. 277).

A segunda tese da crítica realista decompõe-se em dois argumentos principais : a “taxa de desconto” dos líderes democráticos, que precisam enfrentar o dilema entre a sobrevivência eleitoral, favorecendo medidas de resultados de curto prazo, e as decisões de “estadista”, o qual aceita pequenas perdas no presente a fim de ter grandes vantagens no futuro; e a difusão do poder interno, que desconcentra o poder decisório, gerando incerteza acerca da ratificação doméstica de acordos internacionais (LIMA, 2000, p. 277-284). Em contrapartida, a autora afirma que a dificuldade de conciliação de interesses eleitorais com o interesse nacional também não é exclusiva da política externa, havendo ainda mecanismos institucionais, como a burocracia profissional, que minimizam os riscos de mudanças abruptas na condução da política externa (LIMA, p. 278-284). A condução de outras políticas públicas, como a política fiscal, também é passível da “taxa de desconto”, tendo de escolher, em alguns casos, entre o bem-estar atual dos eleitores e a ruína fiscal futura do Estado.

Maria Regina Soares Lima (2013, *passim*) aponta três momentos analíticos fundamentais de desenvolvimento das RI nos quais a divisão ontológica entre o doméstico e o externo é questionada; reforçando, pois, a política externa como política pública. O primeiro momento ocorreu entre as décadas de 1960 e de 1970, incluindo os trabalhos de J. David Singer (1961)<sup>61</sup>, Richard Snyder (1962)<sup>62</sup>, Graham Allison (1971)<sup>63</sup>, Irving Janis (1972)<sup>64</sup> e Robert Jervis (1976)<sup>65</sup>, os quais introduziram as abordagens do processo decisório e do estudo comparado, dando maior relevância à análise dos fenômenos domésticos para explicar a política externa dos Estados (LIMA, 2013, p. 129-

<sup>61</sup> SINGER, J. David. *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*

<sup>62</sup> SNYDER, Richard; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. *Foreign Policy Decision-Making*. Palgrave Macmillan, 1963.

<sup>63</sup> ALLISON, Graham. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Bown and Co., 1971.

<sup>64</sup> JANIS, Irving. *Victims of Groupthink: a psychological analysis of conflict, choice, and commitment*. New York: Free Press, 1972.

<sup>65</sup> JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

133). Dessa forma, “a política externa não era outra coisa que a face externa do ‘Estado em ação’”, o que aproximou o campo das RI da análise de políticas públicas (LIMA, 2013, p. 130).

O segundo momento, entre as décadas de 1980 e de 1990, é marcado pelo estudo das relações “transnacionais” e da “interdependência<sup>66</sup>”, que criticam os modelos “estadocêntricos”, com a atuação cada vez mais importante de empresas multinacionais, desde a década de 1970, e de organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais transnacionais, que crescem no contexto internacional após a Guerra Fria. Para a autora, “Uma das principais contribuições da literatura sobre relações transnacionais e interdependência complexa para os propósitos deste trabalho foi romper com a separação analítica e institucional entre os campos disciplinares das Relações Internacionais e da Política Comparada” (LIMA, 2013, p. 135). Destaca-se, nesse momento, o trabalho de Robert Putnam<sup>67</sup> (1988) sobre o modelo de “jogos de dois níveis”, o qual gera uma série de contribuições teóricas e novas hipóteses, vinculando variações institucionais domésticas e compromissos internacionais, bem como postulando determinados efeitos nacionais de compromissos internacionais (LIMA, 2013, p. 136).

O terceiro momento, a partir de meados da década de 1990, divide-se em dois movimentos: o fim da Guerra Fria, que estimulou o renascimento dos estudos de política externa, após a diminuição de “peso das restrições sistêmicas”; o esforço de elaboração de teorias de política externa a partir da derivação de proposições analíticas das teorias de relações internacionais (LIMA, 2013, p. 137). A autora destaca três abordagens teóricas de Análise de Política Externa (APE): o realismo neoclássico, as abordagens institucionalistas e as abordagens construtivistas.

O realismo neoclássico assimila variáveis domésticas como fatores intervenientes aos argumentos realistas clássicos, como Wohlforth<sup>68</sup> (1993) (LIMA, 2013, p. 137-138). As abordagens institucionalistas, em particular o “institucionalismo racionalista”, tem como unidade de análise os tomadores de decisão, e vincula instituições e comportamento, como as contribuições de Helen Milner<sup>69</sup> (1997) e de Lisa Martin<sup>70</sup> (2000) (LIMA, 2013, p. 138-140). As abordagens construtivistas têm uma compreensão sociológica das instituições e da ontologia dos agentes; mas também defendem que a política externa deve ser analisada a partir de seus agentes constitutivos, incluindo uma relação

<sup>66</sup> Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown & Co., 1977.

<sup>67</sup> PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organizations*, v. 42, n. 3, 1988, p. 427-460.

<sup>68</sup> WOHLFORTH, William C. *Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

<sup>69</sup> MILNER, Helen V. *Interests, Institutions and Information: domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

<sup>70</sup> MARTIN, Lisa L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000

causal entre normas e conteúdo de política, contando com os trabalhos de Boekel, Rittberger e Wagner<sup>71</sup> (1999), Finnemore<sup>72</sup> (1996), Cordel e Wolff<sup>73</sup> (2007) (LIMA, 2013, p. 141-142).

Os acontecimentos das duas últimas décadas do século XX favoreceram o resgate e a renovação das teses de APE na área de RI, após a prevalência do estruturalismo, que foi muito forte na década de 1970 (MILANI; PINHEIRO, 2012, p. 14). Esse período foi marcado pela simultaneidade de diferentes fenômenos que favoreceram essa “inflexão nas concepções contemporâneas sobre o papel do Estado e em suas práticas no campo da política externa” (MILANI; PINHEIRO, 2012, p. 15), incluindo o fim da competição bipolar, a diversificação das coalizões, os processos de globalização e de liberalização econômica, as crises financeiras de natureza sistêmica, a revolução tecnológica na área de informação e a ação transnacional de redes de ativismo e de movimentos sociais (MILANI, 2012, p. 38; MILANI; PINHEIRO, 2012, p. 14-15).

Ao mesmo tempo em que surgiram novas possibilidades de ação internacional dos Estados, surgiram novos constrangimentos (MILANI; PINHEIRO, 2012, p. 15). Nas concepções tradicionais de política externa, o Estado é o ator preponderante das fases de formulação, de tomada de decisão e de implementação da política externa. Com a transnacionalidade dos temas políticos e a maior aproximação de atores não estatais globalmente, uma porção cada vez maior da população e de entidades não estatais passaram a sentir-se afetada pelas decisões tomadas na política externa e demandam mais transparência nessa área (MILANI, 2012, p. 38-*et seq.*). O aumento de interesse e o de debate público seriam causadores de um “processo lento e gradual” de abertura e de “politização” do campo da política externa, ainda que de forma reduzida, se comparada com outras políticas públicas (MILANI, 2012, p. 38-39). Isso dependeria o nível de desenvolvimento de um país. Além disso, os impactos distributivos domésticos da política externa variam (LIMA, 2000; MILANI, 2012, p. 39-40). Assuntos relacionados a acordos comerciais, por exemplo, teriam impactos variáveis na população, enquanto assuntos relacionados a paz e segurança seriam neutros da perspectiva do conflito distributivo, aproximando-se das funções “clássicas” do Estado (MILANI, 2012, p. 39-40).

### 3. Contexto doméstico

Após o pleno retorno à ordem democrática em 1988, com a nova Constituição, a crise macroeconômica e paradigmática do desenvolvimentismo e a substituição do modelo de

---

<sup>71</sup> BOEKEL, Henning.; RITTBERGER, Volker.; WAGNER, Wolfgang. (1999). *Norms and foreign policy: Constructivist foreign policy theory*. Center for International Relations/ Peace and Conflict Studies, 1999.

<sup>72</sup> FINNEMORE, Martha. *National Interests in International Society*. Ithaca, Cornell University Press: 1996.

<sup>73</sup> CORDELL, Karl; WOLFF, Stefan. A Foreign Policy Analysis of the “German Question”: Ostpolitik Revisited. *Foreign Policy Analysis*, v. 3, n. 3, abr./2007, p. 255-271.

industrialização protegida pela abertura econômica, a relevância da política doméstica aumentou na condução da política externa brasileira (LIMA, 2000, p. 295; CERVO, 2008, p. 76-82).

A redemocratização influenciou o Ministério da Relações Exteriores (MRE) a construir, ainda que gradualmente, uma dimensão de política pública para a PEB (MILANI, 2015, p. 67). Ao mesmo tempo, há um aumento da participação de diferentes camadas sociais na política brasileira desde então, mudando a forma de conduzir políticas públicas, seguindo padrões de mudança globais e circunstâncias históricas nacionais específicas (AVRITZER, 2011, p. 13-14). Em comparação ao paradigma desenvolvimentista, houve uma diminuição da concentração da política externa no Itamaraty. Desse modo, as fases de formação da agenda e de processo decisório da política externa brasileira foram “politizadas” ou democratizadas, com maior participação do poder legislativo, do poder judiciário<sup>74</sup> e de atores não governamentais.

