

uff INEST

PPGEST - UFF

# HOPLOS

Revista de  
Estudos Estratégicos e  
Relações Internacionais

Vol. 5 No. 8 - 2021

ISSN: 2595-699X



# **HOPLOS**

**Revista de Estudos Estratégicos e  
Relações Internacionais**

**ISSN 2595-699X**

**v. 5 n. 8**

**Jan. – Jun. 2021**

**Niterói - RJ**





A “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 constitui um espaço plural de análise e discussão sobre temas que permeiam Estudos Estratégicos, Relações Internacionais e Ciência Política. Recebendo colaborações em sistema de fluxo contínuo e para a criação de dossiês temáticos, 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. Vagner Camilo Alves  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEST: Prof. Dr. Adriano de Freixo  
Vice-Coodenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEST: Prof. Dr. Thiago Rodrigues  
Chefe do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais – DEI: Prof. Dr. Victor Leandro Chaves Gomes

## **EQUIPE EDITORIAL:**

Editor: Danilo Sorato

Comitê Editorial: Denise Marini, Ivan de Padua, Raquel Missagia, Matheus Leite, Luana Roque

Editoria de Redação: Luana Roque, Matheus Leite, Fabiola Barros, Isabella Silvano

Editoria de Comunicação: Pedro Gomes, Karime Cheaito, Ramon Schettino

Projeto Gráfico: Viviane de Oliveira  
[www.vivinhaoliveira@gmail.com](mailto:www.vivinhaoliveira@gmail.com)

## **CONSELHO EDITORIAL**

Adriano de Freixo (UFF)

Américo Alves de Lyra Júnior (UFRR)

Ana Penido (Unesp)

Érica Winand (UFRN)

Fernando Brancoli (UFRJ)

Francine Rossone (UFF)

José Zúquete (Universidade de Lisboa)

Mônica Leite Lessa (UERJ)

Rafael Ioris (University of Denver)

Rodrigo Perla Martins, (FEEVALE-RS)

Sabrina Medeiros (EGN)

Sílvia Nogueira (UEPB)

Suhayla Khalil (FESP-SP)

Suzeley Khalil (UNESP)

Thiago Moreira Rodrigues (UFF)

Williams Gonçalves (UERJ)

## **CONTATO**

Instituto de Estudos Estratégicos - INEST Universidade Federal Fluminense – UFF Campus do Valonguinho – Alameda Barros Terra, S/N – 2º andar. Centro – Niterói – RJ

CEP. 24020-150 E-mail: [revistahoplos@gmail.com](mailto:revistahoplos@gmail.com)

ISSN 2595-699X





## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Comitê Editorial .....	5
------------------------	---

### ARTIGOS

#### **GUERRA FINANCEIRA, SANÇÕES ECONÔMICAS E GEOPOLÍTICA DA EURÁSIA**

Fernando Silva Azevedo.....	7
-----------------------------	---

#### **O SISTEMA DE CABOS SUBMARINOS DE CONECTIVIDADE NO BRASIL SOB A ÓTICA DA SEGURANÇA MARÍTIMA ENQUANTO INFRAESTRUTURA CRÍTICA DE COMUNICAÇÃO**

Michael Scheffer Lopes.....	28
-----------------------------	----

#### **UMA DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE A INFLUÊNCIA DA GLOBALIZAÇÃO NO TRÁFICO DE CRIANÇAS E MULHERES NO PÓS-GUERRA FRIA**

Carla Infante; Alexandre Rocha Violante.....	50
--	----

#### **AS RAÍZES DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA NA GEOESTRATEGIA DOS ESTADOS UNIDOS DE CONTEÇÃO AO COMUNISMO SOVIÉTICO NOS PRIMÓRDIOS DA GUERRA FRIA (1947-53)**

Daniel Santos Kosinski.....	71
-----------------------------	----

#### **INDICADORES INSTITUCIONAIS DE QUALIDADE EM PERIÓDICOS DA ÁREA DE DEFESA: ANÁLISE DO PERIÓDICO DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Gabriela Alves de Borba; Valentina Tâmara Haag.....	89
---	----

#### **TEORIA EM AÇÃO: O PENSAMENTO DOS THINKS TANKS DE PSDB E PT SOBRE A AMÉRICA DO SUL**

Priscilla Carvalho Corrêa Mendes .....	112
--	-----

### RESENHAS

#### **PION-BERLIN, David. Military Missions in Democratic Latin America. Nova York: Palgrave Macmillan US. 2016. ISBN: 978-1-137-59270-5**

Mariana da Gama Janot.....	131
----------------------------	-----





## EDITORIAL

A Revista Hoplos lança a sua oitava edição em uma conjuntura de continuação da pandemia do covid-19, no qual houve um avanço na vacinação da população, ainda que incipiente, e o aumento da crise econômica-política do país pelo início da CPI da covid. No ensino superior, o ensino virtual seguiu como espaço de interação por meio reuniões, seminários e aulas realizados pelas várias plataformas disponíveis. Ao longo desta primeira metade do ano, a Equipe Hoplos continuou o recebimento de novos membros, tais como: editor-chefe, editores de texto, editores de comunicação, editores executivos e pareceristas. Além disso, alguns membros deixaram a equipe. Aos que seguiram seu fluxo de vida, nosso agradecimento ao empenho com que cuidaram desse periódico, especialmente a nossa querida editora-chefa, Raquel Missagia, e a nossa Editora-Executiva, Denise Marini. Aos que acabaram de chegar, agradecemos a dedicação e o comprometimento, vamos em frente!

Essa edição possui novos olhares e possibilidades para o campo de pesquisa dos Estudos Estratégicos e das Relações Internacionais. Agradecemos tod@s os autores que se mobilizaram para enviar seus trabalhos, destacando-se pela originalidade, qualidade e critério nas submissões encaminhadas à Revista Hoplos. Nesse volume, existem 6 artigos e 1 resenha, o artigo que abre essa edição: *Guerra financeira, sanções econômicas e geopolítica da Eurásia*, intenta compreender a dinâmica de um processo contínuo de coerção com duração de mais de quatro décadas praticadas pelos EUA em relação ao Irã. O artigo: *O sistema de cabos submarinos de conectividade no Brasil sob a ótica da segurança marítima enquanto infraestrutura crítica de comunicação*, analisar os cabos submarinos de conectividade com o olhar da segurança marítima em busca de riscos e ameaças ao Estado Brasileiro. A pesquisa: *Uma discussão teórica sobre a influência da globalização no tráfico de crianças e mulheres no pós-guerra fria*, consiste em compreender como a globalização contribui para agravar a incidência do tráfico de crianças e mulheres. O trabalho, *As raízes da integração europeia na geoestratégia dos Estados Unidos de contenção ao comunismo soviético nos primórdios da guerra fria (1947-1953)*, objetiva investigar as raízes do processo de integração da Europa, iniciado entre 1947 e 1953, na reconstrução da

ordem internacional no pós-guerra sob a liderança incontestável pelos Estados Unidos. O quinto artigo: *Indicadores institucionais de qualidade em periódicos da área de defesa: análise do periódico do exército brasileiro*, analisa indicadores de qualidade em periódicos da área de Defesa, sendo selecionada a revista Coleção Meira Mattos, mapeada entre 2014 e 2021. O último artigo: *Teoria em ação: O pensamento dos think tanks de PSDB e PT sobre a América do Sul*, a influência nas políticas internacionais do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT) e seus respectivos *think tanks* – o Instituto Teotônio Vilela (ITV) e a Fundação Perseu Abramo (FPA). Fechamos essa edição com a resenha: *O PION-BERLIN, David. Military Missions in Democratic Latin America*, que avalia a obra de Pion-Berlin (2016), onde este se dedica a analisar, por meio de estudos de caso, as missões realizadas pelos militares latino-americanos no século XXI, identificando seus ônus e bônus, e como isto se relaciona com o controle civil e a democratização da região.

Boa leitura,  
O Comitê Editorial.







## GUERRA FINANCEIRA, SANÇÕES ECONÔMICAS E GEOPOLÍTICA DA EURÁSIA

### FINANCIAL WARFARE, ECONOMIC SANCTIONS AND EURASIAN GEOPOLITICS

#### Fernando Silva Azevedo

Mestre e Doutorando em  
Economia Política  
Internacional pela  
Universidade Federal do  
Rio de Janeiro  
(PEPI/UFRJ),  
Pesquisador do  
Laboratório de Estudos de  
Segurança e Defesa  
(LESD) no Instituto de  
Relações Internacionais e  
Defesa da Universidade  
Federal do Rio de Janeiro.  
Bacharel em Ciências  
Econômicas pela  
Universidade do Estado  
do Rio de Janeiro.  
Graduando em Defesa e  
Gestão Estratégica  
Internacional pela  
Universidade Federal do  
Rio de Janeiro  
(DGEI/UFRJ).

**RESUMO:** Os EUA praticam uma pressão contra a República Islâmica do Irã por ferramentas econômicas desde a eclosão da Revolução Islâmica em 1979. Ao longo desse período, diferentes mecanismos foram utilizados no processo de coerção. Ferramentas comerciais e financeiras foram exploradas pelos EUA para combater adversários na arena geopolítica internacional. O objetivo principal deste artigo é compreender a dinâmica de um processo contínuo de coerção com duração de mais de quatro décadas e que ainda se encontra em curso. O artigo pretende responder à seguinte pergunta: quais as motivações que levaram Washington a sustentar um processo tão longo de coerção? Para isso, a hipótese principal do artigo é que as sanções comerciais e o ataque financeiro cumprem a função de pressionar constantemente um adversário dos EUA localizado em uma região geoestratégica. Para explorar a hipótese principal, o artigo apresentará uma breve história da pressão comercial e financeira aplicada pelos EUA contra o Irã. Ademais, para ancorar a pressão econômica na lógica da geopolítica, o artigo também irá apresentar de forma introdutória elementos da geopolítica clássica, fundamentais para a compreensão sobre a importância do espaço persa para a geoestratégia dos EUA.

**Palavras-chave:** EUA; Irã; Guerra Financeira; Geopolítica da Eurásia.

**ABSTRACT:** The United States has been using economic tools to put the Islamic Republic of Iran under pressure since the outbreak of the Islamic Revolution in 1979. Throughout this period, different mechanisms were used in the process of coercion. Commercial and financial tools were explored by the United States to fight an opponent in the international geopolitical arena. The main objective of this article is to understand the dynamics of a continuous process of coercion which lasts more than four decades and is still ongoing. This article aims to answer the following question: what are the motivations that led Washington to sustain such a long process of coercion? For that, the main hypothesis of the article is that the trade sanctions and the financial attack fulfill the function of constantly pressuring an opponent of the United States located in a geostrategic region. To explore the main hypothesis, this article will present a brief history of the commercial and financial pressure applied by the United States against Iran. In addition, to anchor economic pressure in the logic of geopolitics, the article will also introduce elements of classical geopolitics, fundamental to the understanding of the importance of the Persian space for the United States' geostrategy.

**Keywords:** United States; Iran; Financial Warfare; Eurasian Geopolitics.





## 1 Introdução

A geografia é um saber estratégico-político-militar que serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra<sup>1</sup> (LACOSTE, 1988). Tal ideia está associada com o fato de que o exercício do poder acontece em um espaço geográfico. A dimensão política do espaço é elemento fundamental na constante disputa entre as sociedades humanas. Lacoste (1988), ao analisar a dinâmica das grandes potências durante a Guerra Fria, defende que a ambição hegemônica e a busca pelo controle de posições estratégicas são mais relevantes do que princípios ideológicos. Assim, para compreender o uso das sanções contra o Irã será preciso olhar tanto para a geopolítica quanto para a geoestratégia, e não para a dinâmica economicista.

Como potência hegemônica, o raio de atuação norte-americano engloba o mundo inteiro. Na atualidade, o conhecimento da geografia e da geopolítica podem ajudar a explicar os motivos que historicamente levaram Washington a utilizar as sanções através de diferentes conjunturas históricas. O artigo parte da premissa que as sanções não foram motivadas por questões de mercado e estão ancoradas na dimensão geopolítica.

O Irã sofre com sanções norte-americanas desde 1979. Uma vez que as sanções não estão relacionadas à dinâmica econômica, mas sim a da geopolítica, o artigo tem a ambição de defender a hipótese que o Irã sofreu um processo constante de sanções devido à sua importância geoestratégica para os Estados Unidos (EUA). A posição geográfica do Irã é um elemento relevante para entender esse constante processo de coerção que sobreviveu a diferentes conjunturas. Ademais, de maneira nenhuma, o artigo possui a presunção de negar a relevância das alterações conjunturais na realidade geopolítica da região analisada. Tampouco busca ignorar a importância geopolítica dos recursos estratégicos presentes na região. Ele pretende focar na relevância de um elemento perene, a posição estratégica de um Estado no continente basilar da geoestratégia de Washington, a Eurásia.

Para alcançar seus objetivos, o artigo será dividido em duas partes além dessa introdução e das considerações finais. A primeira parte abordará uma breve história da pressão econômica e financeira sofrida pelo Irã. Esse processo de pressão constante foi dividido em duas partes no que diz respeito à natureza da coerção. A primeira ocorreu entre 1979 e 2006, onde as sanções foram majoritariamente de natureza comercial. A segunda, ocorrida após 2006, teve natureza financeira e será classificada como guerra financeira.

Na segunda parte, para compreender a lógica basilar da geopolítica norte-americana e

---

<sup>1</sup>Para Lacoste (1988), a geografia não serve apenas para a prática da guerra. O autor não exclui outras funções para o saber geográfico, apenas enfatiza a ligação desse saber humano com o campo da estratégia.

sua relação com o espaço em que se localiza o Irã, usaremos os saberes de três grandes geopolíticos, a saber: Halford Mackinder, Nicholas Spykman e Zbigniew Brzezinski. As ideias desses três autores nos guiaram para compreender a importância do continente eurasiático e da posição do Irã na geoestratégia e na geopolítica de Washington.

## **2 Uma breve história das sanções contra o Irã**

Este artigo separa a história das sanções contra o Irã em dois períodos distintos quanto à natureza da coerção. O primeiro deles ocorreu entre 1979 e 2005. Nele, a coerção teve características predominantemente comerciais, e os elementos financeiros, como congelamento de ativos, eram ferramentas secundárias e auxiliares. Por seu turno, o segundo período, iniciado em 2006 e vigente até o presente momento, tem característica majoritariamente financeira.

### **2.1 As sanções comerciais**

As sanções impostas pelos EUA contra o Irã ocorrem desde 1979. Estas sanções foram aplicadas inicialmente em resposta à crise dos reféns da embaixada americana. Na ocasião, a embaixada foi cercada por um grupo de civis apoiadores da Revolução Islâmica que bloquearam a saída e a entrada do edifício diplomático. Durante mais de 400 dias, cerca de 50 funcionários e diplomatas norte-americanos ficaram sitiados na embaixada em Teerã (FAYAZMANESH, 2008) (MALONEY, 2015).

Como resposta à crise, o então presidente norte-americano, Jimmy Carter, ordenou uma série de medidas que visavam estrangular economicamente o país persa. Pela aplicação da Ordem Executiva 12170, o presidente Carter baniu a importação de petróleo de origem iraniana e congelou 12 bilhões de dólares em ativos iranianos que estavam sob a jurisdição norte-americana (RIVLIN, 2018) (ZARATE, 2013).

O congelamento dos fundos iranianos em bancos sob a jurisdição norte-americana teve como base o marco legal denominado de *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA). O mecanismo havia sido criado como uma forma de proteger os bancos norte-americanos de uma retirada massiva e repentina de fundos provenientes da venda do petróleo dos países da OPEP. O IEEPA conferia ao presidente norte-americano o direito de declarar emergência nacional e parar uma eventual retirada de dinheiro destes bancos. Tal marco legal foi usado para congelar e impedir a retirada dos recursos provenientes do país persa em bancos norte-americanos (FAYAZMANESH, 2008). Em outras palavras, um mecanismo que protegia

o risco de mercado dos bancos foi instrumento de uma ação de caráter geopolítico. Segundo o Departamento do Tesouro dos EUA, as condições para acionar o IEEPA já existiam nove meses antes da crise da embaixada. A crise dos reféns foi apenas o gatilho para acionar o instrumento de proteção do sistema bancário norte-americano (FAYAZMANESH, 2008). As sanções sobre o Irã em 1979 não foram uma medida desesperada por parte de Washington. Na verdade, foi um plano bem elaborado de uso de elementos econômicos no campo da geopolítica (FAYAZMANESH, 2008).

No mesmo mês em que as sanções foram aplicadas, o presidente Carter aprovou a realização de uma operação militar de resgate dos reféns que estavam na embaixada. Com oitos soldados mortos, a ofensiva se mostrou um grande fracasso operacional e uma derrota política para os EUA. Tal evento deixou claro para ambas as partes que uma solução pela via militar era inviável naquela conjuntura. Deste modo, tanto as sanções quanto os reféns viraram moeda de troca nas negociações que se seguiram. Washington desejava a liberdade dos funcionários presos na embaixada e Teerã deseja o fim das sanções e o descongelamento dos ativos provenientes da riqueza pessoal do Xá Mohammad Reza Pahlavi, que havia sido deposto pela revolução (RIVLIN, 2018).

A necessidade iraniana dos recursos externos que estavam congelados aumentou em setembro de 1980 com a eclosão da guerra Irã-Iraque. Em janeiro de 1981, os fundos foram descongelados e os reféns na embaixada foram libertados. Desta forma, a autoridade iraniana ganhou um fôlego nas condições financeiras para consolidar a revolução e financiar a guerra contra o vizinho árabe. É importante ressaltar que mesmo com o descongelamento dos ativos, as sanções comerciais, como a proibição de importação de petróleo de origem iraniana por empresas norte-americanas, continuaram válidas. Sendo assim, a pressão pela ferramenta comercial continuou existindo (RIVLIN, 2018).

Em 1984, os EUA reforçaram as sanções contra Teerã. Na ocasião, Washington acusou os iranianos de financiarem grupos terroristas, mais especificamente o grupo libanês Hezbollah. Um ano antes, o Hezbollah havia sido responsável por um atentado à bomba em Beirute que vitimou quatro fuzileiros norte-americanos pertencentes à força de paz da ONU. Essa nova rodada de sanções intensificou as restrições à exportação de material de caráter dual. Este episódio afetou diversas instituições e indivíduos iranianos, inclusive o sistema bancário e a Guarda Revolucionária iraniana (RIVLIN, 2018).