Milani (2012) descreve uma expansão de participantes envolvidos no processo decisório e na formulação da política externa brasileira. Ela teria dois níveis: o nível dos atores governamentais, incluindo burocratas de outras áreas, agências governamentais, governos subnacionais e parlamentares; o nível dos atores não governamentais, que inclui partidos políticos, ONGs, meios de comunicação, movimentos sociais e comunidades epistêmicas (MILANI, 2012, p. 38-39). Desse modo, houve uma diminuição da autonomia decisória do MRE em relação à que tinha no paradigma anterior, principalmente entre 1946 e 1988, “período da industrialização protegida” (LIMA, 2000, p. 291-295). Para Oliveira e Pfeifer (2006, p. 390-391), por sua vez, mantiveram-se o modelo institucional do conceber (formulação) e do fazer (implementação) política externa, concentrando essas atividades no MRE, a fim de garantir estabilidade e continuidade da política externa.

Milani (2012, p. 41-42) define estes fatores como causadores da “politização” da política externa brasileira após a redemocratização: 1) a ampliação da função do Poder Legislativo no processo decisório da política externa por meio da Constituição Federal de 1988<sup>75</sup>; 2) a abertura proporcionada pelo Itamaraty por meio de foros consultivos e da formação de delegações mistas (compostas por diplomatas e por integrantes de organizações da sociedade civil) para encontros internacionais; 3) a midiaticização da política externa, o que atraiu a atenção dos cidadãos comuns para as decisões tomadas pelo Estado brasileiro nas relações internacionais; 4) o relativo aumento de visibilidade das agendas de política externa durante as disputas eleitorais presidenciais de 1990 e de 2000; 5) o aumento do

---

<sup>74</sup> Sobre a participação do Poder Judiciário na política externa brasileira, pode-se dar como exemplo o salvo-conduto concedido pelo ministro Francisco Peçanha Martins, do Superior Tribunal de Justiça, ao jornalista Larry Rohter, do The New York Times, o qual teve o visto temporário cancelado pelo Governo Federal em 2004, após fazer uma reportagem que tratava do consumo de álcool do presidente Lula (MAIA et al, 2004).

<sup>75</sup> Cf. artigo 49, incisos I-IV; artigo 51, inciso I; artigo 52, incisos IV e V; artigo 56, inciso I.

interesse dos acadêmicos e de especialistas pelo acompanhamento da política externa e pela ampliação dos cursos de graduação em Relações Internacionais.

A “politização” da PEB passa, cada vez mais, pelos mesmos processos de tomada de decisão de outras políticas públicas em regimes democráticos modernos, que incluem: 1) relação entre Poder Executivo e o Poder Legislativo; 2) a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário; 3) a existência de trâmites burocráticos; 4) a participação da sociedade civil, dos operadores empresariais e sindicais (MILANI, 2012, p. 40-41). De acordo com o autor, com a maior participação do terceiro setor na PEB, a relevância de temáticas de *low politics* aumentou na agenda da política externa, como meio ambiente, narcotráfico, redução da pobreza e direitos humanos, que, por sua vez, passaram a exigir dos formuladores da política externa um conhecimento mais amplo, a fim de compreender a complexidade técnica e científica de muitas das novas questões internacionais (MILANI, 2012, p. 40). Desse modo, organizações da sociedade civil, nos seus mais variados níveis de institucionalização, passaram a dialogar com mais frequência com diplomatas (MILANI, 2012, p. 40).

Milani (2012, p. 42-43) alerta para a necessidade de reformas no Itamaraty, a fim de adequar-se à maior participação da sociedade na política externa, e ressalva que é preciso discernir para cada temática externa estas variáveis: 1) o grau de institucionalização e a capacidade propositiva de atores não governamentais; 2) a receptividade da burocracia estatal às demandas da sociedade; 3) a capacidade de coordenação de diversos interesses; 4) os padrões de relacionamento de acordo com o estilo de cada administração federal.

Oliveira e Pfeifer (2006, p. 389-390) indicam quatro fatores que alteraram o processo decisório da política externa brasileira a partir da década de 1990. Dois são externos: o fim da guerra fria e a difusão da globalização tecnológico-econômica. Dois são domésticos: redemocratização e a liberalização econômica do final dos anos 1980.

A democratização das relações políticas e a liberalização econômica, após duas décadas de regime burocrático-autoritário, tendem a gerar condições contraditórias sobre a viabilidade de mudança no *status quo* institucional e na orientação de política. As mudanças das relações políticas incluem: 1) a “descompressão” das demandas da sociedade sobre o sistema político; 2) a politização dos processos de formação de políticas públicas; 3) a redistribuição de direitos de propriedade sobre o processo decisório na direção da ampliação do controle popular sobre o processo legislativo (LIMA, 2000, 265-266).

A internacionalização econômica e a liberalização política dificultaram o processo tradicional de formação da política externa. Esses processos teriam modificado, para Lima (2000, p. 295-296), a natureza da política externa, que, além de representar interesses coletivos no plano internacional,

passou a ter de negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. A globalização, no sentido amplo de internacionalização da economia e de diferentes fenômenos sociais, viabiliza a superação da fronteira entre o doméstico e o externo e, por consequência, a internacionalização da agenda doméstica, com a assimilação do Poder Legislativo em questões de política externa, questões que previamente estavam restritas ao Poder Executivo (LIMA, 2000, p. 287). A autora (2000, p. 287) também entende que os conflitos distributivos internos tendem a ser impactados com a abertura econômica, pois a economia global estimula a criação de redes de intercâmbio entre cidades e estados de diferentes países.

A década de 1980 foi marcada pela transferência de diplomatas para outras agências governamentais, e, na década de 1990, houve a assimilação crescente de temas de política externa por outras agências do governo (MILANI; PINHEIRO, 2012, p. 17). Essa perda de exclusividade do MRE soma-se à menor influência dos diplomatas no processo decisório a partir de 1994, que está relacionado com o fenômeno de “presidencialização” da política externa no qual os presidentes têm suas agendas próprias de política externa, como foi o caso de Fernando Henrique Cardoso e de Lula (AMORIM NETO, 2012, p. 125-127,135).

Vários fóruns de interlocução intersetorial foram criados, com membros de diferentes organizações governamentais e não governamentais, geralmente de caráter consultivo do Poder Executivo. Podem ser citados: o Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul (FCES), criado em 1994; o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado em 2003; a Câmara de Comércio Exterior (Camex), criada em 2003; o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), criado em 2004. A Camex, em particular, por meio do Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex), permite que até 20 representantes do setor privado participem de atividades de formulação e de avaliação de políticas públicas (BRASIL, 2003; 2016a; 2016b; 2017). Isso demonstra a importância do segundo setor na política externa.

É importante deixar clara a diferença entre política externa e ação internacional de atores não estatais. Atores não estatais são instituições do segundo e do terceiro setores que desenvolvem ações no plano internacional; mas essas ações não são “política externa” (MILANI e PINHEIRO, 2012, p. 21). A participação social na política externa, como uma política pública, não inclui a fase de implementação da política, a qual deve ser conduzida pelos operadores profissionais da política externa: diplomatas.

Dentro do setor público, há também instituições que favorecem a coordenação e um assessoramento de diferentes órgãos da administração pública diretamente. Dois órgãos de assessoramento direto na área externa foram criados, a Câmara de Comércio Exterior e a Câmara de

Relações Exteriores e Defesa Nacional, com o objetivo de “formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias correlacionadas” (DANESE, 2017, p. 40-41).

Dawisson Belém Lopes (2011) estuda a evolução da PEB na Nova República e conclui que com ela se passou o que Bertrand Badie chama de “a intrusão da sociedade”. Parte importante do processo de democratização da PEB depende do estudo de sua história. Nesse sentido, foi importante a facilitação de acesso ao arquivo histórico do Itamaraty, por meio da aprovação da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, cuja regulamentação foi feita em portaria do MRE em 27 de agosto de 1992 (PENNA FILHO, p. 128, 1999; LOPES, 2011, p. 68). Sobre isso, afirmou Celso Lafer, demonstrando o novo momento da PEB:

Sempre tive a convicção de que em uma democracia a transparência do poder é fundamental e de que o controle das políticas públicas pela cidadania deve ser feito através de uma informação apropriada. É claro que também sempre reconheci que há temas de segurança, temas mais delicados cuja divulgação envolve certa defasagem no tempo (LAFER et al., 1993, p. 11<sup>76</sup> apud LOPES, 2011, p. 68-69).

Em 1993, houve um ciclo de palestras organizado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais chamado “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira, no qual, entre outros temas, se debateu o estatuto público da PEB, sua necessária democratização e os mecanismos para isso (LOPES, 2011, p. 69). Sobre o tema da transparência, todos os participantes<sup>77</sup> apreciaram positivamente a iniciativa e reconheceram a importância do diálogo com a sociedade como parte de uma instituição democrática (MRE, 1993, p. 145). Inclusive os processos de formulação da política externa, segundo eles, deveriam ser debatidos com a sociedade, a fim de reforçar a legitimidade das posições diplomáticas brasileiras (MRE, 1993, p. 145). No entanto ressaltam:

[...] a transparência não é um processo ‘controlado’. O Itamaraty pode escolher o que lhe interessa discutir publicamente mas, pelos mais variados caminhos, a sociedade – setores da elite, pelo menos – também ‘escolhem’ os temas que querem discutir com os formuladores da política externa. A transparência é necessariamente uma via de mão dupla, e sujeita às flutuações e aos interesses a que Celso Lafer chama de ‘agenda da opinião pública’. Constatou-se que é inevitável que alguns temas institucionais passem a fazer, em algumas circunstâncias, parte dessa agenda (MRE, 1993, p. 145).