As sanções supracitadas foram de caráter relacional, uma vez que buscavam uma coerção direta sobre o alvo. A primeira mudança nessa característica foi o estabelecimento do

*Iran-Libya Sanctions Act* (ILSA) na administração Clinton. Em março de 1995, os EUA proibiram a participação de empresas norte-americanas na indústria petrolífera iraniana. Este ato ocorreu após as autoridades de Teerã anunciarem um contrato de mais de um bilhão de dólares com uma empresa norte-americana para a exploração de campos de gás e petróleo. O ILSA impunha sanções sobre empresas estrangeiras que fizessem novos investimentos em valores superiores a 20 milhões de dólares em setores estratégicos do país persa (MALONEY, 2015) (FAYAZMANESH, 2008). Posteriormente, as medidas foram estendidas para todo o comércio e investimentos junto ao país persa (RIVLIN, 2018). Os EUA continuaram a pressionar o Irã através das chamadas de *Smart Sanctions*<sup>2</sup>, que focavam em alvos específicos. Tais sanções tentavam negar o acesso de determinados grupos ao mercado americano e a seu sistema financeiro.

Através do ILSA, os EUA começam a alterar a dinâmica das sanções aplicadas ao Irã. No primeiro momento, elas visam constranger diretamente o inimigo, após o ILSA, as ações passaram a buscar uma coerção indireta, uma vez que pretendem constranger terceiros que possuem relações soberanas com o Irã. O conjunto de outros agentes, privados ou públicos, passou a ser importante no estabelecimento da coerção econômica. Deste modo, as sanções passam a ter uma característica mais estrutural, com a participação compulsória de terceiros, e menos relacional entre Washington e Teerã. Tal característica se fortaleceu e foi a base da posterior guerra financeira.

## 2.2 A guerra financeira

A guerra financeira<sup>3</sup> praticada pelos EUA contra o Irã ocorreu a partir de 2006 com o uso da bomba-dólar<sup>4</sup>. Através da guerra financeira, os EUA conseguiram isolar o Irã no sistema internacional usando mecanismos puramente financeiros. Washington negou acesso a seu sistema financeiro e o uso de sua moeda a praticamente todos os agentes econômicos iranianos. Empresas, bancos, famílias e órgãos do governo do Irã ficaram impedidos de usarem o dólar em suas transações. Na prática, a bomba-dólar impediu a utilização da unidade de conta que mensura a riqueza e realiza transações no moderno sistema internacional.

---

<sup>2</sup>As *Smart Sanctions* são desenvolvidas para afetar alvos específicos, como elites apoiadoras de determinado regime. Elas buscam mitigar externalidades através da precisão dos alvos. Para mais informações ver Drezner (2011).

<sup>3</sup>A guerra financeira é definida como uma “forma de guerra não-militar, tão destrutiva quanto um combate sangrento, sendo que, na realidade, sem o derramamento de sangue” (XIANGSUI & LIANG, 1999).

<sup>4</sup>Para mais informações sobre a bomba-dólar ver Torres Filho (2019) e Silva Azevedo (2020).

A bomba dólar consiste na interdição pelos EUA, junto a todos os atores internacionais - governos, empresas e bancos, americanos ou não, de fazerem uso da sua moeda, o dólar, para realizar suas transações financeiras com qualquer entidade direta ou indiretamente vinculada a um país específico. A nação alvo passa a ser vista e tratada como um ator “terrorista”, que precisa ser isolado (TORRES FILHO, 2019, pp. 3).

O governo norte-americano conseguiu praticar uma forma de pressão até então inédita, porém, muito poderosa. Na prática, a estratégia dos EUA buscou impedir o acesso a bens estratégicos que eram fundamentais para o progresso do programa de desenvolvimento de tecnologia nuclear iraniano e limitou a capacidade de financiamento de Teerã a seus aliados regionais (EUA, 2007) (ZARATE, 2013).

Para o Departamento do Tesouro, o governo iraniano usava diversas unidades do seu sistema bancário para realizar atividades ilícitas, como financiamento de grupos terroristas e programas de desenvolvimento de armas (ZARATE, 2013). Washington acreditava que a Guarda Revolucionária do Irã apoiava grupos como Hezbollah e Hamas, considerados grupos terroristas pelos EUA. Esse apoio fornecido pela Guarda Revolucionária seria em armas, treinamento e financiamento (FENAROLI, 2016). Para financiar as atividades de financiamentos de grupos dentro de outros países, como no caso do Hamas e do Hezbollah, e viabilizar as compras dos equipamentos necessários para o desenvolvimento de um programa nuclear, Teerã precisava acessar os mercados financeiros globais que operam em dólares (KITTRIE, 2009).

Para conseguir operacionalizar a guerra financeira contra Teerã, os EUA lançaram mão de uma estratégia indireta explorando o chamado risco reputacional dos bancos estrangeiros no sistema financeiro internacional. Para um banco de nível global, estar relacionado como financiador de grupos terroristas passou a ser um grande risco à sua reputação após os atentados de setembro de 2001<sup>5</sup>. Na prática, Washington indicava um agente iraniano, privado ou público, como sendo um financiador do terrorismo ou de programas de desenvolvimento de armas de destruição em massa e a estrutura bancária, visando mitigar seus próprios riscos, isolava tal agente ao cortar seus laços financeiros.

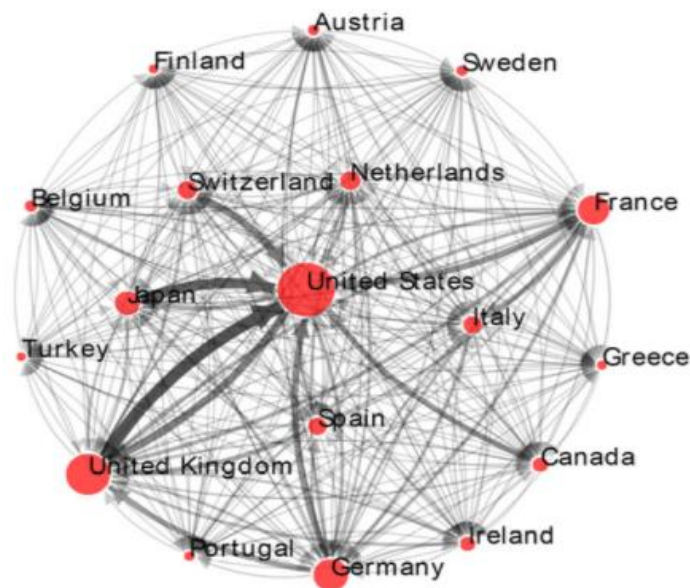
O sistema financeiro internacional é uma complexa estrutura de laços entre os agentes econômicos espalhados em todo o globo. É nessa complexa estrutura que os atores públicos e privados financiam suas operações diárias. Seja na aquisição de material bélico, seja nos investimentos no mercado de derivativos, tais atores precisam acessar o sistema financeiro

---

<sup>5</sup>Parte da operação financeira dos ataques terroristas de 2001 foi realizada em dólares e através do sistema financeiro dos EUA. Após os atentados, as autoridades norte-americanas criaram uma série de mecanismos legais para contra-atacar financeiramente os terroristas. Para mais informações ver Silva Azevedo (2020).

internacional. Esse sistema é caracterizado por ser concentrado em alguns hubs financeiros bem específicos, verdadeiros nós de negócios que permitem que os atores supram suas necessidades financeiras diárias. A unidade de conta desse complexo sistema é o dólar norte-americano e, conseqüentemente, o núcleo desse sistema é os EUA. A operação dessa estrutura é através do sistema bancário. A operação bancária é elemento fundamental. Essa complexa e gigante teia de relações financeiras está demonstrada na figura 1.

**Figura 1**



**Fonte:** Rajendran, 2013, pp. 91.

Washington cooptou os bancos com operações globais com sede em outros países com o objetivo de isolar o Irã na complexa rede de laços financeiros do sistema. Tal cooptação foi realizada de maneira unilateral, ou seja, sem o aval das autoridades onde estes bancos estavam sediados. Mesmo que os governos de outros países não se sentissem confortáveis com o fato de as autoridades norte-americanas estarem cooptando seus respectivos setores bancários privados para isolarem o Irã sem prévia autorização, estes não tinham o que fazer. Tais bancos deveriam seguir as diretrizes do Departamento do Tesouro se desejassem continuar efetuando operações em dólares (ZARATE, 2013). Em outras palavras, operar em dólares significa estar sob a regulação interna dos EUA.

Em janeiro de 2007, a ofensiva do Tesouro norte-americano contra o sistema bancário iraniano se iniciou com o enquadramento do Banco Sepah na Ordem Executiva 13382, que indicava que a instituição era uma apoiadora e uma financiadora do programa de

desenvolvimento nuclear (KATZMAN, 2020). Tal legislação autorizava os órgãos financeiros dos EUA punirem qualquer instituição bancária que tivesse relacionamento com o Banco Sepah.

O Tesouro retomou a ofensiva em outubro de 2007, quando cerca de onze instituições bancárias foram enquadradas tanto na Ordem Executiva 13224, sobre financiamento do terrorismo, quanto na Ordem Executiva 13382, sobre financiamento de programa de desenvolvimento de armas de destruição em massa (KATZMAN, 2020). Uma dessas instituições foi o banco Sederat que foi classificado como financiador e patrocinador do terrorismo (DUBOWITZ; FIXLER, 2015; KATZENSTEIN, 2015). Segundo o Departamento do Tesouro, o banco Sederat era um financiador do grupo Hezbollah (ZARATE, 2013). Entre 2007 até 2012, mais de vinte instituições bancárias, praticamente todo o sistema bancário iraniano, sofreram com as consequências do ataque da bomba-dólar.

Entretanto, a ofensiva financeira não se limitou em cortar o acesso do sistema bancário iraniano a estrutura financeira global. O Departamento do Tesouro classificou nove empresas ligadas à Guarda Revolucionária e cinco empresas de propriedade de seus líderes como financiadores do programa nuclear iraniano (ZARATE, 2009). Desse modo, elementos da burocracia do Estado iraniano, e não apenas bancos do setor financeiro, foram alvos da guerra financeira.

Através do *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* (CISADA), os EUA impuseram sanções contra qualquer pessoa ou empresa, independente da nacionalidade, que fizesse investimentos superiores a 20 milhões de dólares no Irã. Deste modo, o CISADA permitiu que o governo americano pressionasse os agentes privados e públicos do sistema internacional a fazerem uma escolha simples: ou possui laços comerciais e financeiros com o Irã ou acessa o sistema financeiro dos EUA (DUBOWITZ; FIXLER, 2015). O impacto no setor privado foi imediato, pois empresas do setor de energia cessaram seus investimentos no Irã (ZARATE, 2013).

O ápice desta ofensiva financeira contra Teerã foi o ataque ao Banco Central do Irã. Em 2012, o congresso dos EUA, através do *National Defense Authorization Act* (NDAA), proibiu os bancos norte-americanos de transacionarem com agentes bancários internacionais que tivessem quaisquer laços com o Banco Central do Irã (KATZENSTEIN, 2015). Esse ato isolou o coração do sistema financeiro persa do resto do mundo, debilitando ainda mais suas relações financeiras e comerciais com os demais países e agentes privados.

A disciplina monetária que o Irã sofreu por causa dessa ofensiva financeira foi forte o



suficiente para levar o país persa à mesa de negociações nas questões relacionadas ao desenvolvimento de seu programa nuclear. O *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), celebrado em 2015, sofreu influência direta da ação do Tesouro norte-americano.

Portanto, a guerra financeira pós-2006 contra Teerã usou a bomba-dólar, arma monetária exclusiva dos EUA, para negar o uso da moeda internacional, o dólar, pelos agentes públicos e privados iranianos. A bomba-dólar ao “explodir” constrangeu o país persa à máxima disciplina monetária ao cortar os laços iranianos com o sistema financeiro internacional. O caráter vertical desse tipo de guerra financeira é evidente, uma vez que as imposições que caracterizaram o processo da bomba-dólar foram unilaterais e aplicadas pelo país no topo da hierarquia monetária internacional.

Segundo Spykman (1942), o poder é a capacidade de impor a sua vontade a outrem. O poder monetário é a capacidade de impor a vontade através da moeda e da dimensão financeira. Foi exatamente isso que os EUA fizeram com o Irã a partir de 2006, com o uso da arma monetária baseada na força do dólar no sistema internacional.

A escolha do alvo dessa arma financeira está relacionada às questões de geopolítica. Mesmo que a arma monetária usada contra o Irã tenha sido operacionalizada através do setor financeiro, ou seja, em um espaço não geográfico, as razões para seu uso não são estranhas à lógica geopolítica. Tanto na guerra financeira quanto nas sanções comerciais, a escolha do alvo não foi aleatória, e tampouco teve sua lógica atrelada ao mundo da fria economia e das finanças globais. A instrumentalização do campo monetário como um artefato bélico seguiu a lógica da disputa pelo poder na arena internacional, onde o país persa se encontra em uma posição estratégica para as ambições e necessidades da hegemonia norte-americana. Além disso, o poder do dólar permitiu que Washington realizasse uma coerção unilateral e sem o consentimento de estruturas multilaterais. Na próxima seção será explorado a importância geopolítica do espaço em questão.

### **3 O Irã e a geopolítica da Eurásia**

O gatilho para a aplicação das sanções contra o Irã foram diversos ao longo do tempo, crise diplomática, financiamento de grupos classificados como terroristas e financiamento de projetos de desenvolvimento de armas de destruição em massa foram utilizados como justificativas para a coerção “econômica” contra Teerã. Por mais relevante que sejam os elementos conjunturais para explicarem tais justificativas, o artigo centraliza seus esforços na busca de encontrar no saber geopolítico elementos de perenidade que ajudem a entender esses

atos coercitivos.

Para isso, o artigo buscará se ancorar no saber da geopolítica clássica. Portanto, nessa seção, para entender a importância estratégica do espaço iraniano para os EUA, o artigo irá explorar de maneira introdutória as ideias de dois autores geopolíticos clássicos, Halford Mackinder e Nicholas Spykman, e de Zbigniew Bzezinski, herdeiro dessa tradição.

### 3.1 Mackinder e o Heartland

A importância das ideias elaboradas por Halford Mackinder no campo da geopolítica é indubitável. A sua famosa publicação de 1904, *The Geographical Pivot of History*, foi revolucionária em certos aspectos e até hoje possui grande relevância para o entendimento dos movimentos das grandes potências. As ideias de Mackinder serviram de inspiração para inúmeros outros autores ao longo do século XX.

O conceito de *Heartland* é a ideia mais famosa do geógrafo inglês. Para entender por completo esse conceito será preciso explorar algumas premissas consideradas pelo autor. A primeira delas é que o mundo pós-colombiano é um sistema fechado (MACKINDER, 1904). Os surtos expansionistas europeu das grandes navegações ibéricas, da expansão russa para o leste e, posteriormente, no século XIX, a dominação da África e da Ásia pelas potências europeias, obliteraram as estruturas do mundo pré-colombiano e criaram um sistema fechado em si mesmo e com alto grau de interação. Se antes era possível que um evento geopolítico dramático, como uma guerra, ficasse restrito à sua região, após a edificação do mundo pós-colombiano, com um maior grau de integração entre as sociedades, era cada vez mais raro um evento de repercussão estritamente local (MELLO, 1999). Portanto, como não há mais espaços a serem descobertos, os eventos políticos na arena externa acontecem em uma rede integrada de escala planetária onde todos participam de um mesmo tabuleiro.

Essa formulação do concerto internacional como um sistema planetário fechado permitiu que Mackinder pudesse analisar a história do mundo à luz dos fenômenos da geografia (MELLO, 1999). Em outras palavras, a influência da geografia podia ser relacionada em um esquema global e integrado para explicar os movimentos históricos. O gênero humano constrói a sua história com forte influência da realidade geográfica que a cerca. Para Mackinder (1904), a existência humana faz parte de um organismo mundial que guarda relação compulsória com a geografia.

Mackinder (1904) defende a ideia que na história podemos identificar uma rivalidade secular entre dois tipos de potências, uma terrestre (ou continental) e outra oceânica (ou

marítima). Os processos históricos podiam ser entendidos através do antagonismo entre esses dois tipos de poder (MELLO, 1999). O passado do gênero humano demonstrou essa oposição em momentos extremos, e isso fica evidente em diversos conflitos bélicos tais como: a Guerra do Peloponeso, oposição entre a potência terrestre espartana e a potência marítima ateniense; a Guerra dos Sete Anos e as Guerras Napoleônicas, que opuseram a potência marítima inglesa e a potência terrestre francesa. Portanto, para o geógrafo inglês, essa oposição era uma forma de compreender os processos históricos que resultaram em guerras.

A oposição entre oceanismo e o continentalismo nos processos históricos é a influência da geografia na história das sociedades humanas. Ao atrelarmos tal oposição em um sistema fechado da era pós-colombiana conseguimos enxergar um processo muito caro ao pensamento de Mackinder, a disputa entre a Inglaterra e o Império Russo durante o século XIX. Conhecida como “*Great Game*”, a síntese dessa disputa é a tentativa de alcançar acesso direto a mares “quentes”<sup>6</sup> pela potência continental russa e a tentativa de bloqueio desse movimento pela potência marítima inglesa. A tentativa russa se bem sucedida transformaria a potência terrestre em potência anfíbia, ou seja, simultaneamente com característica oceânicas e terrestres.

Com o sistema internacional fechado e a Eurásia como área principal do globo, a disputa secular entre o oceanismo e o continentalismo, representada pela rivalidade anglo-russa, processo ainda mais dramático se comparada com as rivalidades anteriores da história, apresenta o cenário que o geógrafo inglês elabora a sua famosa Teoria do Heartland

Mackinder questiona a visão geográfica tradicional que apresentava um mundo com quatro oceanos e seis continentes e apresenta uma nova forma de enxergar a distribuição de oceanos e terras no globo. Para autor inglês, existia apenas um oceano denominado de Grande Oceano onde as águas eram contínuas. Além disso, a Ásia, a África e a Europa formavam um único continente, denominado Ilha Mundo, cercado por todos os lados pelo Grande Oceano. As Américas e a Austrália seriam ilhas satélites dessa grande massa de terra.

Dentro da gigantesca massa de terra da Ilha Mundo se encontra uma porção de terra que Mackinder considera como uma área pivô, denominada de *Heartland* (COSTA, 1992). Segundo Mello (1999), o *Heartland* é uma ideia estratégica concebida por Mackinder para designar um núcleo basilar da Eurásia, esta porção de terra coincidia com as fronteiras do Império Russo do início do século XX. O *Heartland* era uma verdadeira fortaleza natural isolada do mundo. Nessa região se encontravam vastos recursos naturais que favoreceriam o poder terrestre que a dominasse.

---

<sup>6</sup> Mares que não congelam, como o Mar Ártico, e que não são mares interiores, como o Mar Negro e o Mar Cáspio.

Ademais, a questão da mobilidade na região sofreu uma mudança em relação ao passado. Devido aos avanços na tecnologia dos transportes ferroviários, Mackinder acreditava que a histórica supremacia da capacidade logística do poder marítimo seria mitigada, ou até superada, pelo advento das ferrovias. Desse modo, o Império Russo poderia explorar com mais êxito as potencialidades econômicas da região do *Heartland* (COSTA, 1992).

Por conseguinte, essas características físicas somadas ao desenvolvimento tecnológico dos transportes ferroviários permitiam que uma potência terrestre que dominasse essa região basilar a usasse como retaguarda estratégica para promover uma expansão rumo a mares “quentes”, algo que favoreceria o surgimento de uma potência anfíbia que seria proprietária de vastos recursos humanos e naturais.

A região do *Heartland* é cercada por uma região amortizadora, uma espécie de arco denominado de Crescente Interno (*Inner Crescent*). Essa região será a zona de expansão do poder terrestre. É nela que acontece a fricção entre o poder terrestre e o marítimo. Portanto, para Mackinder (1904), quem dominasse o *Heartland* dominaria a Ilha Mundo, e quem dominasse a Ilha Mundo dominaria a Terra. O Crescente Interno é um espaço de disputa constante entre os dois tipos de poder. Portanto, qualquer nação que se encontre nessa região sofrerá com as consequências dessa fricção compulsoriamente. O exemplo iraniano não configura como uma exceção.

Não é uma surpresa que as ideias de Mackinder possuam relevância até os dias atuais, uma vez que a geografia continua sendo uma prisão de longuíssimo prazo para as ações do gênero humano. Mesmo com alterações devido aos acontecimentos posteriores à Conferência de 1904, como as duas guerras mundiais, o advento do poder aéreo e a eclosão da Guerra Fria, o cerne das ideias originais se manteve válido. Suas ideias serviram de inspiração para outros autores preocupados com questões geopolíticas e geoestratégicas. É o caso de Nicholas J. Spykman, o próximo autor a ser analisado por este texto.

### 3.2 Spkyman e o Rimland

Nicholas J. Spykman foi um professor da Universidade de Yale que se debruçou sobre uma questão fundamental: como os Estado Unidos deveriam agir no mundo? Adepto da corrente realista das Relações Internacionais, em detrimento da corrente idealista, enxergava o sistema internacional como uma estrutura anárquica de Estados e belicosa pela falta de governo central (MELLO, 1999). Para o autor, o equilíbrio nesse jogo anárquico era feito pelas grandes potências, formando uma estrutura oligopolizada (SPYKMAN, 1942). Este jogo das nações

tem como objetivo máximo a autopreservação dos Estados em uma dinâmica de poder relativo. A segurança do Estado só é possível através da busca pelo aumento desse poder relativo. Nessa lógica, “na sociedade internacional são permitidas todas as formas de coerção” (SPYKMAN, 1942).

Spykman reconhece a importância da geografia para a condução da complexa atividade que é a política externa de um Estado, prática primordial para o aumento de poder. Em suas palavras:

Os fatores que condicionam a política dos estados são muitos; são permanentes e temporários, óbvios e ocultos; incluem, além do fator geográfico, a densidade populacional, a estrutura econômica do país, a composição étnica do povo, a forma de governo e os complexos preconceitos de estimação dos chanceleres; e é sua ação e interação simultâneas que criam o fenômeno complexo conhecido como “política externa” (SPYKMAN, 1938, pp 28, tradução livre).

Contudo, Spykman (1938) argumenta que a geografia era o fator condicionante mais importante por ser o mais permanente, uma vez que ela pode ser “responsabilizada” por guerras de longa data que ocorreram ao longo da história, enquanto governos e dinastias surgem e desaparecem. Ademais, a localização do Estado no mundo e em sua região é fator fundamental para entender sua política externa (SPYKMAN, 1938). Devido à complexidade da política externa, é importante reforçar que o próprio autor defende que a geografia influencia e condiciona, mas não é um fator que determina a ação humana.

Visto isso, o autor norte-americano advogava que a primeira linha de defesa dos EUA deveria estar na Eurásia (MELLO, 1999) (WILKINSON, 1985). Esta primeira linha deveria ser feita através de um equilíbrio de poder na Eurásia que fosse benéfico aos EUA (SPYKMAN, 1942). Assim, Washington deveria manter divididas as potências do continente, impedindo que uma correlação de forças surgisse e, ao mesmo tempo, manter a hegemonia no hemisfério ocidental.

A realidade enfrentada pelos EUA através da influência da geografia deve ser compreendida e transformada em estratégia para manter o grau de segurança. Portanto, o intervencionismo norte-americano em regiões estratégicas é influenciado pela realidade geográfica. A estratégia básica deveria ser impedir que um país ou uma aliança de países dominasse a Eurásia. Caso isso viesse a acontecer, Washington se encontraria cercado tanto a Oeste, pelo Pacífico, quanto a Leste, pelo Atlântico (SPYKMAN, 1942). Portanto, os EUA deveriam atuar constantemente para dividir as forças na Eurásia e ser capaz de projetar poder ao mesmo tempo no Pacífico e no Atlântico, cercando as pontas da massa de terra eurásiana (SPYKMAN, 1942).

Para viabilizar a estratégia básica da segurança norte-americana, Spykman adota um modelo modificado do que foi explorado por Mackinder em relação à dinâmica entre o poder marítimo e o poder terrestre. A dinâmica é que o poder terrestre é dominante na Eurásia, região pivô, e o poder marítimo controla as linhas costeiras que circulam a região pivô. Em vista disso, a pressão constante entre os poderes terrestre e marítimo rege a dinâmica estratégica dos países. A potência marítima deve manter desunida, e em equilíbrio, os poderes terrestres eurásianos, para que estes não consigam ter o monopólio sobre a vasta quantidade de recursos da Eurásia.

Do ponto de vista pragmático, a intervenção dos EUA deve ocorrer nas bordas da Eurásia, nas suas fimbrias marítimas. Spykman apresenta uma alternativa ao conceito de *Heartland* elaborado por Mackinder, denominada Teoria do *Rimland* (MELLO, 1999). O *Rimland* substitui o conceito mackinderiano de Crescente Interno (*Inner Crescent*) e se torna a base do pensamento geopolítico e geoestratégico de Spykman.

Geograficamente, o *Rimland* consiste de uma posição intermediária entre os oceanos que cercam a massa eurásiana e o coração desta, o *Heartland*. O *Rimland* tem a natureza anfíbia, isso faz dela uma imensa área tampão entre os poderes terrestre e marítimo. Entretanto, é fundamental ressaltar que Spykman discordava de Mackinder sobre o *Heartland* nas planícies siberianas ser o pivô de poder global. Para o geógrafo norte-americano, com a exceção dos EUA, era no *Rimland* que se encontravam os demais polos de poder global, a região atlântica da Europa e a região costeira do Extremo Oriente (MELLO, 1999). Conforme defendido por Gerace (1991), para Spykman, poderiam ocorrer dois tipos de conflito entre as grandes potências, um entre o poder terrestre e o poder marítimo, e outro entre um poder no *Rimland* e uma aliança entre o poder terrestre e o marítimo. Essa ideia é fundamental para deslocar a área pivô da geopolítica global do *Heartland* para o *Rimland*. Um exemplo dessa dinâmica foi a Segunda Guerra Mundial, conflito caracterizado por uma aliança entre a potência terrestre russa e as potências marítimas inglesa e norte-americana para conter as potências do Eixo localizadas no *Rimland*. Desta maneira, a lógica de “quem dominasse o *Heartland* dominaria a Ilha Mundo, e quem dominasse a Ilha Mundo dominaria a Terra” é substituída pela lógica “quem controla o *Rimland* domina a Eurásia e quem controla a Eurásia domina o destino do mundo”.

### 3.3 Brzezinski e a Eurásia

Zbigniew Brzezinski é herdeiro da geopolítica clássica (PADULA, 2018). Para Mello (1999), do geógrafo inglês, Brzezinski é influenciado pelo conceito do *Heartland* e pelo conflito secular entre o poder terrestre e o poder marítimo pelo controle da massa eurásiana. Por sua

vez, de Nicholas Spykman, Brzezinski absorve o conceito de *Rimland* e a necessidade de controle das fimbrias da Eurásia pelo poder marítimo norte-americano para conter a expansão do poder terrestre soviético.

Durante a Guerra Fria, Brzezinski acredita que o conflito que opõe Washington e Moscou é uma rivalidade entre dois sistemas imperiais distintos, com funcionamento e hierarquias próprias que se colidem simultaneamente em diversas dimensões: militar, política e econômica (MELLO, 1999). Essa colisão multidimensional arrasta de maneira compulsória as unidades menores de cada um desses sistemas. Em resumo, o conflito entre esses dois sistemas se encontra dentro da lógica da contenção do *Heartland* pelo *Rimland* já defendido por Nicholas Spykman.

Para Brzezinski (1997), a Eurásia é o maior continente e um eixo geopolítico fundamental. Assim, o autor defende a tese que o poder que controlasse a massa de terra eurasiática controlaria duas das três regiões mais avançadas e economicamente produtivas do mundo. Na obra *Game Plan* (1986), ainda sob influência da rivalidade da Guerra Fria, o autor defende que essa disputa pela hegemonia da Eurásia ocorre em três espaços estratégicos, o Extremo Oriente, o Extremo Ocidente e o Sudoeste da Ásia. Assim, o perímetro de segurança de Washington se encontraria nas “fimbrias marítimas da Eurásia”.

Segundo Mello (1999), a Doutrina Truman é o processo de contenção em todas as dimensões, não apenas a militar, do poder terrestre soviético no Extremo Ocidente. No caso do Extremo Oriente, a contenção foi feita com a recuperação e incorporação do Japão após a Revolução Chinesa e a Guerra da Coreia em um processo de desenvolvimento a convite (SERRANO & MEDEIROS, 1999).

A terceira área é a mais importante para os objetivos desse texto. Em 1979, o sudoeste da Ásia se tornou um espaço de disputa com a eclosão da Revolução Islâmica no Irã e a invasão soviética ao Afeganistão. Essa fimbria marítima do *Rimland*, localizada no Sudoeste da Ásia, foi denominada por Brzezinski de “ventre mole”. Segundo o autor, esse espaço é estratégico devido às grandes reservas de petróleo e por ser o espaço natural para bloquear o acesso soviético ao Oceano Índico. O Irã é considerado como um Estado-pino. Essa classificação se dá devido à possibilidade desse país se tornar um espaço amortizador das tentativas de expansão do poder terrestre (MELLO, 1999). Além disso, o controle dessa área seria vital para o poder de barganha e influência dos EUA, uma vez que a região é importante fornecedora de Petróleo para os aliados de Washington (PADULA, 2018).

No período pós-Guerra Fria, não obstante as mudanças conjunturais, a Eurásia



continuou sendo a região mais importante no pensamento de Brzezinski. A Eurásia permaneceu como continente basilar para a estratégia norte-americana e o eixo estratégico da rivalidade Leste-Oeste como norte. Washington continua com a necessidade de estabelecer um equilíbrio no continente. Brzezinski (2012), no livro *Strategic Vision*, reforça a importância de se estabelecer uma atuação de longo prazo na Eurásia e a classifica com o “continente mais importante”. A ascensão da China como desafiante econômico dos EUA, o surgimento da Índia como potência regional e a posição japonesa como aliado norte-americano no Pacífico muda a distribuição de poder global e o torna mais disperso (BRZEZINSKI, 2012). Apesar das mudanças de conjuntura, a massa eurásiana continua como área pivô do mundo para Brzezinski.

### 3.4 A importância geopolítica do Irã

A importância do Irã para a geoestratégia norte-americana ultrapassa os limites das dinâmicas conjunturais e está ligada com a relação estratégica que Washington possui com a Eurásia. Para Padula (2018) há uma prioridade permanente atribuída à Eurásia dentro da geoestratégia norte-americana e a conjuntura influencia a intensidade na ação norte-americana nas diferentes regiões do supercontinente. Com o término da Guerra Fria, os EUA não deixaram de ter como prioridade a Eurásia. Na verdade, Washington teve a oportunidade de reconfigurar o mapa político da Eurásia no pós-1989, o combate ao terrorismo e as guerras do Iraque e do Afeganistão são parte desse processo de reordenamento estratégico no continente pivô (PECEQUILO; FORNER, 2017).

Tal prioridade da Eurásia indica a importância do Irã devido à sua localização. Seja pela lógica da geopolítica clássica, apresentada por Mackinder e Spykman, seja pelas ideias de Brzezinski, herdeiro desta corrente, o Irã possui uma importância geoestratégica para os EUA com impactos tanto regional quanto sistêmico. Seguindo a geopolítica clássica, o Irã se encontra em uma região de fricção denominada por Spykman como *Rimland*.

Dentro da Eurásia, Brzezinski (1997) classifica cinco países como sendo Estados-pivôs, a saber: Ucrânia, Azerbaijão, Coreia do Sul, Turquia e Irã. Tais países desempenham um importante papel de pivôs geopolíticos. No caso iraniano, como no caso turco, há um elemento adicional, a capacidade de serem ativos do ponto de vista geoestratégico na sua região. Portanto, o Irã não é apenas um Estado pivô importante para a estabilidade da região, mas também atua ativamente com um ator regional (BRZEZINSKI, 1997).

Ademais, o fortalecimento geopolítico do Irã pós-79 poderia alterar a distribuição de forças no Oriente Médio, teria o potencial de desestabilizar toda a região. Devido a isso que o

desenvolvimento do programa nuclear de Teerã é questão tão cara à estratégia norte-americana. Um Irã nuclearizado, do ponto de vista bélico, poderia colocar em xeque as pretensões de Washington de influenciar um espaço fundamental na sua grande estratégia. Outro fator desestabilizador é a atividade geopolítica regional de Teerã com o financiamento de grupos como Hamas e Hezbollah. Não por coincidência, o desenvolvimento do programa nuclear e o financiamento de grupos contrários aos interesses norte-americanos na sensível região do Oriente Médio são agendas da guerra financeira praticada contra o Irã a partir de 2006.

Além de ser um ator ativo no Oriente Médio, o Irã é um *player* no mercado de petróleo e um grande fornecedor para os aliados de Washington, tais como, Europa e Japão. A estabilidade dessa área sensível do globo possibilita que os EUA tenham a capacidade de atuar como um garantidor do acesso a esse bem estratégico por seus aliados e permite um funcionamento “adequado” do “mercado” (PADULA,2018).

Portanto, de nossa parte, a explicação da histórica pressão comercial e financeira contra Teerã exercida por Washington transcende razões de curto prazo ou de conjuntura, como no caso da crise dos reféns da Embaixada. As razões do uso desse tipo de estratégia estão ancoradas em uma estrutura menos volátil, a importância da posição do Irã dentro das necessidades geoestratégica norte-americanas em atuar na Eurásia, seja para conter a expansão de uma potência terrestre em busca de “mares quentes”, seja para estabelecer um equilíbrio de longo prazo na massa terrestre mais importante do planeta.

Podemos notar que as mudanças na política externa norte-americana para o Oriente Médio não interromperam o uso do mecanismo de sanções no caso iraniano. Tampouco geram um período em que as sanções foram levantadas por completo. Washington não deixou de aplicar algum tipo de sanção nem durante a vigência do *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA)<sup>7</sup> (KATZMAN, 2020). Portanto, desde 1979, as sanções são utilizadas ininterruptamente, apesar das mudanças na região e no Sistema Internacional ocorridas. Tanto as sanções econômicas quanto a guerra financeira foram ferramentas do campo geopolítico, mecanismos usados dentro dos objetivos geoestratégicos norte-americanos para a Eurásia. Tal continuidade está em consonância com a avaliação de Bandeira (2016) sobre a importância do pivô geopolítico da Eurásia para os norte-americanos.

---

<sup>7</sup>JCPOA foi o acordo nuclear entre EUA, Irã e União Europeia.

#### 4 Considerações finais

A escolha do Irã como alvo da guerra financeira não está relacionada à lógica dos mercados ou da globalização financeira. A guerra financeira e as sanções não respeitam a dinâmica dos lucros ou dos frios modelos econômicos, estéreis de relações de poder. O espaço da guerra financeira é decidido respeitando a dinâmica da geopolítica e dos movimentos geoestratégicos de longo prazo. A escolha do alvo não é aleatória e não pertence ao campo da “economia”. As sanções comerciais e a guerra financeira contra o Irã não foram uma disputa por mercados ou por mais dinheiro. Esses eventos foram, e ainda são, parte de uma disputa pelo poder no tabuleiro das nações.

A dimensão monetário-financeira é uma dimensão do poder, seja dentro das sociedades, seja na relação entre elas. A moeda não é um elemento neutro, ela se caracteriza como uma tecnologia social intimamente relacionada com a dimensão política. A utilização desta como ferramenta de coerção no jogo das grandes potências não é uma heresia epistêmica como pressupõe a Teoria Econômica. Pelo contrário, se configura como um fruto de um processo complexo de interação entre espaço, poder e finanças que está relacionado com a grande estratégia da potência norte-americana para o continente mais importante na disputa pelo poder global, a Eurásia.

No caso do Irã, tal razão se encontra na importância do espaço iraniano para a estratégia norte-americana, uma vez que a Eurásia estabelece desafios permanentes aos EUA e à sua geoestratégia. O uso da guerra financeira como solução estratégica está associada à importância do espaço onde se encontra o alvo. A importância da posição geográfica do Irã no *Rimland* não cria um determinismo geográfico para a aplicação das sanções econômicas e financeiras, mas evidencia a importância da geografia na disputa entre as grandes potências e nas escolhas estratégicas como forma de coerção contra um adversário. Os motivos políticos estão relacionados à posição geopolítica do Irã no tabuleiro das nações.

Seja por ser um espaço fundamental para a contenção do poder terrestre, como na lógica da Guerra Fria, seja por ser um país que busca um desenvolvimento tecnológico capaz de desequilibrar uma região altamente instável, o Irã é um espaço de importância estratégica para os EUA. As sanções comerciais e financeiras cumprem um importante papel de pressão geopolítica indispensável para as ambições de Washington no tabuleiro do poder global.

## Referências

BANDEIRA, L. A. M. *A desordem mundial: o espectro da total dominação*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro. 2016.

BRZEZINSKI, Z. *Game plan*. Atlantic Monthly Press, 1986.

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

BRZEZINSKI, Z. *Strategic vision: america and the crisis of global power*. New York: Basic Books, 2012.

COSTA, W. M. *Geografia política e geopolítica: um discurso sobre o território e o poder*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1992.

DREZNER, D.W. *Sanctions sometimes smart: targeted sanctions in theory and practice*. *International Studies Review* Volume 13, 96–108. 2011. Disponível em: <<https://academic.oup.com/isr/article-abstract/13/1/96/1807429>>. Acesso em: 27 ago 2020.