O documento expõe dois caminhos alternativos de implementar maior democratização da PEB:

1) tomar por base a estrutura institucional existente e procurar ampliar as modalidades de diálogo com setores da sociedade que formam a opinião pública; 2) adotar um projeto de “diplomacia pública”, com

<sup>76</sup> LAFER, Celso et al. Entrevista com Celso Lafer. *Revista Estudos Históricas*, v. 2, n. 12., 1993.

<sup>77</sup> O documento compila as conclusões dos seminários; mas, por ser um evento interno, não divulga todos os participantes do evento.

projetos e propostas de política externa amparados em uma “política nacional” oriunda de debates com o Congresso, as lideranças políticas e as organizações (MRE, 1993, p. 148). A segunda proposta depende de uma reestruturação do funcionamento de outras estruturas de Estado que fogem à competência do MRE. Dessa forma, presume-se que o primeiro caminho foi adotado por meio de maior transparência das atividades do ministério, número de representações e de postos no exterior, número de pessoal, trabalhos acadêmicos de diplomatas e outras informações que são divulgadas em seu sítio eletrônico e por meio de perfis em plataformas de mídias sociais<sup>78</sup>. Vale destacar a função da Fundação Alexandre de Gusmão que reúne, constantemente, por meio de eventos abertos ao público e da publicação gratuita de trabalhos acadêmicos, membros do primeiro, do segundo e do terceiro setores.

Para Lopes (2011, p. 69-70), o Itamaraty preparou-se para conduzir o processo inevitável de democratização das atividades do ministério. Isso corrobora a perspectiva deste trabalho de que esse processo de democratização ou de “politização” se limita às fases de formação de agenda, de processo decisório, bem como de formulação em alguns casos, embora ainda seja dominado pelos diplomatas, que são considerados os formuladores da PEB por excelência e que devem apontar as opções que cabem aos tomadores de decisão. Mesmo assim, Carlos Faria (2008 *apud* LOPES, 2011, p. 73) questiona se as reformas institucionais do Itamaraty realmente compartilharam o poder decisório com a sociedade, havendo a acusação de que, por vezes, os negociadores do Itamaraty veem os novos *stakeholders* da PEB como “massa de manobra” útil para fins de legitimação política. A democratização da sociedade brasileira seria um “ativo” institucional manipulado pelos diplomatas (LOPES, 2011, p. 73). Evidência disso seria, para Lopes (2011, p. 75), o discurso do chanceler Luiz Felipe Lampreia, em que este trecho, em especial, demonstra que a perspectiva do chanceler é de que o Itamaraty seria a instituição que, por ser a “elite burocrática da nação”, deveria ser responsável por reconhecer o interesse nacional:

[...] o planejamento e a execução da política externa tornou-se um exercício democrático entre os governos e as sociedades. Em uma sociedade democrática, os governos não produzem interesses isolados, senão que os identificam e interpretam no diálogo e na interação constantes com a sociedade civil em geral e os diferentes tores em particular (LAMPREIA<sup>79</sup>, 1999, p. 170-171 *apud* LOPES, 2011, p. 75).

Para Celso Amorim, a política externa é política de Estado e de governo, com as premissas constitucionais da PEB como ponto de partida para a formulação de políticas públicas, que devem

<sup>78</sup> Cf. o endereço eletrônico <<http://www.itamaraty.gov.br/midias-digitais>>.

<sup>79</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. O Brasil e o mundo no século XXI: uma visão do Itamaraty. *Política Externa*, v. 5, n. 3, dez. 1996.

variar de acordo com a mudança de interpretações e de contingências do exercício de governo (LOPES, 2011, p. 77). A perspectiva de Celso Amorim aproxima-se à de Milner (1997 *apud* LIMA, 2000, p. 287), segundo a qual o interesse nacional depende das preferências da coalizão política vencedora nas eleições.

#### 4. Considerações finais

Como foi demonstrado, a política externa é uma política pública, fazendo parte da “*politics*”. Sua condução insere-se na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, decorrem de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política (MILANI e PINHEIRO, 2012, p. 24). Desse modo, este artigo mostra, também, a utilidade do parâmetro analítico do ciclo de políticas públicas para a análise da política externa.

O impacto que a política externa tem sobre a sociedade civil, como explicado por Milani (2012), varia de acordo com o assunto. Milani (2012, p. 38-39) escreve que a “politização” da PEB aumentará na medida que a participação da sociedade aumentar. Apesar do aumento de participação de atores não estatais, as principais decisões são feitas em cúpula ou, simplesmente, não tem a atenção da sociedade apesar dos meios disponíveis de participação. Um exemplo é a escolha dos chefes de missões diplomáticas, que, segundo demonstra Amorim Neto (2012, p. 127-130), tem tido cada vez mais relevância na implementação da política externa de novos governos, a qual é feita pelo Poder Executivo e sabatinada pela Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, sendo raramente noticiada pelas principais redes de mídia.

A participação da sociedade depende muito de como a informação acerca da política externa chega à população brasileira. O contencioso do algodão entre Brasil e os EUA na Organização Mundial do Comércio, por exemplo, tinha grande relevância econômica para a cotonicultura nacional; mas, considerando o pequeno impacto desse setor na composição do PIB brasileiro, essa temática importou muito pouco para a sociedade brasileira de forma geral. No caso o empréstimo do BNDES para a construção do porto de Mariel<sup>80</sup>, em Cuba, de U\$802 milhões, que virou um caso emblemático para os críticos da política externa dos governos do Partido dos Trabalhadores, houve maior conhecimento geral da população.

Não é nova a disputa partidária acerca da política externa. A novidade é o nível de informação que tem a sociedade atualmente, em suas diversas camadas sociais, o surgimento dos novos temas, os

---

<sup>80</sup> O financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao porto de Mariel tornou-se objeto de disputa político-partidária, inclusive na eleição de 2014 (FELLET, 2015).

meios de *accountability* do Estado e o nível de desenvolvimento socioeconômico do Brasil. A participação da sociedade na formação de agenda e no processo decisório tem sido maior do que na formulação e na avaliação da política externa, e a implementação continua sendo praticamente exclusividade do Poder Executivo, por meio dos diplomatas e de outros burocratas, como os militares, que lidam com política externa, ou ainda de algumas comunidades epistêmicas influentes, como o Centro Brasileiro de Relações Internacionais<sup>81</sup> e os professores da Universidade de Brasília<sup>82</sup> e da Universidade de São Paulo<sup>83</sup>.

A maior “opacidade” das ações na política externa em relação a outras políticas públicas está relacionada à sensibilidade dos assuntos tratados para a defesa nacional, a fim de ocultar futuras ações de potenciais inimigos. Isso não quer dizer que haja ou que tenha havido algum dia uma separação entre política doméstica e política externa. Até porque isso não é exclusividade da política externa, pois investigações policiais também contam com sigilos. A separação entre política doméstica e política externa só existiu, na verdade, analiticamente e teoricamente. As transformações políticas, sociais e tecnológicas que marcaram as décadas de 1980 e de 1990 intensificaram e tornaram mais clara essa permeabilidade.

A sociedade civil, principalmente as comunidades epistêmicas, devem participar de forma mais substancial das fases de formulação, de tomada de decisão e de avaliação da PEB. Apesar dos avanços, é preciso que haja o desenvolvimento de instrumentos analíticos mais eficientes para medir o êxito das ações tomadas na PEB. A implementação da política externa (em sentido estrito<sup>84</sup>) é a fase que deve continuar a ser, por excelência, dos diplomatas e dos estadistas.

---

<sup>81</sup> É um *think tank* com relações próximas a diplomatas e políticos, tendo o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso como presidente de honra.

<sup>82</sup> Ocupam importantes cátedras no Instituto Rio Branco, ajudando na formação de diplomatas. Sua localização em Brasília facilita o trânsito entre a Academia de Itamaraty. Diplomatas também já ocuparam cátedras na UnB, como Celso Amorim.

<sup>83</sup> Para citar alguns exemplos, teve um professor como presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, e outro, Celso Lafer, que foi ministro das relações exteriores em 1992 e entre 2000 e 2002.

<sup>84</sup> Em sentido amplo, programas de incentivo à cultura brasileira no exterior por meio de isenções fiscais, por exemplo, tornam o setor privado parte importante dessa fase também.

**Referências Bibliográficas**

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da Diplomacia Econômica: as relações econômicas internacionais no Império-Vol. 1*. Brasília: Funag, 2017.
- AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2011.
- ANDERSON, James E. *Public Policymaking: an introduction*. Boston: Wadsworth, 2011.
- AVRITZER, Leonardo. *A Qualidade da Democracia e a Questão da efetividade da Participação: mapeando o debate*. In: PIRES, Roberto R. *A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação – série Diálogos para o Desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2011, p. 13-28.
- BADIE, Bertrand. *O Diplomata e o Intruso: a Entrada das Sociedades na Arena Internacional*. Salvador: EDUFBA, 2009.
- BASILE, Marcello Otávio N. C. *O Império Brasileiro: Panorama Político*. In: LINHARES, Maria Yeda (org.). *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p. 175-232.
- BETHELL, Leslie. *O Brasil no Mundo*. In: CARVALHO, José Murilo (Coord.). *A Construção Nacional: 1830-1889*. Madri: Fundación Mapfre; Rio de Janeiro: Objetiva, 2012 (Coleção História do Brasil Nação Vol. 2) p. 131-177.
- BRASIL. Decreto nº 4.732, de 2003.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.807*, de 2016.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.906*, de 2016.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 9.029*, de 2017.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2012.
- DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: História e crítica*. Brasília: Funag, 2017.
- DYE, Thomas R. *Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1976
- FELLET, João. *20 meses após a inauguração, porto 'brasileiro' gera frustração em Cuba*. BBC Brasil, 12 out. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151007\\_porto\\_mariel\\_cuba\\_jf\\_rb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151007_porto_mariel_cuba_jf_rb)>. Acesso em 16 fev. 2018.
- HILL, Christopher. *What is to be done? Foreign policy as a site for political action*. *International Affairs*, v. 79, n. 2, p. 233-255, 2003.
- HOBSBAWN, Eric. *A Era dos Impérios: 1875-1914*. São Paulo: Paz e Guerra, 2011.
- HOWLETT, Michael; GIEST, Sarah. *The Policy-Making Process*. In: ARARAL JR., Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; WU, Xun. *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon: Routledge, 2013, p. 17-28.
- KENNEDY, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Vintage Books, 1989.
- KEYLOR, William R. *The Twentieth-Century World and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LIMA, Maria Regina S. *Instituições Democráticas e Política Exterior*. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, jul/dez, 2000, p. 265-303.
- \_\_\_\_\_. *“Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da análise de política externa”*. In: MARQUES, E.; PIMENTA FARIA, C. A. (orgs.). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 127-153.