DUBOWITZ, M.; FIXLER, A. *Cyber-enabled ‘swift’ warfare: power, blowback, and hardening american defenses*. In: S. F. Ravich, *Cyber-enabled economic warfare: an evolving challenge*. Washington: Gudson Institute, p. 14-48. 2015.

EUA; Departamento de Estado. *Designation of iranian entities and individuals for proliferation activities and support for terrorism*, 2007. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/94193.htm>>. Acesso em: 11 out 2020.

FAYAZMANESH, S. *The United States and Iran: sanctions, wars and the policy of dual containment*. Nova Iorque: Routledge, 2008.

FENAROLI, G. C. *Financial warfare: money as an instrument of conflict and tension in the international arena*. Senior Projects Spring 2016. Disponível em: <[https://digitalcommons.bard.edu/senproj\\_s2016/136/](https://digitalcommons.bard.edu/senproj_s2016/136/)>. Acesso em: 18 ago 2020.

GERACE, M. P. *Between mackinder and spykman: geopolitics, containment, and after*; in “Comparative Strategy”, vol 10, p. 347-364, 1991.

KATZENSTEIN, S. *Dollar unilateralism: the new frontline of national security*. *Indiana Law Journal*, 293 – 351, 2015. Disponível em: <<http://ilj.law.indiana.edu/articles/16->

[Katzenstein.pdf](#)>. Acesso em: 15 ago 2020

KATZMAN, K. *Iran sanctions*. Washington: Congressional Research Service, Julho, 2020.

KITTRIE, O. F. *New sanctions for a new century: treasury's innovative use of financial sanctions*. University of Pennsylvania Journal of International Economic Law, 189-822, 2009. Disponível em: <<https://scholarship.law.upenn.edu/jil/vol30/iss3/3/>>. Acesso em: 23 ago 2020.

LACOSTE, Y. *A geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Campinas: Papirus. 1988.

MACKINDER, H. *Geographical pivot of history*. The Geographical Journal,, Vol. 23, No. 4, p.421-444, 1904.

MALONEY, S. *Iran's political economy since revolution*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015.

MELLO, L. I. *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: EDUSP, 1999.

PADULA, R. *O pensamento geoestratégico e os documentos estratégicos dos EUA no pós Guerra Fria*. Carta Internacional (USP), v. 13, p. 31-55, 2018.

PECEQUILO, C. S., & FORNER, C. N. *Barack Obama e o Oriente Médio: um Panorama Crítico (2009/2017)*. Carta Internacional, v. 12, p. 101-125, 2017.

RAJENDRAN, G. *Financial blockades: reserve currencies as instruments of coercion*. In: A. Wheatley, *The power of currencies and the currencies of power*, pp. 87-101. London: Routledge. 2013.

RIVLIN, P. *Leverage of economic sanctions - the case of US sanctions against Iran, 1979–2016*. In: M. WIGELL, S. SCHOLVIN, & M. AALTOLA, *Geo-economics and power politics in the 21st century: the revival of economic statecraft*, p. 135 - 153. New York, NY: Routledge, 2018.

SERRANO, F., & MEDEIROS, C. A. *Padrões monetários internacionais e crescimento*. In: J. L. FIORI, *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, p. 119-151. Petrópolis: Vozes, 1999.

SILVA AZEVEDO, F. *Sanções financeiras: um estudo de caso sobre o uso da arma monetária*

*sobre o Irã*. Rio de Janeiro: UFRJ [Dissertação de mestrado], 2020. Disponível em: <<https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PEPI/disserta%C3%A7%C3%B5es/2020/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Fernando%20Silva%20Azevedo%20-%20PEPI.pdf>>. Acesso em: 04 set 2020.

SPYKMAN, N. *Geography and foreign policy I*. The American Political Science Review, Vol. 32, No. 1, p. 28-50, 1938.

SPYKMAN, N. *America's strategy in world politics: the united States and the balance of power*. Nova Iorque: Harcourt, Brace and Company, 1942.

TORRES FILHO, E. *A bomba dólar: paz, moeda e coerção*. Instituto de Economia - UFRJ - Texto para Discussão 026 | 2019. Disponível em: <[https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2019/TD\\_IE\\_026\\_2019\\_TORRES%20FILHO.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2019/TD_IE_026_2019_TORRES%20FILHO.pdf)>. Acesso em: 01 ago 2020.

WILKINSON, D. *Spykman and geopolitics*. In C.E Zoppo e C. Zorgbibe (editores) *On Geopolitics: Classical and Nuclear*. Dordrecht:Martinus Nijhoq, 1985.

XIANGSUI, W., & LIANG, Q. *Unrestricted Warfare*. Beijing: PLA Literature and Arts, 1999.

ZARATE, J. *Treasury's war: the unleashing of a new era of financial warfare*. New York: PublicAffairs, 2013.

**Recebido em 21 de janeiro de 2021.**

**Aceito para publicação em 25 de fevereiro de 2021.**



## O SISTEMA DE CABOS SUBMARINOS DE CONECTIVIDADE NO BRASIL SOB A ÓTICA DA SEGURANÇA MARÍTIMA ENQUANTO INFRAESTRUTURA CRÍTICA DE COMUNICAÇÃO

### THE SYSTEM OF SUBMARINE CONNECTIVITY CABLES IN BRAZIL FROM THE POINT OF MARITIME SAFETY AS A CRITICAL COMMUNICATION INFRASTRUCTURE

**Michael Scheffer Lopes**

Oficial do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, Mestrando do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política (IUPERJ-UCAM), assistente de pesquisa voluntário no Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval (EGN).

**RESUMO:** A infraestrutura crítica de comunicação brasileira possui um sistema de cabos submarinos de conectividade que merece especial atenção no que tange à segurança marítima, pois eles compõem um conjunto ameaçado do ponto de vista estratégico. Sua inoperância após um ataque inviabilizaria o modo de vida moderno, trazendo consequências econômicas, sociais e dificultando a condução de uma eventual guerra. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar os cabos submarinos de conectividade com o olhar da segurança marítima em busca de riscos e ameaças ao Estado Brasileiro. A análise será feita por meio de uma revisão da literatura sobre cabos submarinos e estudo de caso dos cabos submarinos responsáveis pelas comunicações no Brasil. O mapeamento dos cabos submarinos por cidades brasileiras realizado neste estudo, e também a análise de sua concentração por Distritos Navais, detectou a maior concentração de cabos conectados na área do 3º Distrito Naval. Essa informação pode amparar uma futura alocação de mais navios pela Marinha do Brasil, ratifica-se ainda a urgência na implementação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul.

**Palavras-chave:** Infraestrutura crítica; Segurança marítima; Cabos submarinos.

**ABSTRACT:** The critical infrastructure of Brazilian communication has a system of undersea connectivity cables that deserves special attention with regard to maritime security, for being part of a group that is threatened from a strategic point of view. Its inoperability after an attack could make the modern way of life unfeasible, bringing economic and social consequences and making it difficult to conduct an eventual war. In this context, the purpose of this paper is to analyze the submarine connectivity cables from the perspective of Maritime Security in search of risks and threats to the Brazilian State. The analyses will be conducted through a review of the literature on submarine cables and a study case of the submarine cables responsible for communications in Brazil. The mapping of submarine cables by Brazilian cities carried out in this study, and also the analysis of their concentration by Naval Districts, detected the highest concentration of cables connected in the area of the 3rd Naval District. This information may support a future allocation of more ships by the Brazilian Navy, the urgency in implementing the Blue Amazon Management System is also ratified.

**Keywords:** Critical infrastructure; Maritime Security; Submarine cables.





## 1 Introdução

A partir do prisma da segurança marítima o presente trabalho analisa os cabos submarinos de conectividade brasileiros, os quais foram desenvolvidos inicialmente como meio de comunicação internacional para o telégrafo e hoje funcionam principalmente em virtude da internet. Segundo Gotschalg (2009), desde a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) a já existente União Internacional das Telecomunicações (UIT) tornou-se uma das várias agências especializadas na ONU, tendo sua sede transferida de Berna para Genebra em 1948. A UIT regula o arcabouço jurídico sobre os cabos submarinos em águas internacionais e há acordos bilaterais para sua manutenção entre os países que são conectados por cada um deles.

A segurança marítima sofre grandes transformações a cada dia pela diversidade e complexidade das ameaças e riscos que pendem sobre as áreas de soberania e jurisdição marítima dos Estados, com repercussões transnacionais, regionais e globais (LOURENÇO, 2013). Nesse sentido, Sacchetti (2001) destaca no contexto da segurança marítima as vias de comunicação oceânicas e a defesa das linhas de comunicação marítimas. Como exemplo dessa preocupação no plano internacional, a Marinha do Reino Unido realizou um comunicado de imprensa no dia 24 de março de 2021 sobre o desenvolvimento de um novo navio de Vigilância Oceânica Multifunção (MROSS), de superfície, com tripulação de 15 pessoas que já poderá realizar sondagens a partir de 2024. O objetivo do projeto é proteger a infraestrutura submarina crítica do Reino Unido contra o risco de sabotagem aos cabos submarinos. Para tanto, o navio será equipado com sensores e drones submarinos operados remotamente (REINO UNIDO, 2021).

No contexto nacional, a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas publicada em 2020, ainda em sua introdução, realiza uma retrospectiva histórica sobre Infraestruturas Críticas que convém citar:

No Brasil, o tema teve impulso a partir de 2006, após os ataques perpetrados por uma organização criminosa a várias instalações sediadas no Estado de São Paulo. Esses eventos levaram o Governo brasileiro a tomar a iniciativa de identificar quais infraestruturas do País deveriam ser prioritariamente protegidas, no caso de novas ocorrências daquela natureza.

No Brasil, o tema teve impulso a partir de 2006, após os ataques perpetrados por uma organização criminosa a várias instalações sediadas no Estado de São Paulo. Esses eventos levaram o Governo brasileiro a tomar a iniciativa de identificar quais infraestruturas do País deveriam ser prioritariamente protegidas, no caso de novas ocorrências daquela natureza. [...] Trata-se, portanto, de **infraestruturas** que necessitam de **medidas de segurança** capazes de garantir sua **integridade e seu funcionamento**, o que significa dizer que a segurança física e operacional precisa ser conhecida e acompanhada, a fim de assegurar a prestação desses serviços essenciais.

A segurança efetiva se inicia com a compreensão clara de todos os tipos e níveis de risco que uma organização enfrenta (BRASIL, 2020, grifo nosso).

É destacado que nos últimos quinze anos a preocupação com a integridade e funcionamento de infraestrutura despertou a necessidade de medidas de segurança, na esfera de órgãos como o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo, que publicaram documentos como a Política Nacional de Inteligência e a Estratégia Nacional de Inteligência abrangendo também a infraestrutura de comunicações, onde se insere o tema dos cabos submarinos.

O Brasil tem sua maior interconexão de dados e de comunicação feitas por cabos submarinos, que são mais numerosos a cada ano. O mesmo ocorre em diversos outros Estados, mas o Brasil em particular é mais dependente do sistema por estar distante dos grandes centros urbanos do hemisfério norte. A regulação dos mesmos, no país, nem sempre tem acompanhado a tendência mundial com a rapidez necessária e há poucas ações e planos efetivos de sua monitoração e proteção estratégica.

Este estudo realiza inicialmente a conceitualização dos cabos submarinos enquanto objeto de atenção da segurança marítima, buscando responder à pergunta de pesquisa sobre como eles compõem parte sensível da infraestrutura crítica de comunicações. Em seguida é realizada uma retrospectiva histórica sobre a implementação dos cabos submarinos a serviço da guerra e sua ameaça estratégica enquanto alvo potencial de ataques inimigos.

A seção seguinte alcança o objetivo central do artigo: identificar quais são os cabos submarinos, onde eles se localizam e as relações desses cabos ligados ao Brasil. Como resultado, a identificação e localização dos cabos submarinos brasileiros são apresentados em mapeamento por cidades brasileiras e também sua concentração por Distritos Navais. A última seção apresenta análise sobre a normatização nacional dos cabos submarinos, especialmente em relação às responsabilidades por sua segurança, com uma reflexão sobre o valor estratégico tangível do mar para o Brasil, a partir de trechos da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) em vigor, que retratam bem a necessidade de defesa dos cabos submarinos.

## **2 Cabos submarinos a serviço da guerra**

O conceito de segurança marítima brasileiro é amplo, pois na língua portuguesa o conceito abrange a noção de segurança contida nos termos *maritime security* e *maritime safety*,

que na língua inglesa possuem significados distintos. Para Beirão (2020), *maritime safety* compreende a segurança da navegação e atividade de busca e salvamento na área de responsabilidade de cada país, baseada na Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar; enquanto *maritime security* trata de proteção e defesa de ameaças e riscos internacionais, a integridade de pessoas e bens no mar, instalações portuárias, combate à pirataria, poluição marítima, tráfico de drogas, entre outros. Em segurança marítima, no sentido de security, historicamente os cabos submarinos foram muito utilizados.

O primeiro cabo submarino de telegrafia foi instalado em 1851 e ligava a Inglaterra à França, e conseqüentemente à rede de cabos terrestres da Europa, possibilitando uma maior quantidade de relações comerciais entre as nações europeias. Serviu de estímulo para futuras ligações transoceânicas (KOCHER e OLIVEIRA, 2012). Inicialmente os cabos eram compostos por fios de cobre revestidos com resina guta-percha, protegidos por uma blindagem de fios metálicos. Atualmente são utilizados pares de fibra óptica em sua composição. Há cerca de 300 cabos de fibra óptica transoceânicos no fundo do mar, um recurso mais valioso que petróleo e gás, tendo em vista que 95% do tráfego de voz e Internet viaja por eles, incluindo transações financeiras de US\$ 4 trilhões por ano (CLARK, 2016). Os cabos submarinos são utilizados para conduzir missões diplomáticas, coordenar operações militares e coletar dados de inteligência, as comunicações confidenciais e os dados civis utilizam a mesma rede de cabos submarinos, levantando a preocupação com escutas clandestinas.

O Brasil iniciou o uso do telégrafo elétrico em 1852 e em 1857 instalou os primeiros cabos submarinos, comunicando os principais portos nacionais entre si. Ao longo do século XIX expandiu a rede de cabos submarinos para conectar o país à Europa. A evolução desse meio de comunicação foi rápida de modo que os cabos submarinos já ligavam a maioria dos países do globo em 1870 (SILVA e MOREIRA, 2007).

Segundo Silva (2009), a primeira vez que um exército esteve em contato com os distantes campos de batalha por meio do telégrafo elétrico foi em 1855 durante a Guerra da Criméia, entre os impérios Russo e Otomano. Uma disputa territorial havia levado a Grã-Bretanha e França a declararem guerra à Rússia para evitar sua expansão sobre a região dos Balcãs em direção ao Mediterrâneo. As mensagens eram enviadas por telégrafo para Marselha e seguiam de navio para Constantinopla, sendo entregues após vinte dias de viagem. Os governos inglês e francês construíram linhas terrestres de telégrafos entre Budapeste, na Hungria e a cidade de Varna, na Bulgária, beirando o Mar Negro. A partir desse ponto assentaram um cabo provisório até a Criméia, no Mar Negro, atual Ucrânia.

Outro exemplo ocorreu durante a Revolta dos Sipaios, em 1857, quando a Índia era a principal colônia britânica. A Grã-Bretanha contratou a empresa *Red Sea and India Telegraph Company* para instalação de um cabo submarino que ligaria a Grã-Bretanha à Índia, passando pelo Mar Mediterrâneo e o Mar Vermelho (HEADRICK, 1988). A complementação do projeto ocorreu em 1858, quando a Turquia instalou uma linha telegráfica aérea iniciando em Constantinopla, passando por Bagdá até Fao, no golfo pérsico, de onde alguns cabos submarinos ligaram cidades menores no litoral até Gwadur, cidade de fronteira indiana (SILVA, 2011).

Em uma perspectiva mais recente, o artigo *Undersea cables and the future of submarine competition*, publicado por Bryan Clark na revista *Bulletin of the Atomic Scientists* em 2016, afirma que países com melhores capacidades para usar o terreno submarino terão vantagem particularmente durante as fases iniciais de um conflito, tendo em vista um ataque a cabos submarinos ou submarinos de mísseis balísticos. Nesse sentido, a localização dos cabos ficou mais fácil e rápida com veículos subaquáticos não tripulados, que as marinhas podem utilizar em missões de ataque a cabos submarinos e infraestruturas inimigas. Uma decisão incorreta nesse cenário ocasiona apenas a perda do veículo não tripulado tendo em vista que esses sistemas podem utilizar comunicações de longo alcance ou operar em conjunto com submarinos próximos (CLARK, 2016). Essa realidade levanta preocupações com as atuais ameaças estratégicas aos cabos submarinos.

### **3 Ameaça estratégica aos cabos submarinos**

Segundo Ribeiro *et al.* (2010) as ações de segurança marítima se desenvolvem numa área muito vasta; seria muito difícil para uma única nação ou uma organização supranacional conseguir garantir a lei e a ordem em todo o mar. Os interesses de segurança se alargaram muito com a globalização, desterritorializando a segurança para além das fronteiras tradicionais onde os Estados ou as organizações internacionais atuam (FERNANDES, 2004). Nesse sentido, os Estados possuem sistemas de segurança marítima com as informações de tráfego marítimo, exercendo vigilância e presença naval nos espaços marítimos de jurisdição, visando o exercício da soberania e salvaguarda da economia globalizada (LOURENÇO, 2013).

Para ampliar o monitoramento das Águas Jurisdicionais Brasileiras e das regiões de Busca e Salvamento sob responsabilidade do Brasil, foi projetado o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz). A Marinha do Brasil (MB) formalizou a solicitação de Propostas para o Desenvolvimento SisGAAz em 2014. Entretanto, em 2015 o projeto foi

interrompido devido às restrições orçamentária e financeira. Recentemente o projeto foi adequado ao atual orçamento na forma de um projeto piloto (BRASIL, 2020).

As tradicionais armas táticas são utilizadas no campo de batalha para ameaçar alvos militares imediatos. Entretanto, existem armas estratégicas desenvolvidas para ameaçar à infraestrutura industrial, podendo destruir a estrutura de comando e organização política econômica e social de um país. A infraestrutura de comunicações, representada neste estudo pelos cabos submarinos, possui alto valor para a capacidade do país conduzir uma guerra. Sua destruição debilitaria seriamente as rotinas na atual era tecnológica. Segundo Abreu *et al* (2016), os cabos submarinos são de grande importância enquanto meios de comunicação e transferência de dados, pois oferecem uma velocidade de transmissão elevada e uma confiabilidade altíssima. Como desvantagem do sistema, são apresentados os custos de fabricação, instalação e manutenção, pois exigem empresas extremamente especializadas que avaliam o relevo oceânico.

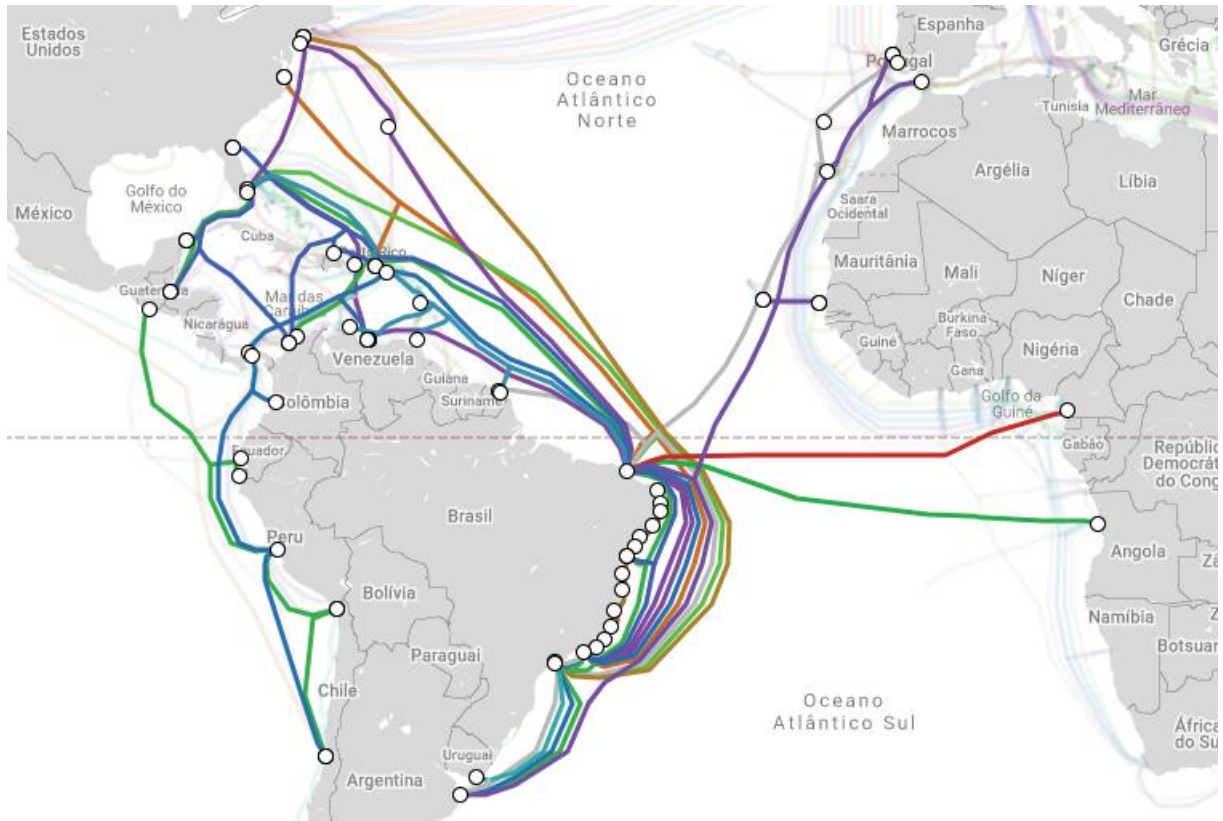
Dessa forma, os sistemas de telefonia e internet, assim como o antigo telégrafo, podem realizar suas conexões por cabos submarinos, uma tecnologia implementada no século XIX utilizando cabos que contém vários pares de fibra óptica, posicionados no fundo do mar para transportar sinais de comunicações (SINTPQ, 2015). No entanto, trata-se de um sistema relativamente frágil. Sua fragilidade se percebe, por exemplo, em um caso que ocorreu em 2013 no Mar Mediterrâneo, quando três mergulhadores, ao utilizar ferramentas manuais, conseguiram cortar o principal cabo que conectava a Europa ao Egito. Com isso, a largura de banda da Internet do Egito foi reduzida em 60%. Os pontos de terminação em terra também são vulneráveis por ser mais fácil de serem localizados.

Para Clark (2016), a capacidade de proteger os cabos submarinos e seus desembarques em terra será cada vez mais importante em conflitos, pois ataques coordenados em cabos podem isolar forças militares, dados de inteligência e até mesmo impedir o controle de armas nucleares e sistemas de alerta.

#### **4 Localização dos cabos submarinos brasileiros**

No início de 2020 havia aproximadamente 406 cabos submarinos em serviço em todo o mundo. Em consulta à base de dados *TeleGeography* (2020), foram encontrados dezesseis cabos submarinos no Brasil, dos quais quatorze conectam a outros países. Os cabos são projetados para uma vida útil mínima de 25 anos, e até podem permanecer operacionais por mais tempo, mas geralmente são aposentados mais cedo por se tornarem obsoletos.

**Figura 1 - Cabos submarinos em operação no Brasil.**



**Fonte:** *TeleGeography* (2020).

Serão listados os cabos submarinos encontrados em consulta à base de dados *TeleGeography* (2020):

**Quadro 1 - Cabos submarinos no Brasil.**

<b>Nome</b>	<b>Começou a operar em</b>	<b>Cidades que conecta</b>	<b>Proprietários do sistema</b>	<b>Comprimento do sistema de cabo/URL da imagem</b>
Cabo “South Atlantic Cable System (SACS)”	Setembro de 2018	Fortaleza, Brasil; Sangano, Angola.	Angola Cables; Localizador padrão de recursos (URL): < <a href="http://www.angolacables.co.ao">http://www.angolacables.co.ao</a> >	6,165 km < <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/south-atlantic-cable-system-sacs">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/south-atlantic-cable-system-sacs</a> >
Cabo “South Atlantic Inter Link (SAIL)”	Setembro de 2018	Fortaleza, Brasil; Kribi, Camarões	Camtel, China Unicom	5,800 km < <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/south-atlantic-inter-link-sail">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/south-atlantic-inter-link-sail</a> >
Cabo “Atlantis-2”	Fevereiro de 2000	Carcavelos, Portugal; Conil, Espanha; Dakar, Senegal; El Médano, Ilhas Canárias, Espanha; Fortaleza, Brasil; Las Toninas, Argentina; Praia, Cabo Verde	Embratel, Deutsche Telekom, Telecom Italia Sparkle, Telecom Argentina, Telxius, Altice Portugal, Orange, Telefónica Larga Distancia de Puerto Rico, AT&T, BICS, KT, Singtel, Tata Communications, Verizon, BT, Orange Polska	8,500 km < <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/atlantis-2">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/atlantis-2</a> >

Continua

## Cont. Quadro 1.

Cabo “EllaLink”	2021	Fortaleza, Brasil; Funchal, Portugal; Kourou, Guiana Francesa; Praia Grande, Brasil; Praia, Cabo Verde; Sines, Portugal.	EllaLink Group; URL: <a href="http://www.ella.link/">http://www.ella.link/</a>	6,200 km < <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/ellalink">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/ellalink</a> >
Cabo “Seabras-1”	Setembro de 2017	Praia Grande, Brasil; Wall Township, NJ, Estados Unidos	Seaborn Networks, Telecom Italia Sparkle; URL: <a href="http://www.seabornnetworks.com">http://www.seabornnetworks.com</a>	10,800 km < <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/seabras-1">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/seabras-1</a> >
Cabo “Monet”	Dezembro de 2017	Boca Raton, Flórida, Estados Unidos; Fortaleza, Brasil; Santos, Brasil	Angola Cables, Google, Algar Telecom, Antel Urugua	10,556 km < <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/monet">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/monet</a> >
Cabo “BRUSA”	Agosto de 2018	Fortaleza, Brasil; Rio de Janeiro, Brasil; San Juan, PR, Estados Unidos; Virginia Beach, VA, Estados Unidos	Telxius; URL: <a href="http://www.telxius.com">http://www.telxius.com</a>	11,000 km < <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/brusa">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/brusa</a> >

Continua



## Cont. Quadro 1.

Cabo "GlobeNet"	Outubro de 2000	Barranquilla, Colômbia; Boca Raton, Flórida, Estados Unidos; Fortaleza, Brasil; Maiquetia, Venezuela; Rio de Janeiro, Brasil; St. David's, Bermuda; Tuckerton, NJ, Estados Unidos	GlobeNet; URL: <a href="http://www.globenet.net;">http://www.globenet.net;</a>	23,500 km < <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/globenet">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/globenet</a> >.
Cabo "America Movil Submarine Cable System-1 (AMX-1)"	2014	Barranquilla, Colômbia; Cancún, México; Cartagena, Colômbia; Fortaleza, Brasil; Hollywood, Flórida, Estados Unidos; Jacksonville, Flórida, Estados Unidos; Puerto Barrios, Guatemala; Puerto Plata, República Dominicana; Rio de Janeiro, Brasil; Salvador, Brasil; San Juan, PR, Estados Unidos	América Móvil; URL: <a href="http://www.americamovil.com;">http://www.americamovil.com;</a>	17,800 km < <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/america-movil-submarine-cable-system-1-amx-1">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/america-movil-submarine-cable-system-1-amx-1</a> >

Continua

Cont. Quadro 1.

<p>Cabo “South America-1 (SAM-1)”</p>	<p>Março de 2001</p>	<p>Arica, Chile; Barranquilla, Colômbia; Boca Raton, Flórida, Estados Unidos; Fortaleza, Brasil; Las Toninas, Argentina; Lurin, Peru; Mancora, Peru; Puerto Barrios, Guatemala; Puerto San Jose, Guatemala; Punta Cana, República Dominicana; Punta Carnero, Equador; Rio de Janeiro, Brasil; Salvador, Brasil; San Juan, PR, Estados Unidos; Santos, Brasil; Valparaíso, Chile</p>	<p>Telxius; URL: <a href="http://www.telxius.com/">http://www.telxius.com/</a></p>	<p>25,000 km &lt;<a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/south-america-1-sam-1">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/south-america-1-sam-1</a>&gt;</p>
<p>Cabo “South American Crossing (SAC)”</p>	<p>Setembro de 2000</p>	<p>Buenaventura, Colômbia; Colon, Panamá; Fort Amador, Panamá; Fortaleza, Brasil; Las Toninas, Argentina; Lurin, Peru; Puerto Viejo, Venezuela; Rio de Janeiro, Brasil; Santos, Brasil; St. Croix, VI, Estados Unidos; Valparaíso, Chile</p>	<p>Telecom Italia Sparkle, Lumen; URL: <a href="http://www.lumen.com/wholesale.html">http://www.lumen.com/wholesale.html</a></p>	<p>20,000 km &lt;<a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/south-american-crossing-sac">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/south-american-crossing-sac</a>&gt;</p>

Continua

## Cont. Quadro 1.

Cabo “Americas- II”	Agosto de 2000	Camuri, Venezuela; Cayenne, Guiana Francesa; Fortaleza, Brasil; Hollywood, Flórida, Estados Unidos; Le Lamentin, Martinica; Miramar, PR, Estados Unidos; Porto da Espanha, Trinidad e Tobago; St. Croix, VI, Estados Unidos; Willemstad, Curaçao	Embratel, AT&T, Verizon, Sprint, CANTV, Tata Communications, CNT, Orange, Altice Portugal, C&W Networks, Telecom Italia Sparkle, Lumen	8,373 km < <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/americas-ii">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/americas-ii</a> >
Cabo “Malbec”	2021	Las Toninas, Argentina; Praia Grande, Brasil; Rio de Janeiro, Brasil	GlobeNet, Facebook; URL: <a href="http://www.globenet.net">http://www.globenet.net</a>	2,600 km < <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/malbec">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/malbec</a> >
Cabo “Tannat”	2018;	Las Toninas, Argentina; Maldonado, Uruguai; Santos, Brasil	Google, Antel Uruguay	2,000 km < <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/tannat">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/tannat</a> >

Continua

Cont. Quadro 1.

Cabo “Brazilian Festoon”	1996	Aracajú, Brasil; Atafona, Brasil; Ilhéus, Brasil; João Pessoa, Brasil; Macaé, Brasil; Maceió, Brasil; Natal, Brasil; Porto Seguro, Brasil; Recife, Brasil; Rio de Janeiro, Brasil; Salvador, Brasil; Sitio, Brasil; São Mateus, Brasil; Vitória, Brasil.	Embratel; <a href="http://www.embratel.com.br">http://www.embratel.com.br</a>	URL: < <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/brazilian-festoon">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/brazilian-festoon</a> >	2,543 km
Cabo “Junior”	2018	Rio de Janeiro, Brasil; Santos, Brasil	Google; URL: <a href="https://cloud.google.com;">https://cloud.google.com;</a>	< <a href="https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/junior">https://www.submarinecablemap.com/#/submarine-cable/junior</a> >	390 km

**Fonte:** Elaboração própria a partir de TeleGeography (2020).

#### 4.1 Mapeamento dos cabos submarinos por cidades brasileiras

Após a compilação dos dados consultados foi confeccionada a tabela abaixo com as cidades brasileiras de onde partem os sistemas de cabos submarinos. O número total de cabos muda conforme novos cabos entram em serviço e cabos mais antigos são desativados.

**Quadro 2** - Cidades brasileiras conectadas em cada sistema de cabos

<b>Nome do sistema de cabos</b>	<b>Cidades brasileiras conectadas no sistema</b>
South Atlantic Cable System (SACS)	Fortaleza
South Atlantic Inter Link (SAIL)	Fortaleza
Atlantis-2	Fortaleza
EllaLink	Fortaleza, Praia Grande
Seabras-1	Praia Grande
Monet	Fortaleza, Santos
BRUSA	Fortaleza, Rio de Janeiro
GlobeNet	Fortaleza, Rio de Janeiro
America Movil Submarine Cable System-1 (AMX-1)	Salvador, Rio de Janeiro
South America-1 (SAm-1)	Fortaleza, Salvador, Rio de Janeiro, Santos
South American Crossing (SAC)	Fortaleza, Rio de Janeiro, Santos
Americas-II	Fortaleza
Malbec	Rio de Janeiro, Praia Grande
Tannat	Santos
Brazilian Festoon	Aracajú, Atafona, Ilhéus, João Pessoa, Macaé, Maceió, Natal, Porto Seguro, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Sitio, São Mateus, Vitória
Junior	Rio de Janeiro, Santos

**Fonte:** Elaboração própria.

#### 4.2 Concentração de cabos submarinos por Distritos Navais

A MB dividiu o país em nove Distritos Navais (DN) compostos por Estados. Cada DN é responsável por operações navais e aeronavais que zelam pela segurança da navegação marítima, sendo executadas atividades de Patrulha Costeira, Inspeção Naval e Socorro e Salvamento Marítimo, entre outras (SPÍNOLA, 2020). A partir da compilação dos dados consultados e da área de cada DN foi confeccionada a tabela abaixo, com o mapeamento dos cabos submarinos que estão conectados na área de cada DN.

**Quadro 3 - Cabos submarinos por Distrito Naval (DN).**

<b>Distrito Naval (DN)</b>	<b>Cabos submarinos conectados na área</b>
1° Distrito Naval – Rio de Janeiro, Espírito Santo e sudeste de Minas Gerais	Total de oito: BRUSA, GlobeNet, America Movil Submarine Cable System-1 (AMX-1), South America-1 (SAm-1), South American Crossing (SAC), Malbec, Brazilian Festoon, Junior.
2° Distrito Naval – Bahia, Sergipe, norte e sudoeste de Minas Gerais	Total de três: America Movil Submarine Cable System-1 (AMX-1), South America-1 (SAm-1), Brazilian Festoon.
3° Distrito Naval – Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas	Total de doze: South Atlantic Cable System (SACS), South Atlantic Inter Link (SAIL), Atlantis-2, EllaLink, Monet, BRUSA, GlobeNet, South America-1 (SAm-1), South American Crossing (SAC), Americas-II, Brazilian Festoon.
4° Distrito Naval – Amapá, Pará, Maranhão e Piauí	Zero
5° Distrito Naval – Rio Grande do Sul e Santa Catarina	Zero
6° Distrito Naval – Mato Grosso e Mato Grosso do Sul	Zero
7° Distrito Naval – Tocantins, Goiás e Distrito Federal	Zero
8° Distrito Naval – São Paulo, Paraná e sul de Minas Gerais	Total de oito: EllaLink, Seabras-1, Monet, South America-1 (SAm-1), South American Crossing (SAC), Malbec, Tannat, Junior.
9° Distrito Naval – Roraima, Acre, Amazonas e Rondônia	zero

**Fonte:** Elaboração própria.

Analisando a tabela é possível identificar uma concentração maior de cabos submarinos em alguns Distritos Navais, com destaque para o 3º DN, essa informação pode amparar uma alocação de mais navios pela MB nesses locais para ações de defesa. Nesse sentido, o primeiro capítulo do Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040), lançado em setembro de 2020, descreve o ambiente operacional brasileiro para o desenvolvimento e segurança marítima e fluvial, com destaque para conceitos político-estratégicos, onde aparecem os cabos submarinos de fibra ótica:

1.2 – MAR E ÁGUAS INTERIORES: **RIQUEZAS DO BRASIL**

[...] É necessário destacar que a quase totalidade das comunicações pela internet entre os continentes é realizada por meio de **cabos de fibra ótica** dispostos no fundo dos oceanos. [...] 1.2.2 – Funções do Poder Marítimo [...] – Intercomunicação – abrange tanto o transporte, congregando diversos atores e atividades relacionadas ao binômio “porto-navio”, como também contempla elementos e **tecnologias** contemporâneas que utilizam o mar e as **hidrovias** como meio de **comunicação digital**, notadamente por intermédio de **cabos submarinos** de fibra ótica (BRASIL, 2020, pg 12-15, grifo nosso).

Percebe-se que os cabos submarinos de fibra ótica são considerados como riquezas do Brasil, sendo funções do Poder Marítimo nacional manter a comunicação digital nas hidrovias pela tecnologia dos cabos submarinos.

## 5 Valor estratégico do mar para o Brasil

O bem-estar da humanidade no contexto atual depende do mar como via de comunicação essencial. O valor estratégico do mar para o Brasil, enquanto meio de comunicação, é considerado tangível. Para sua defesa, a segurança marítima deve ser combinada, cooperativa e multiagência, com iniciativas articuladas entre o Estado, organizações internacionais e o setor privado, que é o grande financiador da tecnologia de cabos submarinos (LOURENÇO, 2013).

Segundo Coutau-Bégarie (2007), servir como via de comunicação é uma das três principais funcionalidades que os oceanos apresentam. Nesse sentido, em 2020 foram atualizadas a Política Nacional de Defesa (PND) brasileira e a Estratégia Nacional de Defesa (END), contemplando objetivos e capacidades nacionais a serem aprimoradas que se relacionam com a defesa dos cabos submarinos e da infraestrutura de comunicações em geral.