- LOPES, Dawisson B. *A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 54, n. 1, 2011, p. 67-86.
- MAIA, Caio; SANDRINI, João; MIGNONE, Ricardo. *Jornalista do “NYT” se retrata, e governo revoga expulsão*. Folha de São Paulo, 14 maio 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u60869.shtml>>. Acesso em 12 fev. 2018.
- MILANI, Carlos. *Política Externa é Política Pública?* Insight Inteligência, Rio de Janeiro, ano XVIII, n. 69, p. 57-75, abr./mai./jun. 2015.
- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. *Introdução*. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. *Política Externa Brasileira: as práticas das políticas e as políticas das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 33-70.
- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina. *Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma’*. International Affairs, Oxford, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017.
- MILANI, Carlos. *Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos*. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. *Política Externa Brasileira: as práticas das políticas e as políticas das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 33-70.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira* (documento de trabalho, circulação restrita). Brasília: FUNAG; IPRI; Subsecretaria-Geral de Planejamento Econômico e Político, 1993.
- NYE, Joseph S. *Soft Power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge; PFEIFER, Alberto. *O empresariado e a política exterior do Brasil*. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 389-428.
- PEDONE, Luiz. *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. 1ª. ed. Brasília: FUNCEP-Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986. v. 1. 48 p.
- PENNA FILHO, Pio. *A pesquisa histórica no Itamaraty*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 42, n. 2, 1999, p. 117-144.
- VEDUNG, Evert. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1997.





## DE BERLIM A BUCARESTE: OS 35 ANOS QUE ABALARAM OS BÁLCÃS

**Tiago Valêncio de Melo**

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

**Resumo:** Entre os anos de 1878 e 1913, os acontecimentos registrados na Península Balcânica tornaram a região conhecida como o “Barril de Pólvora” da Europa. A presente análise tem por objetivo compreender o desenrolar dos fatos que culminaram em tamanha instabilidade na região, analisando para tal o intervalo entre as assinaturas do Tratado de Berlim (1878) e o Tratado de Bucareste (1913). Este determinado intervalo permite a análise abordar acontecimentos centrais para se compreender como se permeiam as relações entre os Estados Balcânicos, o Império Otomano e as demais potências europeias, uma vez que engloba o momento do processo em que o nacionalismo passa a ganhar força na região, a partir das vésperas da Guerra Russo-Turca em 1877 e também o momento em que os já consolidados Estados dos Bálcãs acabam entrando em conflito interno, após a dissolução da Liga Balcânica, em 1913. Um processo crucial para compreender a construção do conturbado e volátil cenário político que levou os Bálcãs a receber a alcunha de Barril de Pólvora da Europa.

**Palavras-Chave:** Bálcãs, Império Russo, Império Otomano, Guerras Balcânicas, Guerra Russo-Turca.

**Abstract:** Between 1878 and 1913, events on the Balkan Peninsula made the region known as the "Powder Barrel" of Europe. The purpose of this analysis is to understand the evolution of the facts that led to such instability in this geographical area, analyzing the interval between the signatures of the Treaty of Berlin (1878) and the Treaty of Bucharest (1913). Such period allows the analysis to address central events in order to understand how relations between the states of the peninsula, the Ottomans and other European powers developed, since it includes the moment of the process in which nationalism begins to gain strength in the Peninsula, from the eve of the Russo-Turkish War in 1877, and also the moment when the already consolidated Balkan states ended in internal conflict after the dissolution of the Balkan League in 1913. A crucial process to understand what led to the building of such unstable scenario, which led the Balkans to be known as the Powder Keg of Europe.

**Keyword:** Balkans, Russian Empire, Ottoman Empire, Balkan Wars, Russo-Turkish War.



## 1. Introdução

A partir da segunda metade do Século XIX, os Bálcãs estiveram no centro das discussões sobre Política Internacional e dos arranjos entre as grandes potências europeias. O declínio cada vez mais acentuado do Império Otomano trazia novas problemáticas a uma região que durante séculos recebeu a alcunha de “Turquia Europeia”, em razão do hábil controle imposto pela Sublime Porta na Península.

Contudo, o citado enfraquecimento do poderio otomano e o crescente interesse russo em expandir sua área de controle para a direção dos Estreitos – utilizando os Bálcãs como vetor para tal objetivo – trouxeram para a região uma nova dinâmica a partir da Guerra da Crimeia (1853-1856) e também da Guerra Russo-Turca (1877-1878).

O presente artigo busca analisar os complexos acontecimentos que tornaram a região conhecida como um “Barril de Pólvora”, que anos mais tarde explodiria com o disparo da arma de um jovem eslavo contra o arquiduque austríaco. Para tal, a análise terá enfoque nos acontecimentos ocorridos entre a negociação do Tratado de Berlim em 1878 (ao fim da Guerra Russo-Turca) e a assinatura do Tratado de Bucareste em 1913 (ao fim da Segunda Guerra Balcânica).

Tal recorte temporal foi selecionado por compreender dois momentos distintos da constituição dos novos Estados Nacionais que surgem da queda do domínio otomano na região: o surgimento destes como atores independentes no cenário internacional e posteriormente a luta travada entre estes para expulsar definitivamente seu antigo opressor e constituir um equilíbrio de poder próprio na Península.

O período contemplado também permite elucidar o papel do Império Russo no processo, demonstrando a atuação deste como um dos elementos centrais que ajudam a moldar a Questão Balcânica, uma vez que Petrogrado atua de maneira direta (seja militar ou politicamente) e é uma força política ativa durante os acontecimentos históricos nestas três décadas e meia.

O método empregado foi o histórico-descritivo e analítico, com base principalmente em uma abordagem qualitativa a partir do contato com fontes secundárias e demais produções científicas acerca do tema.

## 2. A Guerra da Criméia e os antecedentes de 1878

Durante quase cinco séculos, a Península Balcânica esteve sujeita a um domínio quase incontestável por parte de seus soberanos do Império Otomano. Após uma avassaladora expansão territorial durante os idos do Século XV, a Sublime Porta obteve amplo sucesso na empreitada de consolidar seu poder e suprimir as pouco estruturadas revoltas em suas novas províncias. Contudo, a segunda metade do Século XIX daria início a um novo processo na “Turquia Europeia”.

O privilegiado posicionamento da região – localizada na área de transição para o oriente e berço de importantes rotas comerciais – atraía interesses das demais potências do velho continente (DOMINIAN, 1913). Neste sentido, pode-se citar o exemplo da Rússia – que concebia a Península como uma área de expansão natural e reivindicava para si o posto de protetor das populações cristãs que a habitavam (SPENCER, 1914). Outro caso se refere as potências da Europa Ocidental, como Inglaterra e França, que identificavam a segurança e estabilidade dos Estreitos Turcos como vital para o fluxo do comércio internacional durante o período.

A primeira manifestação concreta das pretensões russas de trazer a região para sua esfera de influência se dá em 1853, ano em que é deflagrada a Guerra da Crimeia. Em um conflito que acabou se estendendo por mais de três anos, o ainda retrogrado Exército Imperial do Czar se viu derrotado pelos Otomanos, com apoio de uma coligação Anglo-Francesa determinada a manter a “ameaça” russa distante do Bósforo.

As resoluções posteriores ao conflito foram estabelecidas pelo Tratado de Paris, negociado em 1856. Ocupando a ala dos derrotados durante as tratativas, o Império Russo viu as potências ocidentais desferirem duros golpes em seus planos expansionistas. Os termos do tratado retiravam do Czar o direito a proteção dos súditos cristãos nos Bálcãs – uma prerrogativa vista pelos russos como natural e que legitimava suas pretensões imperialistas – e o transferia para os demais integrantes do concerto europeu (PHILLIPS, 2012).

A vitória da coligação na Criméia garantiu naquele momento a manutenção do controle turco na região. Contudo, o desenrolar do século XIX trazia cada vez mais à tona a percepção de que Constantinopla não mais era o implacável Império que por s. As dificuldades em administrar um território de extrema complexidade étnica e o ritmo acelerado de industrialização das potências ocidentais transmitiam cada vez mais a imagem de decadência do poder do Sultão no cenário internacional.