## 5.1 Política Nacional de Defesa

A PND é o documento que orienta o planejamento de ações destinadas à defesa do País de mais alto nível. Principalmente visando ameaças externas, postula objetivos de preparo para emprego do Poder Nacional como um todo, em relação à Defesa Nacional (BRASIL, 2020).

Para a defesa da infraestrutura crítica brasileira, setor no qual os cabos submarinos e as comunicações se enquadram, foram desenvolvidos alguns Objetivos Nacionais de Defesa:

[...] I - **Garantir a soberania**, o patrimônio nacional e a integridade territorial. Trata-se de assegurar a condição inalienável de fazer valer os interesses nacionais e de exercer a última instância da **autoridade do Estado, sobre o conjunto das instituições, bens nacionais**, direitos e obrigações, bem como a estabilidade da ordem jurídica, o acesso e a mobilidade em todo o Território Nacional. II. **Assegurar a capacidade de Defesa** para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas. Refere-se a proporcionar às Forças Armadas as capacidades necessárias para realizar a **vigilância, o controle e a defesa** do território, das **águas jurisdicionais** e dos espaços aéreo e exterior brasileiros e **prover a segurança das linhas de comunicação marítimas de interesse**, por meio da dotação do setor de defesa de recursos orçamentários condizentes com a estatura político-estratégica do Brasil, com a devida regularidade e continuidade, e com o **suporte das infraestruturas críticas**, tais como transporte, energia e **comunicação**, entre outros. Leva em conta a necessidade de contínuo aperfeiçoamento das técnicas e da doutrina de emprego das Forças, de forma singular e conjunta, com foco na interoperabilidade; o adequado aparelhamento das Forças Armadas, **empregando-se tecnologias modernas** e equipamentos eficientes e em quantidade compatível com a magnitude das atribuições cometidas; e a dotação de recursos humanos adequados às peculiaridades da profissão militar, permanentemente qualificados, preparados e motivados. III. Promover a **autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa**. [...] Refere-se, adicionalmente, à qualificação do capital humano, assim como ao **desenvolvimento da BID e de produtos de emprego dual (civil e militar)** [...] (BRASIL, 2020, pg 25, grifo nosso).

O primeiro objetivo da PND demonstra a preocupação do Estado com o conjunto de bens nacionais, como a estrutura de comunicações e os cabos submarinos, e sua importância para a garantia da soberania nacional. O segundo objetivo contempla a necessidade de vigilância, controle e defesa das águas jurisdicionais, protegendo as linhas de comunicação marítimas, por onde passam os cabos submarinos. A atual PND visa assegurar a capacidade de defesa, que depende da infraestrutura de comunicação, com o emprego de tecnologias modernas.

## 5.2 Estratégia Nacional de Defesa

Segundo Grove (1990), a soberania de um Estado em relação ao mar se baseia no desenvolvimento e manutenção de capacidades, visando prevenir e intervir em ameaças nos espaços marítimos de sua jurisdição. A END guia o Estado para a implementação de medidas



que permitam que os objetivos da PND sejam alcançados; ações necessárias para desenvolver as capacidades que atendam aos seus interesses.

As Capacidades Nacionais de Defesa são implementadas em conjunto por órgãos governamentais e entes privados orientados para defesa e segurança, sendo principalmente: proteção, pronta-resposta, dissuasão, coordenação e controle, gestão da informação, logística, mobilidade estratégica, mobilização e desenvolvimento tecnológico de defesa. As capacidade mais relacionadas com os cabos submarinos e a infraestrutura crítica de comunicações são:

[...] A **Capacidade de Proteção** do território e da população brasileira exprime o mais relevante objetivo nacional, o de garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial. Assim, importa dotar a Nação da capacidade de resposta em situações excepcionais, preservando-se o **funcionamento normal das funções vitais do Estado**. [...] A **Capacidade de Coordenação e Controle** tem como objetivo permitir, em quaisquer circunstâncias, a coordenação entre os diversos órgãos governamentais e tem como fundamento o domínio e a integridade do **tráfego de informações**. A **Capacidade de Gestão da Informação** visa garantir a obtenção, a produção e a difusão dos conhecimentos necessários ao processo decisório e a coordenação e controle dos meios de que dispõe a Nação, **proporcionando o acesso à Inteligência** aos tomadores de decisão, em todos os níveis. Essa capacidade proporciona condições para a ação preventiva do poder público e contribui para a eficácia dos meios operativos das Forças Armadas. [...] A **Capacidade de Mobilização** no nível nacional complementa a logística nacional, com o propósito de capacitar o Poder Nacional a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional [...] A mobilização deverá **considerar** todas as capacidades de que dispõe o País (**infraestruturas, instaladas e potenciais**, e capital humano) [...] (BRASIL, 2020, pg 35-39, grifo nosso).

Os cabos submarinos são essenciais para o funcionamento normal das funções vitais do Estado, conforme preconiza a Capacidade de Proteção na END, portanto, o tráfego de informações para a Capacidade de Coordenação e Controle depende de toda a infraestrutura crítica de comunicações, incluindo os cabos submarinos. Nesse sentido, a Capacidade de Gestão da Informação depende das comunicações para proporcionar o acesso à Inteligência e a Capacidade de Mobilização, por sua vez, também se relaciona com os cabos submarinos, pois considera as infraestruturas instaladas e potenciais que o País dispõe, como a infraestrutura crítica de comunicações e os cabos submarinos.

### 5.3 Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas

A Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas, aprovada pelo Decreto nº 10.569 de 9 de dezembro de 2020, trata das infraestruturas de comunicações, como os cabos submarinos de conectividade:

As **infraestruturas de comunicações**, de energia, de transportes, de finanças e de águas, entre outras, **possuem dimensão estratégica**, uma vez que desempenham

papel essencial tanto para a segurança e soberania nacionais, como para a integração e o desenvolvimento econômico sustentável do País. Fatores que prejudiquem o adequado fornecimento dos serviços provenientes dessas infraestruturas podem acarretar transtornos e prejuízos ao Estado, à sociedade e ao meio ambiente. De maneira geral, os países buscam **se preparar** para possíveis **imprevistos** que possam **afetar** tais **infraestruturas**, identificando ações e procedimentos que permitam garantir o seu funcionamento, ainda que com algum tipo de restrição. Nesse quadro, torna-se imperativa a atividade denominada **segurança de infraestruturas críticas**, cuja implementação necessita do esforço conjunto do Estado e da sociedade (BRASIL, 2020, grifo nosso).

Além das questões nacionais exemplificadas acima, o decreto postula que a segurança de infraestruturas críticas passou a ser uma tendência mundial após os atentados nos Estados Unidos da América, em 11 de setembro de 2001. A União Europeia também desenvolveu seu programa de proteção para infraestruturas críticas, em 2006, a Comissão Europeia publicou uma diretiva determinando a seus Estados-membros adotar os componentes de tal programa em seus estatutos nacionais. Nesse sentido, o Conselho de Segurança da ONU tem encorajado os Estados a desenvolver ou melhorar suas estratégias de proteção às infraestruturas críticas.

## 6 Considerações finais

Após a revisão da literatura e conceitualização dos cabos submarinos enquanto objeto de atenção da segurança marítima, percebe-se que estes são parte sensível da infraestrutura crítica de comunicações brasileira. A ameaça aos cabos submarinos é de caráter estratégico, sendo alvos potenciais de ataque inimigo. A identificação e localização dos cabos submarinos por cidades brasileiras permitiu identificar uma maior concentração de cabos conectados na área do 3º Distrito Naval. Essa informação pode amparar uma futura alocação de mais navios pela MB, ou mesmo a aquisição de um navio de vigilância oceânica multifunção. Ressalta-se que há uma grande preocupação internacional com a infraestrutura submarina crítica, a exemplo do *Defence Command Paper* publicado em março de 2021 pelo Reino Unido, que apresenta a ameaça de sabotagem dessa infraestrutura nacional, com destaque para o papel da Marinha no desenvolvimento de um novo tipo de navio que será equipado com sensores e drones submarinos autônomos, operados remotamente (REINO UNIDO, 2021).

Por fim, ratifica-se a necessidade de implementação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul, tendo em vista que o valor estratégico do mar para o Brasil é tangível enquanto meio de comunicação. Os trechos da PND e da END destacados no estudo deixam clara a necessidade estratégica de defesa dos cabos submarinos. Quanto ao valor estratégico dos cabos de fibra ótica, o Plano Estratégico da Marinha os considera como riquezas a serem defendidas. A regulação do uso do mar e sua governança exigem um aprimoramento do processo decisório

por meio de métodos prospectivos, que podem apontar a necessidade de desenvolver meios navais que amparem a estratégia nacional de segurança de infraestruturas críticas no que tange à segurança marítima dos cabos submarinos brasileiros.

## Referências

ABREU, Gabriel Roberto et al. Cabos Submarinos. In: MOSTRA DE ENSINO, PESQUISA, EXTENSÃO E CIDADANIA (MEPEC), v.1, 2016, cidade. *Anais [...]*. Blumenau: Instituto Federal Catarinense (IFC), p.55-57, 2016.

BEIRÃO, A. P.; MARQUES, M.; RUSCHEL, R. R. *O Valor do Mar: uma visão integrada dos recursos do oceano do Brasil*. São Paulo: Essential Idea Editora, 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.569, de 09 de dezembro de 2020. Aprova a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, data. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.569-de-9-de-dezembro-de-2020-293251357#:~:text=Com%20a%20inten%C3%A7%C3%A3o%20de%20definir,Cr%C3%ADticas%20%2D%20PNSIC%2C%20por%20meio%20do>. Acesso em: 17 mar. 2021.

BRASIL. Marinha do Brasil. *Criação do Grupo Técnico “Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul”*. 05 ago. 2020. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/criacao-do-grupo-tecnico-sistema-de-gerenciamento-da-amazonia-azul>. Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. Estratégia Nacional de Defesa, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf). Acesso em: 04 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. Estratégia Nacional de Defesa, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf). Acesso em: 04 jan. 2021.

CLARK, Bryan. Undersea cables and the future of submarine competition. *Bulletin of the Atomic Scientists*, v. 72, n. 4, p. 234-237, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00963402.2016.1195636?needAccess=true0>. Acesso em 26 mar. 2021.

COUTAU-BEGARIE. Hervé. *L’Océan Globalisé : Géopolitique des mers au xx Ième Siècle*. Paris: Economica, 2007.

FERNANDES, Teixeira. *Teorias das Relações Internacionais; Da abordagem clássica ao debate pós-positivista*. Coimbra: Almedina, 2004.

GOTSCHALG, Ronaldo Viana. União Internacional das Telecomunicações – Um Desafio na Gestão da Internet. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, v. 5, p. 447-498. 2009. Disponível em: <http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume5/arq>

uivos\_pdf/sumario/ronaldo\_viana.pdf. Acesso em: 05 jan. 2021.

GROVE, Eric. *The Future of Sea Power*. London: Routledge, 1990.

HEADRICK, Daniel. *The tentacles of progress technology transfer in the age of imperialism, 1850-1940*. Nova York: Oxford university press, 1988.

KOCHER, José Mauro; OLIVEIRA, José Carlos de. Ciência e tecnologia dos cabos submarinos no século XIX: um casamento de conhecimentos científicos e técnicos. *In: SCIENTIARUM HISTORIA*, 2012, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Programa de Pós Graduação em História das Ciências e das Técnicas Epistemologia, 2012.

LOURENÇO, A. Jorge Pereira. Segurança marítima cooperativa: perspectivas face às novas ameaças. *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, n. 6/7, p. 97-122, 2013.

REINO UNIDO. *New Royal Navy Surveillance Ship to protect the UK's critical underwater infrastructure*. Comunicado de imprensa no site oficial do governo do Reino Unido, 24 de março de 2021. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/new-royal-navy-surveillance-ship-to-protect-the-uks-critical-underwater-infrastructure#:~:text=and%20armed%20forces-,New%20Royal%20Navy%20Surveillance%20Ship%20to%20protect%20the%20UK's%20critical,our%20understanding%20of%20maritime%20threats> Acesso em: 31 mar. 2021.

REINO UNIDO. *Defence Command Paper (Defence in a competitive age)*. Governo do Reino Unido, 2021. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/971859/\\_CP\\_411\\_-\\_Defence\\_in\\_a\\_competitive\\_age.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/971859/_CP_411_-_Defence_in_a_competitive_age.pdf). Acesso em: 31 mar. 2021.

REINO UNIDO. *The Defence Command Paper sets out the future for our armed forces*. Site oficial do governo do Reino Unido, 23 de março de 2021. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/the-defence-command-paper-sets-out-the-future-for-our-armed-forces>. Acesso em: 31 mar. 2021.

RIBEIRO, Silva; SILVA, Bráz; PALMA, Novo; MONTEIRO, Sardinha. Estratégia Naval Portuguesa: O processo, o contexto e o conteúdo. *Cadernos Navais*, Lisboa, nº 34, Julho-Setembro, 2010.

SILVA, Mauro Costa da. Os primeiros cabos submarinos: ciência e tecnologia a serviço do poder. *In: SCIENTIARUM HISTORIA*, 2011, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Programa de Pós Graduação em História das Ciências e das Técnicas Epistemologia, ano. Disponível em: <http://www.hcte.ufrj.br/downloads/sh/sh4/trabalhos/Mauro%20Costa.pdf>.

Acesso em 02 jan. 2021.

SILVA, Mauro Costa da. A Gênese da Telegrafia Elétrica. *Scientiarum Historia*, v.1, , 2009.  
SINTPQ. Sindicato dos Trabalhadores em Pesquisa, Ciência e Tecnologia de São Paulo. *O fundo do mar a serviço da tecnologia: conheça os cabos submarinos do Brasil*. 21 Jul 2015. Disponível em: <http://www.sintpq.org.br/index.php/blog/item/4105-o-fundo-do-mar-a-servico-da-tecnologia-conheca-os-cabos-submarinos-do-brasil>. Acesso em 02 jan. 2021.

SILVA, Mauro Costa da; MOREIRA, Ildeu de Castro. A introdução da telegrafia elétrica no Brasil (1852-1870). *Revista da SBHC*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, jan.-jul. 2007.

SPÍNOLA. Camila. *Você sabe o que é um Distrito Naval (DN)*. 2020. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sspm/?q=noticias/voc%C3%AA-sabe-o-que-%C3%A9-um-distrito-naval-dn>. Acesso em 04 jan. 2021.

TELEGEOGRAPHY. *Submarine Cable Map*. 2020. Disponível em: [www.submarinecablemap.com](http://www.submarinecablemap.com). Acesso em 02 jan. 2021.

**Recebido em 18 de março de 2021.**

**Aceito para publicação em 22 de junho de 2021.**



## UMA DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE A INFLUÊNCIA DA GLOBALIZAÇÃO NO TRÁFICO DE CRIANÇAS E MULHERES NO PÓS-GUERRA FRIA\*

### A THEORETICAL DISCUSSION ON THE INFLUENCE OF GLOBALIZATION ON TRAFFICKING IN CHILDREN AND WOMEN IN THE POST-COLD WAR

#### Carla Infante

Mestranda em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF).

#### Alexandre Rocha Violante

Professor de Relações Internacionais da Escola de Guerra Naval (EGN). Professor colaborador de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF). Doutorando em Estudos Estratégicos (PPGEST – UFF).

**RESUMO:** Com o advento da globalização, desde a sua primeira fase até a terceira – que compreende o final da Guerra Fria – o fluxo de bens, ideias e pessoas tem se intensificado de forma exponencial e, conseqüentemente, o crime vem assumindo novas estratégias por sua intensificação. Em decorrência disso, o tráfico internacional de pessoas, em especial de crianças e mulheres – objeto desta pesquisa – ficou mais evidente aos olhos da comunidade internacional. Dado o problema da pesquisa, o objetivo principal consiste em compreender como a globalização contribui para agravar a incidência desse ilícito transnacional. Como metodologia adotada, o artigo assumiu o caráter exploratório, baseado em revisão bibliográfica sobre o tráfico internacional de pessoas, além de documentação vigente nas Nações Unidas. Por fim, destacou-se como essa prática perpetua no cenário internacional mesmo com o advento da Segurança Humana e os protocolos e tratados sobre o tema.

**Palavras-chave:** Tráfico internacional de pessoas; Responsabilidade em Proteger; Segurança Humana; Globalização.

**ABSTRACT:** With the advent of globalization, from its first phase to its third – which includes the end of the Cold War – the flow of goods, ideas and people has intensified exponentially and, consequently, crime has taken on new strategies for its intensification. As a result, the international trafficking in people, especially children and women – the object of this research – has become more evident in the eyes of the international community. Given the research problem, the main objective is to understand how globalization contributes to worsen the incidence of this transnational crime. As a methodology, the article is exploratory in nature, based on a bibliographic review on international human trafficking, as well as on current documentation from the United Nations. Finally, it was highlighted how this practice perpetuates in the international scenario even with the advent of Human Security and the protocols and treaties on the subject.

**Keywords:** International Human Trafficking; Responsibility to Protect; Human Security; Globalization.



## 1 Introdução

A globalização é um fenômeno complexo por suas definições e interliga formas de pensar o mundo como palco de acentuada comunicação, fluxo de ideias, pessoas e ideologias. Nunes (2010) atribui à globalização diferentes significações e interpretações considerando a forma intensa dos fluxos e das relações transnacionais, bem como das visões políticas, sociais e culturais presentes nesse processo. Dentro dessas concepções, enfatiza-se neste estudo o desenvolvimento da internacionalização nas relações entre as sociedades. Frente a isso, o fluxo de capitais, cultura e pessoas acaba reconfigurando as interações locais e a mudança na percepção do indivíduo sobre o espaço em que reside.

Para Kyle e Dale (2001), a segunda fase da globalização, que compreende meados do século XX, acarretou em um campo fértil para o progresso das relações transnacionais, sendo muitas delas, criminosas. O tráfico internacional de pessoas pode ser enxergado como um exemplo disso. Ressalta-se, aqui, que mulheres e crianças são os alvos vulneráveis a esse tipo de violação aos Direitos Humanos.

Do ponto de vista das Relações Internacionais, com o aumento dessas práticas delituosas e a subsequente sensação de insegurança da comunidade internacional, as áreas de low politics agora importam tanto quanto as tradicionais áreas de high politics para a segurança do Estado e para a segurança internacional – e não mais apenas para a segurança local ou regional. Pode-se dizer que o processo de “não politizado para politizado”, até que ele se transforme em ameaça à segurança nacional, requer ações do Estado que se caracterizam como securitização. Dessa forma, para garantir o direito dos cidadãos, foi criado o conceito de Segurança Humana. Nesse contexto, o tráfico de pessoas é um tema que abarca as ditas “novas ameaças”, sendo que o conceito de segurança mais ampliado, a partir dos anos 1990, visou atender a uma condição definida em relação às vulnerabilidades do Estado, tanto internas quanto externas, que ameacem ou tenham o potencial de derrubar ou enfraquecer as próprias estruturas do Estado e seu regime político (AYOUB, 1995; BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998; VIOLANTE, 2017).

Apesar de, conceitualmente, a segurança humana sugerir universalidade, sua aplicabilidade tem importado em discriminação. Na prática, o conceito tem sido usado no contexto Norte-Sul, com a argumentação de que os Estados do Norte desenvolvido deveriam

---

\* Este artigo é uma extensão da pesquisa realizada por ocasião da elaboração do TCC do Bacharelado em Relações Internacionais da UFF, de Carla Infante Mateus Rosa, orientada pelo professor Alexandre Rocha Violante (INEST-UFF), intitulado: “A Influência Da Globalização No Tráfico De Crianças e Mulheres Na Índia: Uma Análise Do Período Pós - Independência”, Mestranda no programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval.



estabelecer a segurança humana nos Estados do Sul em desenvolvimento. Este conceito desenvolveu-se, portanto, de forma tipicamente ocidental, representando uma limitação questionável, política e conceitual. Assim, as maiores ameaças à Segurança Internacional seriam os chamados Estados falidos ou frágeis, bem como os possíveis conflitos por eles gerados (DEN BOER; WILDE, 2008).

No pós-Guerra Fria, percebeu-se uma maior divulgação e incremento do tráfico de mulheres e crianças. Essa é a questão central da pesquisa e para respondê-la, toma-se como hipótese que o tráfico internacional de pessoas, principalmente de mulheres e crianças está ligado à globalização e aos interesses econômicos especificamente relacionados ao gênero, principalmente do sexo feminino. Esse tema possui relevância para as Relações Internacionais e para os Estudos de Segurança, visto que as chamadas “novas ameaças” norteiam o cenário atual e são mecanismos de alerta para os Estados.

Neste estudo, compreendeu-se a globalização como variável independente, isto é, aquela que atua como possível indutora do tráfico de crianças e mulheres – o qual assume o papel de variável dependente. Os conceitos de Segurança Humana, Responsabilidade de Proteger são apresentados como variáveis intervenientes, ou seja, normatizações que podem ser vistas como catalisadoras de uma estratégia de proteção de cidadãos em seu próprio Estado, até mesmo por meio da securitização do tema. Portanto, este trabalho tem como objetivo principal compreender, por meio de conceitos dos estudos de segurança, como a globalização impacta essa atividade criminosa, mesmo com o advento de normas e protocolos na comunidade internacional.

Como metodologia, a pesquisa tem caráter exploratório e descritivo, que, por meio de análises qualitativas, buscou compreender esse fenômeno em revisão bibliográfica pautada no tráfico internacional e na documentação dos relatórios do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC).

Por fim, percebeu-se que há uma relação direta dos fatores socioeconômicos que têm viabilizado o crescimento do tráfico de pessoas ao redor do mundo através de práticas como o casamento infantil, o comércio ilegal de crianças e a exploração sexual de mulheres que são ações rentáveis para as quadrilhas envolvidas, movimentando 30 bilhões de dólares anualmente segundo dados da Organização das Nações Unidas (RESENDE, 2020).

## **2 Pressupostos Teóricos: Globalização**

A globalização pode ser encarada como um processo que abrange realidades essenciais,

sendo encarada como intensificação da comunicação mundial e o entendimento de uma realidade ampliada, que não se limita a um único território. Significa a expansão do local para uma visão global. Estudada por diversos teóricos da sociologia, geografia, política, filosofia, economia, entre outras ciências, a globalização permanece como um fenômeno com vários significados e definições, permeando diversos debates acadêmicos (ROBERTSON, 1992).

Para Moreira (2003) e Nunes (2010), esse processo gera a internacionalização do vínculo humano no sistema internacional, pela circulação de ideias, de capital ou de trabalho. No século XX e, mais estritamente, no Pós-Guerra Fria, essa aproximação entre sociedades trouxe consequências positivas, mas também, negativas, afetando a vida em grande escala. Na globalização, a visão limitada do que é regional e, em maior escala, do que é nacional, acaba sendo elevada por uma visão mundial, principalmente na forma de enxergar o seu próprio território.

Huntington (2008) aborda o fenômeno da globalização como um mecanismo de crescimento da cultura ocidental e do capitalismo sobre o mundo, o que culminaria no “choque de civilizações” na “nova ordem” do pós-Guerra Fria. Para Nye (2009), o debate da globalização em torno de razões econômicas e culturais, como mecanismos para sua explicação, é bastante recorrente. Todavia, não se deve desprender-se das razões sociopolíticas e, até mesmo, ambientais que trouxeram e ainda trazem impacto direto em ações conjuntas de um mundo cada vez mais interligado. Isso impacta a vida cotidiana das pessoas no mundo inteiro.

Giddens (2011) considerava que, através da tecnologia, a globalização possibilitou uma intensa relação mundial que se fortaleceu com a internacionalização da economia e o surgimento de novos costumes na sociedade. Essas adaptações à constante integração de novas áreas geográficas geram transformações que impactam diretamente na forma de pensar e na definição de novos arranjos sociais.

A globalização assume diversas definições e reforça um caráter mais competitivo nas sociedades, em que o mercado assume um caráter quase que onipotente. Com a expansão da economia em redes, o cenário internacional configura-se em um arranjo que envolve o capital, no qual as relações são movidas financeiramente, o que gera um impacto direto na forma de pensar o social, trazendo para o debate a desigualdade como catalisador para a conduta do crime. Assim, há, também, uma nova adaptação do crime proveniente dessa facilidade de conexão de ideias, fluxos de capitais e pessoas. Com o fim da Guerra Fria, as grandes mudanças que se sucederam no campo político, econômico e social possibilitaram a intensificação migratória. Com a Divisão Internacional do Trabalho e descentralização dos meios de produção,

as pessoas iniciaram um processo de movimentação maior, acarretando em consequências positivas, mas trazendo a possibilidade de serem reféns dos crimes transnacionais (ARY, 2009; NUNES, 2010).

Os problemas sentidos no mundo globalizado possuem raízes diversas, acompanhando as inovações tecnológicas, como o avanço da Internet, dos novos veículos de comunicação e a facilitação da livre circulação de pessoas. Por conseguinte, o crime evoluiu globalmente, tornando-se transnacional, de acordo com a modernização da sociedade, adaptando-se constantemente. Esse processo abre espaço para a inovação da tecnologia, culminando na existência de criminosos frutos desse “boom” da informação (NELKEN, 2004).

Robertson (1992, p. 8), em *Globalization: social theory and global culture*, aborda justamente a globalização como uma ampliação da nova maneira de se pensar: “a globalização está relacionada tanto à compressão do mundo quanto à intensificação da consciência do mundo como um todo”. Assim sendo, a globalização propiciou a disseminação dos vínculos transnacionais que constituem a conduta criminosa, acrescentando/fortalecendo o tráfico internacional de pessoas a essas novas práticas ilegais.

Essas novas formas de atividades acabam se desenvolvendo em crimes que culminam no trabalho escravo e na exploração de mulheres e crianças, envolvendo práticas relacionadas ao gênero feminino, como o casamento forçado e a prostituição (KYLE; DALE, 2001; NUNES, 2010). Dessa maneira, os fluxos migratórios ultrapassaram as barreiras físicas e são agentes de mudança de paradigma que agem em conjunto com o cenário do mundo globalizado.

Nessa compreensão, Ary (2009, p.48) traz sua reflexão:

A fácil mobilidade internacional de pessoas apresenta níveis inéditos e que acarretam importantes problemas, como o da imigração ilegal. Quanto a este fator, ressalte-se que o fluxo de migrantes ilegais ou sem documentação, seja para fins econômicos ou não econômicos, apresenta-se como uma preocupação atual dos Estados nacionais, que se percebem limitados em sua prerrogativa inerente de controlar suas próprias fronteiras.

Em suma, entende-se que a facilitação da mobilidade de pessoas trouxe problemas como a imigração ilegal. Somado aos outros pensadores, nota-se as influências da globalização como impulsionadora da livre circulação de pessoas e, conseqüentemente, os fluxos migratórios de natureza legal ou não.

### 3 Efeitos da globalização: Segurança Humana e Responsabilidade ao Proteger

Após a contextualização do fenômeno da globalização, a conseqüente expansão dos fluxos migratórios, o avanço da tecnologia como seu desdobramento, faz-se necessário compreender o movimento de reação para conter o aumento do tráfico de pessoas. Se há um grande descontrole populacional e aumento do crime organizado, também existem iniciativas que visam coibir essas práticas e manter a preservação dos Direitos Humanos.

Para o entendimento do conceito de segurança humana, é necessário trazer para o campo das Relações Internacionais o seu surgimento. De acordo com Buzan e Hansen (2012), os Estudos de Segurança acabaram se transformando em uma extensão dentro das RI, visto que o debate no campo da Segurança Internacional se desenvolvia progressivamente. Nesse sentido, Sorj (2005) propugnava que o conceito de segurança humana é um princípio voltado para as questões que compreendem os direitos humanos e a análise do desenvolvimento.

Os estudos de segurança no sistema internacional vêm se modificando de acordo com os arranjos políticos. A Segunda Guerra Mundial, por exemplo, serviu como parâmetro para o desenvolvimento de teorias de segurança relacionadas às ameaças bélicas entre potências, cujos países visavam à proteção de suas fronteiras e territórios, além da busca por mais espaço e poder. O final da Guerra Fria acabou por alterar a concepção do uso da força e da segurança, pois se percebeu que os riscos à proteção do Estado não se limitavam apenas a outros países, mas a transmissão de novas perspectivas que englobam o cidadão como importante ator, inclusive de Direito Internacional Público (BUZAN; HANSEN, 2012).

O debate dos Direitos Humanos avançou de maneira mais incisiva com o novo rearranjo das grandes potências, capitaneado pela ONU, a partir de 1945. Dando um salto no tempo, nos anos 1990, alguns Estados ocidentais se dispuseram a redefinir essa agenda em face de uma possível nova ordem que se estabelecia. Áustria, Chile, Grécia, Países Baixos, Suíça e Tailândia, por exemplo, constituindo, posteriormente, a *Human Security Network* (SILVA, 2008).

Como consequência dessas novas abordagens em relação à Segurança Internacional e aos Direitos Humanos, desponta o conceito de segurança humana com o objetivo de examinar as causas das novas hostilidades do pós-Guerra Fria. Assim, houve o entendimento da necessidade de sobrepor os Direitos Humanos ao direito interno dos Estados (FIERKE, 2015). O papel do Estado como agente de promoção de bem-estar social, que ao longo dos anos passou a ficar em segundo plano, com a onda neoliberal do final dos anos 1970 e dos anos 1980/1990,

retorna sob novo enfoque. A visão de manutenção da paz interna aos Estados, antes secundária aos interesses da agenda da segurança internacional, passa a ter progressiva relevância, inclusive com a criação de mecanismos em prol da manutenção da paz, regulada pela ONU. Essas novas ações permitiriam criar uma cultura de segurança mais robusta, viabilizando os debates para as chamadas “novas ameaças”, como o tráfico de pessoas.

No relatório *Human Security Now*, de 2003, a definição de segurança humana é entendida como a necessidade de se resguardar a vida humana para que a liberdade individual e a realização do ser humano sejam garantidas. Proteger todas as pessoas das ameaças provenientes de diversas situações, tanto em casos de guerra ou tráfico de pessoas, como também na criação de mecanismos no âmbito político, social, ambiental e cultural visava conceder às pessoas o mínimo para garantir o sustento, a sobrevivência e a dignidade (COMMISSION ON HUMAN SECURITY, 2003).

Importante salientar que a Comissão de Segurança Humana da ONU trabalhou com a máxima de que o conceito de segurança humana deve ser visto com algumas ressalvas, por se tratar de um tema bastante amplo, mas sabe-se que essa mudança de mentalidade, que antes era focada para a proteção do Estado como agente físico, agora assume características de proteção dos Direitos Humanos (COMMISSION ON HUMAN SECURITY, 2003). Na atualidade, compreende-se uma tendência em proporcionar cada vez mais debates que abordem a temática da segurança humana como a questão central, aprofundando o estudo da defesa e segurança humanitárias.

Sobre as ditas “novas ameaças”, o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (1994) afirmou que a segurança humana é uma preocupação universal. É relevante para as pessoas em todos os lugares, nas nações ricas e pobres. Existem muitas ameaças comuns a todas as pessoas como o desemprego, as drogas, o crime, a poluição e as violações dos direitos humanos. Sua intensidade pode ser distinta de uma parte do mundo para outra, mas todas essas ameaças à segurança humana são reais e crescentes (PNUD, 1994).

A exposição da compreensão sobre o que de fato seria definido como segurança humana demonstrou o início de algumas mudanças na segurança internacional, voltada quase exclusivamente para o Estado. Essa nova abordagem deixa de enfatizar o território e passa a admitir a segurança dos seres humanos, em uma perspectiva que abranja o desenvolvimento humano sustentável, alterando a forma de proteger através das armas (KENKEL, 2008). À esse

pensamento, soma-se o fato de que a descrição de segurança humana no relatório do PNUD (1994) apresentou diversas imprecisões, sendo considerada “relativa”.

Paris (2001, p. 89) argumenta que a segurança humana se assemelha às práticas do desenvolvimento sustentável e que também se apresenta como um conceito que carece de uma delimitação mais precisa, ante sua importância, pois não se sabe seu sentido literal. Essa crítica se parece com a mesma do conceito de “globalização” apontada no início da pesquisa. Trabalha-se com uma ideia geral do que os conceitos devem ser, mas, por muitas vezes, suas interpretações são subjetivas, mostrando diferentes aplicações ante a tomada de decisão dos principais atores sistêmicos. "O escopo dessa negação é vasto: praticamente qualquer tipo de desconforto inesperado ou irregular pode constituir uma ameaça à segurança humana".

O conceito de segurança é mais recorrente nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs), elaborados todos os anos, desde 1990, dentro do PNUD, e que trabalham com diversas categorias, como segurança econômica, segurança alimentar, segurança ambiental, segurança coletiva, segurança política, segurança individual (PNUD, 1994). Essa demanda se inicia como uma consequência dos entraves da comunidade internacional cujos governos assumem a responsabilidade de combater a insegurança de maneira mais assertiva. “O Estado permanece como agente responsável pela segurança e bem-estar social, alterando paradigmas e passando a lidar com as adversidades dessa temática” (SILVA, 2008, p. 2).

Outro conceito que se correlaciona ao tópico da segurança humana é a “Responsabilidade ao Proteger” (do inglês *Responsibility While Protecting*) (RWP), que provém do conceito de “Responsabilidade de Proteger” (do inglês *Responsibility to Protect*), (R2P). O conceito de R2P surgiu em 2001, no âmbito da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), e possui como premissa determinar instruções que objetivem a proteção dos seres humanos e a luta por seus direitos.

A ICISS era composta por doze países distintos e contava com diversos pesquisadores, além de ter feito mais de dez mesas de debate globais antes de divulgar esse relatório final (JUBILUT, 2005). A definição também almeja a revisão do conceito de soberania, fundamentando-se na compreensão do cidadão como sujeito de Direito Internacional Público, em contraste com a soberania estatal, admitindo um limite em seu uso em prol do Estado.

O conceito de R2P também se conecta à divisão dos direitos e das obrigações. Anteriormente, as intervenções humanitárias se pautavam dentro do conceito do direito de ingerência, que consiste, simplificada, em cumprir e prestar assistência às solicitações da

ONU, ou seja, o direito de intervir em outro Estado havendo concordância do seu Conselho de Segurança (SILVA, 2008).

No Encontro da Cúpula Global da ONU em 2005, os representantes dos Estados apresentaram o termo Responsabilidade de Proteger (R2P), consolidado pela Resolução 60/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Esse novo conceito convida os países-membros a possuírem a obrigação de atuar em caso de falha dos países das comunidades que se comprometeram a proteger seus civis. Outra importante pauta levantada consiste em admitir que caso o objetivo, que é a proteção dos civis, não fosse alcançado de forma pacífica seriam necessárias novas estratégias de segurança humana, incluindo o uso da força para o atingimento do objetivo central (LOPES; SALIBA, 2016).

Portanto, a Responsabilidade de Proteger significa que o Estado apenas tem o direito de manter sua soberania enquanto puder proteger seus cidadãos. Caso ocorra uma falha nesse sentido, outros países do sistema poderiam resguardar esses indivíduos contra as violações dos direitos cometidos contra a própria Nação.

Assim, a R2P passa a ser um termo utilizado dentro dos estudos da segurança humana e de extrema importância no estudo dos direitos humanos. Como afirmam Marroni, Castro e Violante (2018), a Responsabilidade de Proteger levou à definição de uma “boa prática da soberania – quando os Estados zelam e fomentam os direitos de seus cidadãos – e a má prática da soberania – quando forças do Estado violam os direitos dos seus cidadãos” (MARRONI; CASTRO; VIOLANTE, 2018, p. 74).

Essa temática se torna relevante ao passo que mostra para a comunidade internacional como as intervenções humanitárias acontecem e necessitam de maior delimitação para que sejam realizadas de forma efetiva (JUBILUT, 2005, p. 32). Em função disso, o conceito e a aplicação da R2P trouxeram uma crítica a respeito do envolvimento da comunidade internacional e sua interferência em assuntos internos de outros Estados, conjuntamente à possibilidade de não cumprimento do conceito esperado de “universalidade”. Assim, o uso da força deliberadamente vem sendo questionado quanto a sua prática e legitimidade.

No contexto brasileiro, o conceito de “*Responsibility while protecting*”, em 2011, é evocado pela então presidenta, Dilma Rousseff, na sede da ONU, em Nova Iorque. Ela priorizou, em seu governo, a defesa dos direitos humanos, a questão dos auxílios concedidos a outros países, além da necessidade de vigilância dessas intervenções humanitárias. Seu discurso

na ONU apresentou um compromisso da política externa brasileira com o conceito da segurança humana, com as ressalvas já aqui apresentadas:

O mundo sofre, hoje, as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis. [...] Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões, e a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma (ROUSSEFF, 2011).

A visão do conceito de Responsabilidade ao Proteger, segundo Lopes e Saliba (2016), procura mostrar as consequências da intervenção por parte da comunidade internacional na soberania de determinado país. Dilma Rousseff enfatizou em seu discurso na Assembleia Geral, de 2011, os impactos sentidos nessas intervenções que atenuaram o cenário de guerra e trouxeram consigo novos arranjos de violências contra aquela população. Através do discurso da ex-presidenta Dilma na ONU, o Brasil se apresentou como um país que levantou a necessidade do cumprimento dos direitos humanos internacionais e do controle do uso da força, no contexto das ações da R2P. (LOPES; SALIBA, 2016).