Aos poucos, as tentativas russas de expandir sua influência em aliança com o declínio do poder da Sublime Porta ajudaram a criar um novo contexto para os cristãos da Península. Os sentimentos nacionalistas passaram a se difundir com cada vez mais intensidade na região, sendo constantemente abastecidos pelo combustível do pan-eslavismo russo e tornando o domínio otomano cada vez mais frágil.

À medida que o Império Otomano começou seu declínio no século XVIII, a ideologia do nacionalismo europeu penetrou nos Bálcãs em apoio à reivindicação dos cristãos da região para a libertação do cada vez mais opressivo domínio turco. Ansioso por ganhos territoriais ou clientes cristãos dos Bálcãs, algumas grandes potências europeias, notavelmente a Rússia, tornaram-se patronos deste processo. Outros, como a Grã-Bretanha, perderam a fé na

capacidade do 'homem doente da Europa' de continuar a viver e se resignaram à partição do império (HAGEN, 1999, p. 53, tradução nossa).<sup>85</sup>

Este novo cenário acentuou as revoltas contra o domínio otomano dentro das províncias europeias. Constantinopla passou a atuar com cada vez mais intensidade na tentativa de repressão a tais movimentos, uma estratégia que acabaria por se revelar trágica e construiria um novo cenário para os Russos orquestrarem uma nova intervenção nos Bálcãs.

### 3. A Guerra russo-turca e os Tratados de 1878

Duas décadas depois da dolorosa experiência na Criméia, russos se veriam em face de uma nova oportunidade de saciar suas ambições na Península. Como dito anteriormente, os Otomanos passavam a encontrar cada vez mais dificuldade em conter os crescentes movimentos de sedição nos Bálcãs e em 1875, a província da Herzegovina deflagrou uma revolta contra a administração turca – desencadeada pela excessiva cobrança de impostos e as más condições da população – no ano seguinte, foi a vez da Bulgária levantar-se contra o Sultão, um ato que recebeu violenta repressão por parte da Sublime Porta: foram aproximadamente 12 mil mortos em um episódio que recebeu a alcunha de "As Atrocidades Búlgaras" (SCHUMACHER, 2014).

Em 1876, a situação do Império Otomano já era extremamente delicada, suas províncias europeias borbulhavam em revoltas. Não fossem suficientes as terríveis consequências externas da repressão na Bulgária, em Junho do mesmo ano os principados da Sérvia e Montenegro declaravam guerra ao Império, com um exército formado em grande parte por nacionais russos, simpatizantes da causa pan-eslava e que sacrificavam suas vidas nas trincheiras balcânicas em defesa dos ideais nacionalistas (MARRIOTT, 1917) até mesmo o comando do Exército Sérvio era exercido por um russo, o voluntário Mikhail Cherniaev, um conhecido pan-eslavo. (PHILLIPS, 2012)

Os tensionamentos nos Bálcãs, conseqüentemente aumentaram a margem de manobra russa na região. Russos de toda parte do Império abraçavam o pan-eslavismo e a repressão na Bulgária ecoava em toda a Europa, criando o pretexto para que Petrogrado novamente fosse em defesa de seus "irmãos" eslavos.

Tendo isto em mente, o Império Russo após assegurar a neutralidade da Áustria-Hungria – sua grande rival na questão balcânica – vai oficialmente a guerra, em abril de 1877. A Guerra Russo-

---

<sup>85</sup> “As the Ottoman Empire began to breakdown in the eighteenth century, the ideology of European nationalism penetrated the Balkans in support of the Balkan Christians' claim to liberation from increasingly oppressive Turkish rule. Eager for territorial gains or Balkan Christian clients some European great powers, notably Russia, became patrons of this process. Others, such as Great Britain, lost faith in the ability of the "sick man of Europe" to go on living and resigned themselves to the empire's partition”

Turca foi um conflito de curta duração, mas com grande intensidade (JELAVICH, 1991). Foram 9 meses de luta, até que as tropas russas enfim forçaram a Sublime Porta a aceitar seus termos, em meados de 1878.

Ao fim do conflito, os Russos, enfim, haviam obtido a confortável posição de ditar os termos de um novo arranjo político nos Bálcãs. Após uma guerra exaustiva e com as memórias da Criméia ainda atormentando os pensamentos do Czar, os russos fizeram sentir o peso de suas ambições nas negociações do Tratado de Santo Estevão, ainda em março de 1878. Aos olhos das potências europeias, as propostas russas foram identificadas como hostis e ameaçadoras ao *status quo* do concerto europeu (SCHUMACHER, 2014). A grande preocupação girava em torno das diretrizes estabelecidas em relação a Bulgária, que tornar-se-ia soberana de uma enorme porção territorial, garantindo-se como a potência dominante da região e atrelada aos interesses russos, um cenário que como Jelavich aponta, constituiria uma perigosa ameaça a estabilidade dos estreitos.

Para as grandes potências, as partes mais perturbadoras do acordo eram aquelas que resultavam na criação de um grande Estado búlgaro cujos territórios incluíssem terras ao norte e ao sul das montanhas balcânicas, a Macedônia e uma grande porção da Trácia. Pode-se compreender que este Estado seria um satélite russo. O tratado prevê uma ocupação de dois anos pelo exército russo e a participação russa na organização do governo, do novo Estado autônomo. A extensão geográfica do país, juntamente com a ocupação militar russa, colocaria Constantinopla sob uma ameaça permanente vinda do norte. Com o controle total da Macedônia, a Bulgária também seria o poder mais forte dos Bálcãs. (JELAVICH, 1983, p. 358, tradução nossa)<sup>86</sup>

A insatisfação por parte das potências, e a pressão exercida pela Áustria-Hungria – que via seus interesses sob ameaça – acabaram por fazer com que os Russos aceitassem uma revisão dos termos do tratado, a ser realizada entre os meses de junho e julho de 1878, no Congresso de Berlim (MULAJ, 2016, p. 549).

Em Berlim, as conquistas russas foram drasticamente reduzidas. As preocupações das potências com o domínio russo nos Bálcãs, ameaçando as rotas comerciais em direção ao oriente (ANDERSON, 1994), tornou o Congresso de Berlim uma grande negociação em defesa do *status quo* da região. O Tratado concedia a independência e autonomia para sérvios, montenegrinos e romenos (FOWLER, 1967). Já para os búlgaros, a independência completa foi negada. Aquela que seria a potência

---

<sup>86</sup> “For the great powers the most disturbing sections of the agreement were those calling for the creation of a large Bulgarian state whose territories would include lands north and south of the Balkan Mountains, Macedonia, and a large section of Thrace. It could be assumed that this state would be a Russian satellite. The treaty provided for a two-year occupation by the Russian army and Russian participation in the organization of the government of the new autonomous state. The geographical extent of the country, together with the Russian military occupation, would have placed Constantinople under a permanent threat from the north. With full control of Macedonia, Bulgaria would also be the strongest Balkan power.”

dominante da Península, foi reduzida a um principado, com status de autonomia em relação a Constantinopla e ainda viu seu território ser drasticamente reduzido, com a província da Rumélia Oriental permanecendo sobre a égide dos Otomanos (GENCER, 2014) e a Macedônia também mantida nas mãos de seu antigo opressor (HALL, 2000).

Na visão russa, o Congresso se encerrava com uma grande derrota. As potências europeias supostamente haviam negado aos Russos seu direito, adquirido após um desgastante conflito que havia sacrificado milhares de seus nacionais. Não bastasse o fracasso do plano de utilizar a Bulgária para a consolidação de seu domínio, o Tratado de Berlim acentuava a concorrência do Império Austro-Húngaro, que havia obtido o direito à proteção da região de Novi-Pazar e a possibilidade de ocupar – e posteriormente anexar – as províncias da Bósnia e Herzegovina (MARRIOTT, 1917).

O Império Russo não foi o único a deixar Berlim insatisfeito com as deliberações do Congresso. Do ponto de vista dos recém-criados Estados Balcânicos, as definições territoriais estabelecidas pelas grandes potências pouco atendiam as suas aspirações nacionalistas e aquilo que identificavam como suas posses por direito.

[...] nenhum dos Estados balcânicos ficou satisfeito nacionalisticamente pelos resultados do Congresso de Berlim. Influenciados por ideais românticos de unidade étnica em relação ao conceito de "nação", seus líderes consideraram as fronteiras traçadas em Berlim inaceitáveis - Suas respectivas fronteiras abrangiam pouquíssimo de suas historicamente reivindicadas "pátrias" étnicas e muito poucos de seus compatriotas (HUPCHIK, 2002, p. 75, tradução nossa).<sup>87</sup>

Em síntese, as grandes potências ao conduzirem as tratativas de Berlim em defesa da manutenção do equilíbrio de poder do continente acabaram por não satisfazer as demandas russas e também as dos próprios Estados balcânicos. Embora derrotado, o Império Otomano conservou boa parte de sua posição na Península e também a soberania dos Estreitos. A insatisfação do Czar e dos novos atores do complexo tabuleiro balcânico resultaria em uma série de manobras diplomáticas no futuro, que dariam origem a constituição de uma Liga Balcânica e novas instabilidades na região.

#### **4. A Formação da Liga Balcânica**

Tomando como ponto de partida o contexto apresentado anteriormente, percebe-se o desejo dos novos Estados da região em conquistarem aquilo que julgavam seu território natural, isto aliado a uma série de outros condicionantes levou a uma gradual aproximação entre os Estados da Península. Além

<sup>87</sup> “[...] none of the Balkan states was satisfied nationalistically by the results of the Berlin Congress. Fired by Romantic ideals of ethnic unity regarding the “nation” concept, their leaders considered the borders drawn in Berlin unacceptable – their respective boundaries encompassed too little of their historically claimed ethnic “homelands” and too few of their conational”

do desejo comum de tais atores – o de expulsar o poderio de Constantinopla da Península – a Sérvia, em especial, se vê imersa em um atrito com outro vasto império multiétnico:

Enquanto isso, havia outro Estado que demonstrava interesse nos Bálcãs, a Áustria-Hungria. Esta estava em fase extrema de preparação para anexar a Bósnia e Herzegovina. Com isto, a Áustria-Hungria por um lado tinha a intenção de controlar os movimentos de secessão na Bósnia, e por outro lado, tentava dar uma lição na Sérvia, que incitava grupos eslavos dentro do Império Habsburgo. (PROGONATI, 2014, p. 100, tradução nossa).<sup>88</sup>

Hall (2000) aponta ainda que o crescente choque de interesses, entre a Sérvia e o Império Habsburgo fez com que Belgrado passasse a adotar uma postura de maior aproximação com os Estados da Península, especialmente com a Bulgária, uma vez que existiam atritos nas relações entre os países oriundos dos interesses pela Macedônia. (ANDERSON, 1994).

No entanto, a escalada para o conflito se intensifica de fato em 1911. Progonati (2014) aponta também as insurreições albanesas, em 1911 e 1912 como um fator que intensifica a desestabilização do já deteriorado Império. Contudo, a fragilidade da Sublime Porta ainda era pouco notada pelos atores da Península, o espectro do opressor Império Otomano, que havia dominado a região de maneira absoluta por quase 500 anos, ainda assombrava os pensamentos dos novos Estados Balcânicos.

Neste sentido, Durgun (2014) concebe outro conflito envolvendo Constantinopla como a faísca que causaria a combustão deste barril de pólvora. A deflagração da Guerra Ítalo-turca – travada entre 1911 e 1912 – deixara evidente as fragilidades do vasto e instável Império, fazendo com que os turcos tivessem que ceder às pressões italianas e voltassem suas atenções para a Península.

Mas logo que se iniciou a segunda metade do ano [1912], outra ameaça recobriu os ombros turcos, sob a forma das crescentes demandas e pressões dos Estados balcânicos. Isto deixou a Sublime Porta mais inclinada em considerar as propostas italianas. [...] Eventualmente a Guerra de Trípoli foi encerrada com a assinatura do Acordo de Ouchy, em 18 de outubro de 1912, onde o Império Otomano perdeu sua última faixa de terra no Norte da África [...] Por fim, o Império Otomano não apenas obteve perdas territoriais, mas também fez ruir a ilusão de seu poder militar, econômico e político (DURGUN, 2014, p. 237, tradução nossa).<sup>89</sup>

Fowler (1967) aborda também a mudança ocorrida no Ministério das Relações Exteriores da Rússia – com o fracasso em impedir a anexação da Bósnia, por parte do Império Habsburgo, o então

<sup>88</sup> “Meanwhile, another state that was interested in the Balkans, was Austria-Hungary. It was extremely preparing to annex Bosnia and Herzegovina. Thus Austria-Hungary intended on one hand to take under control the secessionist movements in Bosnia, on the other hand it was trying to give a lesson to Serbia that was provoking the Slavs inside Austria-Hungaria”

<sup>89</sup> “But immediately after the second half of the year had begun, another danger dawned upon Turkey in the form of the pressing demands of the Balkan states. This rendered the Porte somewhat more inclined to consider Italian proposals. [...] Eventually the Tripoli War was terminated by the signature of the Ouchy Agreement on 18 October 1912 by the loss of last strip of land on the North Africa for the Ottoman Empire [...] Thus, the Ottoman Empire not only lost the territories but also the remnants of her illusion of military, economic and political power”

Ministro Izvolsky renuncia ao cargo, dando lugar a Sergey Sazonov – como um elemento que estimula a aproximação entre sérvios e búlgaros, que passavam a ter seus interesses mediados pelo Império Russo, supostamente agindo sob o pretexto da defesa dos povos cristãos na Península.

Sazonov estava determinado em construir um acordo nos Bálcãs, uma ideia que Izvolsky já havia tentado promover. O novo Ministro das Relações Exteriores sentia que uma aliança deveria ser iniciada a partir de um diálogo entre Búlgaros e Sérvios, instigado pela Rússia. A partir disto, poderia se criar um acordo secreto com a inclusão de Montenegro e Grécia. [...] A partir do outono de 1911 em diante, a Rússia utilizou sua influência para a formulação de uma Entente Balcânica (FOWLER, 1967, p. 57-58, tradução nossa).<sup>90</sup>

Com isto, cria-se o cenário que antecede o início do conflito que colocaria em oposição os novos atores da Península e os Otomanos. Impulsionados pela fragilidade de seu antigo opressor, os novos Estados passaram a atuar de forma ainda mais ativa, de modo a buscarem suas satisfações territoriais e nacionalistas.

As ambições russas de orquestrar uma aliança que colocasse em oposição os poderes regionais dos Bálcãs e a Sublime Porta acabam por se concretizar, com a criação formal da Liga Balcânica e colocando os Estados em rota de colisão com a Sublime Porta. Aproximadamente 35 anos após a vitória Russa de 1878, que deu origem aos Estados independentes da região, estes agora se voltam contra seu antigo opressor, com o intuito de extirpar definitivamente o poderio otomano dos Bálcãs.

Como aponta Dinu (2015), as congruências entre os interesses dos Estados da Península – que por diferentes motivos se viam atraídos a uma maior aproximação com os vizinhos – em conjunto com o incentivo russo deram a coragem para que os atores da região enfim confrontassem de maneira assertiva seu antigo dominador.

## 5. A Primeira Guerra Balcânica

Tendo surgido a oportunidade ideal para o seu, os Estados balcânicos não tardaram a se mobilizar no intuito de consolidar a formação de uma aliança contra Constantinopla, neste sentido, Harris (1913) aponta uma sequência de tratados bilaterais entre os países e que dão origem a Liga Balcânica:

Em fevereiro, negociações foram abertas entre Bulgária e Grécia, resultando em uma aliança para a paz e a proteção, formada em maio e com previsão de três anos. Conversas similares se iniciaram entre Bulgária e Sérvia, culminando na assinatura de um tratado de aliança em 13 de

<sup>90</sup> “Sazonov determined to bring about a Balkan accord, an idea that Izvolsky had earlier sought to promote. The new Foreign Minister felt that an alliance must begin With a Bulgarian-Serbian understanding, with Russia as instigator. Then this could be broadened into a secret agreement inclusive of Montenegro and Greece. [...] From the fall of 1911 on, Russia used her influence to hasten the formulation of a Balkan entente”

março. Deveria se fornecer proteção aos cristãos da Macedônia; e, na ocasião de um conflito e vitória sobre a Turquia, o território deveria ser dividido por uma linha, partindo da interseção entre Sérvia e Bulgária até a junção do Vale de Struga com o Lago Ochrida, esta seria a parcela do território macedônico concedido a Bulgária” (HARRIS, 1913, p. 106, tradução nossa)<sup>91</sup>

Como pode ser visto, especialmente nos termos do Tratado de Aliança entre Sérvios e Búlgaros, os países da Península já apresentavam a ambição de após se retirar o poder Otomano da região, garantir a sua parcela de conquistas territoriais. Neste sentido, o caso da Macedônia, se configura com maior singularidade, uma vez que, tal qual exposto por Anderson (1994), quem controlasse a Macedônia controlaria toda a vida econômica da Península, e assim se consolidaria como sua potência regional dominante, fator este que fez com que a área se tornasse futuramente alvo de disputa entre os próprios membros da aliança, como será exposto mais adiante.

Tal qual exposto na seção anterior, a escalada para a guerra na Península fez com que o Império Otomano adotasse uma postura de maior cautela com a região, abrindo mão do conflito com a Itália, em Trípoli, para buscar a manutenção de suas últimas porções territoriais no continente europeu. Urban (2014) aponta que o Império Otomano rejeita um ultimato emitido pela Liga Balcânica e envia cerca de 100 mil soldados para a região da Trácia, sob o pretexto de defender sua integridade territorial. A recusa do ultimato e a movimentação dos destacamentos militares otomanos leva a uma mobilização geral das tropas da Liga Balcânica, realizada entre os dias 30 de setembro e 01 de outubro de 1912, colocando os antagonistas em vias de guerra.

Conjuntamente com a declaração de mobilização, representantes do bloco balcânico deram a Sublime Porta um ultimato, exigindo a concessão imediata de autonomia para as áreas cristãs da península. Istambul, no entanto, rejeitou as demandas, pois elas afetavam a soberania do Estado, além de não haver tempo hábil para sua implementação. Eles já haviam decidido firmemente em favor da guerra, como a mobilização já havia provado. A paixão da população e seu entusiasmo pela guerra também não podiam ser ignorados. A Guerra era inevitável. (URBAN, 2014, p. 125, tradução nossa)<sup>92</sup>

Com um cenário tão volátil tendo se estabelecido, não tardou para que as movimentações militares de fato tivessem início. Hupchik (2002) expõe que Montenegro – o Estado com menores

<sup>91</sup> “In February, negotiations were opened between Bulgaria and Greece resulting in an alliance for peace and protection formed in May to last three years. Similar conversations were begun between Bulgaria and Serbia, culminating in a treaty of alliance on March 13. Protection was to be given the Christians of Macedonia; and, in the event of a war and victory over Turkey, the territory should be so divided by a line running from the intersection of Serbia and Bulgaria to the junction of the Struga valley with Lake Ochrida, that the lion's share of Macedonia would go to Bulgaria”

<sup>92</sup> “Together with declaring mobilisation, representatives of the Balkan bloc gave the Porte an ultimatum demanding the immediate granting of autonomy for Christian areas on the peninsula. Istanbul, however, had to reject the ultimatum's demands because they affected the very sovereignty of the state, and furthermore they could not be implemented in time. The Balkan allies, however, had assumed they would be rejected. They had already firmly decided for war, as the mobilisation which took place proved. The passion of the population and their enthusiasm for war could not be ignored either. War was inevitable”

capacidades militares da aliança – foi o primeiro a lançar-se à guerra contra Constantinopla, sendo precedido cerca de 10 dias depois por seus aliados.

Bulgária e Sérvia foram as responsáveis pela maior parte das conquistas territoriais da Liga Balcânica, uma vez que dispunham também dos maiores contingentes militares. Convém notar a disposição geográfica tornava a Macedônia o campo de batalha natural para os sérvios (ANDERSON, 1994), fazendo com que suas tropas ocupassem diversos territórios que seriam destinados a soberania búlgara, conforme o acordo estabelecido entre ambos os países. Tal fator, como veremos, acabaria por desencadear severos atritos entre os dois Estados.

Por ser o mais oriental dos aliados balcânicos e por ter o maior exército, a principal tarefa da Bulgária foi a de invadir e ocupar a Trácia, em rota para Constantinopla, para então conter os esforços otomanos de enviarem reforços terrestres a partir da Ásia Menor. [...] O principal objetivo militar da Sérvia era o de rumar ao sul, em direção ao coração da Macedônia. Durante o processo, suas forças ocuparam toda a área designada como "zona de disputa" no acordo secreto entre Bulgária e Sérvia, além de alguns territórios que estavam destinados a pertencerem a soberania búlgara no futuro. O pequeno exército da Grécia, se comparado aos demais, deveria rumar ao norte (PAPAIOANNOU, 2012, p. 114, tradução nossa).<sup>93</sup>

Atacado em quatro distintas frentes de batalha e sem a possibilidade de usar o estratégico Mar Egeu – que havia sido habilmente controlado pela marinha Grega – o já frágil Império Otomano não tardou a ser expulso de maneira quase absoluta da Península Balcânica. O desfecho da guerra se daria no Tratado de Londres, assinado em 1913, e mediado pela Inglaterra. Em suma, o acordo consolidava os ganhos territoriais dos integrantes da Liga, além do estabelecimento de um novo Estado Albanês (CHADWICK, 1999).

Com isso, em 1913 – 35 anos após a conquista da independência da maior parte dos membros da Liga – os otomanos enfim são expulsos dos Bálcãs. Contudo, ainda haviam delicadas questões a serem resolvidas pelos próprios membros da entente peninsular. A crucial divisão do território da Macedônia enfurecia os Búlgaros, que reivindicavam as porções destinadas a estes nos tratados firmados antes da guerra, mas a preocupação de Sérvios e Gregos com o equilíbrio de poder regional se tornava um grande obstáculo a situação Macedônica. Como será exposto a seguir, a expulsão dos otomanos não resultou em um cenário de paz na Península.

<sup>93</sup> “Because Bulgaria was the easternmost of the Balkan Allies and because her army was the largest, her task was mainly to invade and occupy Ottoman Thrace en route to Constantinople and thus hold off the expected effort by the Ottomans to reinforce their troops in the Empire’s European provinces by land from Asia Minor. [...] Serbia’s main military mission was to move south into the heart of Macedonia. In the process, its forces occupied all of the area designated as a “disputed” zone in the secret Serbian-Bulgarian agreement as well as some of the area that had been designated outright as future Bulgarian territory. Greece’s comparatively small army would push northwards into Ottoman Epirus, Thessaly, and southern Macedonia”

## 6. A Segunda Guerra Balcânica

Como vimos, a Liga Balcânica obteve sucesso em sua empreitada para a expulsão do Império Otomano da Península. Contudo, os assuntos mal resolvidos entre os próprios componentes da aliança – que se amontoavam desde as conturbadas resoluções de 1878 – passariam agora a ser fonte central de disputa entre estes Estados. A ocupação dos sérvios na Macedônia incomodava o governo búlgaro, que entendia a região como parte de sua soberania por direito. Kochovski (1996) aponta que os argumentos apresentados pelos demais componentes da Liga residiam na defesa de uma partilha igualitária, para se estabelecer um Equilíbrio de Poder na Península.

Como pode se inferir, a balança de poder que emergia com o fim da Primeira Guerra Balcânica era extremamente nociva aos interesses búlgaros. Neste sentido, Marolov e Stojanovski (2015) apontam que a Bulgária, em defesa de seus interesses e na tentativa de se manter como a potência regional dominante, em detrimento do fortalecimento de sérvios e gregos, se lança à guerra.

Sérvia e Grécia, como estados-membros da Aliança Balcânica, emergiram da Primeira Guerra Balcânica como vitoriosos. No campo de batalha, com seus armamentos, eles estabeleceram um novo equilíbrio de poder, sob as custas do Império Otomano, e, obviamente, a seu favor. A situação na aliança chegou ao ponto de a Bulgária, seu membro mais poderoso, requisitar uma nova distribuição da balança de poder. No campo oposto, Sérvia e Grécia desejavam manter este status quo. Esta ameaça búlgara foi a grande razão por parte da "Aliança de equilíbrio" entre Sérvios e gregos, uma vez que não haviam outros laços comuns. Quando a Bulgária lança sua ofensiva militar, os dois países iniciam a Segunda Guerra Balcânica (MAROLOV; STOJANOVSKI, 2015, p. 41, tradução nossa)<sup>94</sup>

O desencadear da guerra se mostrou desastroso para os búlgaros, Chadwick (1999) aponta a união da Romênia e do próprio Império Otomano – que meses antes havia sido esmagado pelos países balcânicos – contra a Bulgária tornou a situação insustentável para esta, uma vez que se abririam quatro frentes de batalha, atentando contra a integridade do território búlgaro. O Estado búlgaro não teve capacidade de se defender dos ataques da nova aliança, sendo facilmente derrotado em pouco mais de um mês (HUPCHIK, 2002). Neste sentido, a assinatura do Tratado de Bucareste – ainda em 1913, e que põe fim à Segunda Guerra Balcânica – como exposto por Veremis (2015), anula grande parte das conquistas búlgaras no conflito de 1912, além de alargar os territórios da Sérvia e Grécia, os grandes vencedores da guerra.

<sup>94</sup> “Serbia and Greece, as member states of the Balkan Alliance, came out of the First Balkan War as victors. On the field, with their armies, they established a new balance of power at the expense of the Ottoman Empire, and, of course, in their favor. Yet, the situation in the Alliance was such that Bulgaria, as the most powerful member, was asking for a new distribution of the balance of power. On the other hand, Serbia and Greece wanted to keep the status quo. It was this Bulgarian threat that was the reason behind the “balance alliance” between Serbia and Greece, as there were no other unifying grounds. When Bulgaria launched a military attack, the two countries entered into the Second Balkan War”

Como pode ser visto, a Segunda Guerra Balcânica representa o momento em que os interesses dos novos Estados que se consolidam na Península acabam por entrar em rota de colisão entre si. As ambições búlgaras de se consolidar, de fato, como a potência dominante da Península – por meio da aquisição do território da Macedônia – acabam por fracassar, em razão dos interesses gregos e, especialmente, sérvios de se estabelecer um novo equilíbrio de poder na Península.

## 7. Conclusões

Tal qual evidenciado ao longo da análise, a tardia formação dos Estados-Nação da Península Balcânica – e a frequente ingerência de forças externas ao longo do processo – ajudaram a catapultar a região ao posto de um dos principais focos de instabilidade do sistema internacional na virada entre os séculos XIX e XX.

O declínio do poderio otomano abriu as portas para a influência de outras potências na região, em especial após a Guerra da Crimeia de 1856, quando se acentuaram as manobras russas no sentido de viabilizar o domínio dos estreitos por meio do reivindicado direito a proteção de seus semelhantes étnico-religiosos que habitavam a Península Balcânica. Contudo, se por um lado o Czar agia no sentido de minar o domínio do Sultão na região, as potências da Europa Ocidental atuavam no polo contrário, buscando sustentar uma artificial estabilidade turca no sentido de promover a fluidez do comércio internacional pelo Bósforo e Dardanelos.

Após a Guerra Russo-Turca de 1878 e as conturbadas negociações do Tratado de Berlim, os agora recém-independentes Estados Balcânicos se veem presos em meio a este cabo de guerra entre as potências. A insatisfação com as definições de Berlim e o desejo de tomar posse das terras que seu opressor ainda controlava na região conduziu a uma maior aproximação entre estes novos atores e o Império Russo, culminando em 1912 com a deflagração da guerra entre os países Balcânicos e o Império Otomano, enfim expulsando o domínio do Sultão.

Contudo, questões mal resolvidas entre os próprios membros da entente peninsular acabaram por minar qualquer esperança de estabilidade na região dentro deste contexto. Insatisfeita com a situação do pós-guerra, a Bulgária se volta contra seus antigos aliados e acaba derrotada em um novo conflito.

Com este cenário em mente, se nota que o período compreendido entre 1878 e 1913 – da assinatura do Tratado de Berlim a assinatura do Tratado de Bucareste – representa um intervalo de profundas e rápidas mudanças para os atores envolvidos na Península. Em menos de quatro décadas, tais Estados vislumbraram sua independência, a formação de uma coligação e um conflito interno. O jogo de poder das potências europeias ajudou a construir um cenário onde os nacionalismos dos Estados Balcânicos frequentemente entram em rota de colisão, em razão de reivindicações similares.

Por fim, conclui-se que os 35 anos entre Berlim e Bucareste foram decisivos para a consolidação do volátil cenário político da Península Balcânica, os jovens Estados da região acabaram expostos prematuramente a constantes choques – grande parte induzidos pela política das grandes potências – seja contra os Otomanos ou entre si, dando origem as dinâmicas que culminariam na fama de Barril de Pólvora do continente europeu.

## Referências Bibliográficas

## Artigos:

- CHADWICK, Elizabeth. *Neutrality's last gasp? The Balkan Wars of 1912-1913*. Journal of Conflict and Security Law, vol. 4, no. 2, 1999. p.169-194. Disponível em: <[http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/12823/1/186671\\_4332%20Chadwick%20Postrprint.pdf](http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/12823/1/186671_4332%20Chadwick%20Postrprint.pdf)> Acesso em: 24 fevereiro 2018
- DINU, Elena Steluta. *Balancing Romania-Russia Relations: A Grounding of the Balkan Crisis Through Proper Application of Political Conditionalities*. RSP, no. 45, 2015. p. 76-88. Disponível em: <[http://cis01.central.ucv.ro/revistadestiintepolitice/files/numarul45\\_2015/8.%20Balancing%20Romani-a-Russia%20Relations%20A%20Grounding%20of%20the%20Balkan%20Crisis...%20pp.%2076-88.pdf](http://cis01.central.ucv.ro/revistadestiintepolitice/files/numarul45_2015/8.%20Balancing%20Romani-a-Russia%20Relations%20A%20Grounding%20of%20the%20Balkan%20Crisis...%20pp.%2076-88.pdf)> Acesso em: 24 fevereiro 2018
- DOMINIAN, Leon. *The Balkan Peninsula*. Bulletin of the American Geographical Society, vol. 45, no. 8. , 1913. , p. 576-584.
- DURGUN, Bulent. *Italian Spark on Balkan Arsenal: Italian-Turkish War (1911-1912)*. Journal Of Modern Turkish History Studies, vol. XIV/28, (2014-Bahar/Spring), p.127-148. Disponível em: <<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/237059>> Acesso em: 22 fevereiro 2018
- GENCER, Mustafa. *The Congress of Berlin (1878) in Context of the Ottoman- German Relations*. The Pursuit of History, vol. 12, 2014, p. 293-313. Disponível em: <[http://www.tarihinpesinde.com/dergimiz/sayi12/M12\\_12.pdf](http://www.tarihinpesinde.com/dergimiz/sayi12/M12_12.pdf)> acesso em 23 fevereiro 2018
- HAGEN, William W. *The Balkans' Lethal Nationalisms*. Foreign Affairs. July/August, 1999, p. 52-65. Disponível em: <<https://tri2010ii.wikispaces.com/file/view/4.+W.+Hagen.pdf>> Acesso em: 22 fevereiro 2018
- HARRIS, Norman Dwight. *The effect of the Balkan Wars on European Alliances and the future of the Ottoman Empire*. Proceedings of the American Political Science Association, Vol. 10, 1913. p. 105-116. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/proceedings-of-the-american-political-science-association/article/effect-of-the-balkan-wars-on-european-alliances-and-the-future-of-the-ottoman-empire/DACDF2C41C26FEA0CDDF6D80F6EC5A39>> Acesso em: 24 fevereiro 2018.
- KAYNAK, Bahadır A. *Worth a Pomeranian grenadier's bones: The Balkans from 1877 to 1914*. IBAC, vol. 1, 2012. p. 231-241. Disponível em: <<http://dspace.epoka.edu.al/bitstream/handle/1/341/590-1736-1-PB.pdf?sequence=1>> Acesso em: 23 fevereiro 2018.
- LJOROVSKI, Dimitar; STOJANOVSKI, Strasko. *The Kingdom of Greece and the First Balkan War: Aspirations and Achievements*. Security Dialogues, vol. 4, no. 2, 2013. p. 59-71. Disponível em: <<http://eprints.ugd.edu.mk/11711/>> Acesso em: 23 fevereiro 2018.
- MAROLOV, Dejan; STOJANOVSKI, Strasko. *The Balkan Wars through the Prism of the Wider Theoretical Framework of the Concept of the "Security Dilemma"*. Balkan Social Science Review, Vol. 5, June 2015. p. 29-49. Disponível em: <<http://js.ugd.edu.mk/index.php/BSSR/article/view/1017>> Acesso em: 23 fevereiro 2018.
- MULAJ, Klejda. *War and State Making at the End of Empire: Ottoman Collapse and the Formation of Balkan States*. Peace & Change, vol. 41, no. 4, October/2016. p. 539-566. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/pech.12205/abstract>> Acesso em: 24 fevereiro 2018.
- PROGONATI, Erjada. *The Chronicle Of The First World War And Its Impact On The Balkans*. Akademik Bakis, vol. 14, 2014., p. 97-116. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/283586248\\_The\\_Chronicle\\_Of\\_The\\_First\\_World\\_War\\_And\\_Its\\_Impact\\_On\\_The\\_Balkans](https://www.researchgate.net/publication/283586248_The_Chronicle_Of_The_First_World_War_And_Its_Impact_On_The_Balkans)> Acesso em: 23 fevereiro 2018.
- SCHUMACHER, Leslie R. *The Eastern Question as a Europe Question: Viewing the ascent of "Europe" through the lens of Ottoman decline*. Journal of European Studies, vol. 44, 2014. p. 64-80.

Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0047244113508363>> Acesso em: 23 fevereiro 2018.

SPENCER, Arthur W. *The Balkan Question: The Key to a Permanent Peace*. The American Political Science Review, Vol. 8, No. 4 (Nov., 1914), p. 563-582. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1945256>> Acesso em: 24 fevereiro 2018.

URBAN, Martin. *The Balkans and Austria -Hungary 1908–1912*. Prague Papers on the History of International Relations, no. 2, 2014. p. 112-127

#### **Livros:**

HALL, Richard C. *The Balkan Wars 1912-1913: Prelude to the First World War*. Londres: Routledge, 2000.

HUPCHIK, Dennis P. *The Balkans from Constantinople to Communism*. Hampshire: Palgrave, 2002

JELAVICH, Barbara. *History of the Balkans: Eighteenth and Nineteenth Centuries*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

\_\_\_\_\_. *Russia's Balkan Entanglements: 1806-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

MARRIOTT, John A. R. *The Eastern Question: An Historical Study in European Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press. 1917.

VEREMIS, Thanos. *The Modern Balkans: A concise guide to nationalism and politics, The rise and decline of the Nation State*. Londres. : LSEE, Londres. 2015.

#### **Monografias, Teses e Dissertações:**

ANDERSON, David S. *The Apple of Discord: Macedonia, The Balkan League, and The military topography of the First Balkan War*. School of Advanced Military Studies. Fort Leavenworth, Kansas, 1994. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a284241.pdf>> Acesso em 22 fevereiro 2018.

FOWLER, Ronald D. *British Attitude Toward the Balkan Muddle 1900-1912*. Texas Technological College. Lubbock, Texas, 1967.

KOCHOVSKI, Sergei I. *The Balkan Crisis 1912-1913: The Balkan League alliance*. US Army War College: Carlisle Barracks, PA. 1996. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=ADA309372>> Acesso em: 22 fevereiro 2018

PAPAIOANNOU, Stefan S. *Balkan Wars Between the Lines: Violence and Civilians in Macedonia 1912-1918*. University of Maryland: College Park, MD. 2012. Disponível em: <[https://drum.lib.umd.edu/bitstream/handle/1903/13631/Papaioannou\\_umd\\_0117E\\_13792.pdf;sequence=1](https://drum.lib.umd.edu/bitstream/handle/1903/13631/Papaioannou_umd_0117E_13792.pdf;sequence=1)> Acesso em: 22 fevereiro 2018.

PHILLIPS, James P. *The Eastern Crisis, 1875-1878, in British and Russian Press and Society*. University of Nottingham, Nottingham, 2012. Disponível em: <<http://eprints.nottingham.ac.uk/13629/1/574665.pdf>> Acesso em: 22 fevereiro 2018.

#### **Trabalhos apresentados em eventos:**

PASCHALIDOU, Efpraxia S. *Hellenic Army's preparation for the Balkan Wars; applying the joint warfare concept*. in: International Congress of the Institute for Strategic Research and the Institute of History. Belgrado, Sérvia. 2012. Disponível em: <[http://www.army.gr/files/File/AFIEROMATA\\_ISTORIKA\\_DIS\\_2017/BALKANIKOI\\_POLEMOI\\_1912\\_1913/Hellenic\\_Armys\\_Preparation\\_for\\_the\\_Balkan\\_Wars\\_applying.pdf](http://www.army.gr/files/File/AFIEROMATA_ISTORIKA_DIS_2017/BALKANIKOI_POLEMOI_1912_1913/Hellenic_Armys_Preparation_for_the_Balkan_Wars_applying.pdf)> Acesso em: 23 fevereiro 2018





**HOPLOS**  
Revista de  
Estudos Estratégicos e  
Relações Internacionais  
Vol.2-Nº.2 - 2018  
ISSN: 2595-699X

**PPGEST - UFF**