É possível argumentar que os resultados da ingerência dos militares na Líbia, no período que ficou conhecido como “Primavera Árabe”, gerou essa mentalidade de resposta e contribuiu para a formação do conceito de Responsabilidade ao Proteger. Nesse período, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) formulou resoluções que estavam relacionadas com o que aconteceu na Líbia e simbolizou uma mudança no paradigma das intervenções militares, pautando-se no conceito de RWP. As Resoluções números 1970 e 1973 mostraram essa mudança de mentalidade e uma tentativa do CSNU de agir em prol das vítimas dessas operações de paz. Inclusive, a resolução 1973, aprovada em 2011, apontava para a proteção dos civis, direcionando que os Estados tomassem as providências cabíveis para garantir a segurança dos civis que estivessem sob ataque, legitimando o conceito de Responsabilidade ao Proteger (LOPES; SALIBA, 2016).

A emergência de repensar os conceitos de Segurança Humana e Responsabilidade de Proteger derivam do comportamento dos Estados que erraram ao não cumprir o princípio da universalidade. Assim, Estados com maior poder relativo no sistema internacional acabaram possuindo salvaguardas em seus atos, mesmo ferindo os princípios basilares da Carta das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Ademais, considera-se, também, o comportamento criminoso de alguns militares nessas intervenções humanitárias,



como as denúncias de estupro na Operação do Congo em 2004. Nesse debate, são relacionadas diversas variáveis como a existência da violência sexual destinada a crianças e mulheres que são vítimas das forças de paz sob a égide da ONU.

Depois de elucidado o surgimento da segurança humana, os conceitos de Responsabilidade de Proteger e de Responsabilidade ao Proteger, passam-se a ser discutidas as teorias que abarcam os temas de segurança, como a teoria de securitização. Esses conceitos iniciais dialogam com o entendimento sobre o que foi elaborado para garantir a proteção humana e como fora pensado coletivamente para o sistema internacional.

#### **4 Escola de Copenhague e a Securitização**

Na década de 1980, inicia-se, dentro das Relações Internacionais, um processo de construção de novos entendimentos nos estudos sobre segurança. Mendonça e Costa (2018) apontam o surgimento da Escola de Copenhague, em 1985, composta por autores como Buzan, Hansen e Waever. Tais estudos contribuíram para a elaboração de uma análise que amplia o debate, trazendo uma visão mais elaborada sobre a segurança (MENDONÇA; COSTA, 2018). A Escola de Copenhague igualmente estabeleceu os assuntos que poderiam ser politizados, ou seja, aqueles que podem ser transformados em assuntos securitizados.

Assim, temas antes considerados como de *low politics* ascendem às *high politics*, tornando-se questões ligadas à sobrevivência do Estado. Exemplo disso é que uma questão pode ser tema de segurança em um país e pode não fazer parte da esfera securitária de outro. Isso também pode ser refletido na moldura temporal, sendo esse tema de segurança permanente ou temporário. Dessa maneira, a segurança e a securitização são subjetivas, porque lidam com as diferentes noções que são construídas socialmente, já que são alteradas com o passar dos anos (AGUILAR, 2014).

Os impactos gerados pelo pós-Guerra Fria contribuíram para o pensamento de segurança internacional abarcar outras teorias internacionalistas. O fim do bloco socialista, sem uma guerra direta, favoreceu o surgimento de novas ideias que mudaram o debate e a construção de uma nova agenda internacional que contemplou a teoria construtivista<sup>1</sup>. No estudo teórico das

---

<sup>1</sup>A teoria Construtivista tem como debate central uma abordagem relativa da natureza das relações sociais e as formas pelas quais seu estudo será possível, já que o mundo social é interpretado e construído. O construtivismo discute que as instituições são estruturas determinadas a partir de um entendimento coletivo que difundem normas consolidadas como verdades, ou seja, têm-se atores sociais que formam opiniões fundamentadas no que vivenciam formulando razões para o entendimento do “porque as coisas são como são” e preconizam como as pessoas devem usar habilidades materiais e seus poderes (ADLER, 1999, p. 206).

Relações Internacionais estão presentes três debates: a começar pelo debate clássico entre as escolas do realismo e liberalismo; posteriormente o novo arranjo dessas duas vertentes, criando o neoliberalismo e o neorealismo; e o terceiro momento que compreende as novas fontes de estudos teóricos (SILVA, 2017).

A Escola de Copenhague, baseada no construtivismo e movida pelo descontentamento da “estagnação” da teoria realista, estabeleceu novas analíticas, principalmente na segurança e defesa. As agendas internacionais econômicas e ambientais, no período de 1970 e 1980, foram priorizadas.

A bagagem teórica que a Escola de Copenhague trouxe para o debate foi instrumento indispensável para a construção do conceito de securitização. Segundo seus teóricos, a ação de securitizar se expressa na adesão de medidas atípicas e de emergência fundamentadas na fala, no discurso que apresenta o surgimento de uma ameaça a qual torna necessário, por ser um caso de urgência, a adoção de outras medidas que pela “política normal” não poderia ser solucionada. Para eles, não importa se a ameaça é real ou não, mas, sim, o debate discursivo de uma ideia enquanto ameaça pelo agente securitizador, que provoque comoção popular e convença da necessidade da adoção de medidas, até mesmo excepcionais, de forma urgente (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998).

Portanto, a ideia de segurança é capaz de ser configurada a uma estrutura retórica; ela não deve ser analisada somente pelo viés objetivo. Dessa forma, a confirmação da ameaça ou sua ausência por afirmações objetivas é uma forma secundária, ao passo que o que realmente se considera são os entendimentos dos atores relativos à questão.

A Escola de Copenhague propõe a identificação de cinco áreas para a segurança, sendo elas: política, econômica, militar, ambiental e social. Dessa maneira, há a amplificação de setores no debate da segurança e essa se justifica como um sistema ativo por meio do agente-estrutura – que se baseia na premissa de que a política externa não se constitui somente pelo agente ou pela estrutura, mas sim em um produto da interação de ambos (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998).

Em suma, a teoria da securitização possibilitou a inserção de outros temas para o centro do debate da segurança, abrangendo as teorias: realista, institucional-liberal e construtivista. Outros temas são colocados em análise, não apenas o militar. A Escola de Copenhague agrega novas epistemologias para o campo das RI, além de novas ontologias para a reflexão, de forma

a aprofundar o debate acerca do surgimento de “novas ameaças” e suas consequências para política internacional (MOTTA; PIMENTEL, 2013).

## **5 As Convenções de Genebra e o Protocolo de Palermo**

Nos tópicos anteriores, foram apresentadas as definições do fenômeno de globalização para a expansão do crime transnacional, a Segurança Humana, a Responsabilidade de Proteger; além do posicionamento das Organizações das Nações Unidas perante questões de segurança e defesa, e o conceito de securitização a partir da Escola de Copenhague, dentro do contexto que importam ao objeto da pesquisa – o estudo do tráfico de mulheres e crianças.

Assim, nesta seção, é realizada uma discussão acerca das Convenções de Genebra e do Protocolo de Palermo, de maneira a exemplificar as novas estratégias para a proteção humana sobre o tráfico de pessoas, tema este que pode ser securitizado por atores sistêmicos com mais poder relativo que Estados frágeis ou em desenvolvimento.

Primeiramente, abordando as Convenções de Genebra, esses acordos visam ao cumprimento das normas que delimitam os excessos cometidos em tempos de guerra, procurando resguardar os indivíduos que não participam na linha de frente dos combates, como os profissionais da saúde, os de missões humanitárias e outros civis, bem como aqueles que dela não participam ativamente, como os enfermos, os prisioneiros e os soldados que foram feridos (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2010).

As Convenções de Genebra abarcam diversos tratados e normas, estabelecidos entre 1864 a 1949. A I Convenção de Genebra resguarda a vida dos militares feridos enquanto ocorre o conflito armado; já a II Convenção de Genebra (1906) aborda a questão do conflito no mar, resguardando a vida de militares feridos e enfermos e que naufragaram em suas belonaves durante a guerra. A III Convenção aborda a questão das vítimas que foram prisioneiros durante a guerra (alterando a Convenção relativa aos Prisioneiros de Guerra de 1929) e, por fim, a quarta Convenção de 1949 discorre sobre a questão da segurança dos civis (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2010).

No ponto de vista da quarta Convenção de Genebra, os civis devem obter proteção contra toda forma de violação dos direitos humanos, como práticas de sequestros, punições e castigos físicos. Cabe ressaltar que as convenções anteriores à quarta apenas direcionavam-se de forma direta aos combatentes e não às pessoas que testemunharam os conflitos e foram suas vítimas.

No intervalo entre as convenções, o mundo presenciou a intensificação de guerras civis. Esses fatos demandaram a elaboração de Protocolos adicionais para revigorar o acolhimento das vítimas de conflitos internacionais, como aborda o Protocolo I, bem como aqueles que são regionais, como estabelecido no Protocolo II. Cabe ressaltar que o Protocolo II foi o primeiro documento que resguarda a vida dos civis em guerras não internacionais (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2010). Em suma, tem-se que as Convenções de Genebra buscaram a proteção humana e o reparo às vítimas dos conflitos bélicos, sejam eles internacionais ou não. Essas convenções e protocolos adicionais foram importantes para o estabelecimento de outras tentativas internacionais de preservação dos direitos humanos.

O debate em prol dos Direitos Humanos, que estava em ascensão nesse período, possibilitou a criação de normas com ênfase no crime organizado transnacional (foco desta pesquisa), como a Convenção de Palermo, ou Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000. Nesse encontro, criou-se o Protocolo de Palermo, que elabora uma série de medidas para a contenção do crime, em especial às práticas organizadas (MOURA, 2013). O Protocolo adicional à Convenção de Palermo, ou Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, relativo à prevenção, à repressão e à punição do tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças, foi elaborado com o intuito de orientar e trazer novas soluções para tais crimes. O documento enfatiza a necessidade de cooperação entre as instituições para a execução da lei e concede dada autoridade para a polícia no intuito de controlar e supervisionar, reivindicando um maior domínio das fronteiras e a necessidade de criação de uma legislação que atenda especificamente os casos de tráfico de pessoas (MOURA, 2013).

O Protocolo de Palermo tem por finalidade a prevenção e o combate do tráfico de pessoas, especificando, em suas partes, a questão das mulheres e das crianças. O protocolo surge como uma forma de proteção e ajuda às vítimas do tráfico com o amparo aos direitos humanos, viabilizando a cooperação entre as nações que compactuam com os mesmos ideais, de modo a encontrar um modelo social que traga segurança a seus civis. A Convenção de Palermo contou ainda com três protocolos aditivos que ressaltam ainda mais as ações para a contenção do tráfico humano internacional. (PROTOCOLO DE PALERMO, 2000).

Composto por vinte artigos, o Protocolo se configura como um documento relevante e que inaugura o conjunto de políticas e normas direcionado ao tráfico humano. O Protocolo de Palermo traz a seguinte definição do que é o tráfico de pessoas:

Por “tráfico de pessoas” entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos (PROTOCOLO DE PALERMO, 2000, Art. 3º).

Em linhas gerais, é importante ressaltar, apesar da existência de um conjunto de normas internacionais que trabalham sob a perspectiva da exploração de pessoas e da violação dos direitos humanos, como as Convenções de Genebra, essas não eram direcionadas, de forma específica, à definição de tráfico de pessoas de forma global. Assim, a Convenção de Palermo inaugurou esse debate de forma mais estrita nas Relações Internacionais e nos Direitos Humanos. Dentro dessa convenção, delimitaram-se outras formas de exploração de pessoas, como a venda de órgãos, a escravidão e os trabalhos forçados.

Segundo Moura (2013, p. 7), “mudou-se, então, o paradigma de que o tráfico se limitava na visão de prostituição, fruto da Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem, de 1949, que abordava essa prática como uma escolha de trabalho”. Essa Convenção<sup>2</sup> aborda o tráfico de mulheres brancas, mas com o viés conservador sobre a prostituição, baseado no fato da livre-escolha do indivíduo, diferente do Protocolo de Palermo que diferencia a prostituição e os casos que há ou não a necessidade de intervenção (ECOLE DES SCIENCES CRIMINOLOGIQUES LEÓN CORNIL, 1992).

## 6 Considerações finais

O objetivo do artigo foi analisar como a globalização atua como um mecanismo que intensifica os crimes transnacionais, como o tráfico de pessoas, e como mesmo com as iniciativas internacionais, como convenções e protocolos, essa prática se perpetua. Verificou-se, baseado na compreensão dos conceitos políticos apresentados para o desenvolvimento do problema da pesquisa, como os fatores socioeconômicos influenciam o recrudescimento dessa prática de exploração de mulheres e crianças e como a globalização intensificou o comércio ilegal de crianças, mesmo com o advento da segurança humana e da responsabilidade de proteger na comunidade internacional.

---

<sup>2</sup>Disponível em:

[https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao\\_supressao\\_trafico\\_pessoas\\_explo\\_prostituicao\\_outrem.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_supressao_trafico_pessoas_explo_prostituicao_outrem.pdf). Acesso em: 22 jan. 2020.

Foi definido, inicialmente, o conceito de globalização que proporciona um maior fluxo de pessoas e intensifica o comércio ilegal de pessoas, “modernizando” e adaptando os crimes transnacionais. Em seguida, apresentaram-se os conceitos de Segurança Humana e Responsabilidade ao Proteger, bem como a análise da Escola de Copenhague para a agenda de segurança. A Escola de Copenhague contribuiu para o estabelecimento dos temas da agenda de segurança, que foram abordados ao longo deste trabalho e possibilitaram um maior debate dentro das Relações Internacionais sobre a segurança humana. Nesse sentido, o debate desses temas é de relevância para o entendimento de como a globalização tem atuado para a intensificação dos fluxos migratórios legais e ilegais e que acaba por influenciar crimes como o tráfico de pessoas.

A visão da Organização das Nações Unidas e a criação de mecanismos de erradicação do tráfico de pessoas foram elucidados ao longo deste trabalho e são esforços necessários para o combate ao crime e para a promoção da proteção humana. A Convenção de Palermo configura-se como um marco inicial dentro do sistema internacional sobre o debate do tráfico de pessoas e faz-se necessária para a identificação da prática e das ações de coerção. Entretanto, ainda há um grande caminho a ser percorrido.

Outro ponto a ser destacado relativo às novas ameaças é a intervenção de outros países na soberania de outros Estados, devendo ser levada em consideração os conceitos de R2P e RWP. A questão levantada acerca das interferências externas é que elas são, de fato, movidas pelo interesse genuíno de erradicação do crime transnacional, mas também por interesses hegemônicos das potências envolvidas. Como dito neste trabalho, o tráfico ainda movimentava anualmente 30 bilhões de dólares e ainda se consolida como uma prática ativa desde a primeira fase da Globalização.

Por fim, ressaltaram-se os avanços dos Direitos Humanos no pós-Segunda Guerra Mundial e a necessidade de proteção dos civis no pós-Guerra Fria, como também os fóruns de discussões a respeito das vítimas dos conflitos armados. Avançando sob essa perspectiva, introduziu-se a Convenção de Palermo que, de forma importante, “inaugurou” o debate para o tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças, como em um crescente teórico do arcabouço dos Direitos Humanos.

## Referências

ADLER, Emanuel. O Construtivismo no estudo das Relações Internacionais. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [online], n. 47, 1999, pp. 201-246. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451999000200011>. Acesso em: 02 set. 2020.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (org.). *Reforma do setor de segurança: teoria, prática e crítica*. São Paulo: Porto de Ideias, 2014.

ARY, Thalita Carneiro. *O tráfico de pessoas em três dimensões: evolução, globalização e a rota Brasil-Europa*. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/33534848.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

AYOOB, Mohammed. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1995.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

COMMISSION ON HUMAN SECURITY. *Human Security Now*. Washington: Communications Development Incorporated, 2003. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>. Acesso em: 16 set. 2020.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *As convenções de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais*. 2010. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>. Acesso em: 20 set. 2020.

DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de. *The Viability of Human Security*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008.

ECOLE DES SCIENCES CRIMINOLOGIQUES LEÓN CORNIL. *La prostitution: quarante ans après la Convention de New York*. Bruxelas: Bruylant, 1992.

FIERKE, Karin. *Critical approaches to international security*. 2 ed. Cambridge: Polity Press, 2015.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 6 ed. São Paulo: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

HUNTINGTON, Samuel P. *O Choque das Civilizações*. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2008.

JUBILUT, Liliana Lyra. A “Responsabilidade de Proteger” é uma mudança real para as intervenções humanitárias?. *Revista Eletrônica de Direito Internacional [online]*, v. 2, 2008, p. 409-449. Disponível em: <http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/artigos/Liliana%20Jubilut%20DIH.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

KENKEL, Kai Michael. *Segurança Humana e Responsabilidade de Proteger no Contexto do Cone Sul*. Rio de Janeiro: IRI PUC-Rio, 2008.

KYLE, David; DALE, John. Smuggling the State Back In: Agents of Human Smuggling Reconsidered”. In: KYLE, David; KOSLOWSKI, Rey. *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*. 2 ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001.

LOPES, Dawisson Belém; SALIBA, Aziz Tuffi. *A doutrina da responsabilidade ao proteger (RwP)*. Guia de fontes em ajuda humanitária, Médico sem Fronteiras, 2016. Disponível em: <https://guiadefontes.msf.org.br/doutrina-da-responsabilidade-ao-proteger-rwp/>. Acesso em: 10 set. 2020.

MARRONI, Etienne Vilela; CASTRO, Flávia Rodrigues de; VIOLANTE, Alexandre Rocha. Securitização do meio ambiente: segurança humana e responsabilidade de proteger para todos?. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, jan/abril, 2018, pp. 68-95.

MENDONÇA, Thaiane; COSTA, Frederico Carlos de Sá. Exército Brasileiro e o setor de segurança: uma atualização da doutrina de segurança nacional. In: AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz; ALONZO, Isabela Zorat (orgs). *Os desafios da política externa e segurança no século XXI*. Marília: Cultura Acadêmica, 2018.

MOREIRA, Rómulo. Globalização e crime. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, v. 92, n. 811, maio, 2003, p. 469–496.

MOTTA, Bárbara; PIMENTEL, Cauê. *Escola de Copenhague e a teoria de securitização: uma abordagem sobre seus limites conceituais*. In: IV Encontro Nacional Da Associação Brasileira De Relações Internacionais, 2013, Belo Horizonte-MG. Anais do IV Encontro Nacional Da Associação Brasileira De Relações Internacionais, 2013. Disponível em: [http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1370047314\\_ARQUIVO\\_MOTTA-PIMENTEL-ABRI-TeoriadeSecuritizacao.pdf](http://www.encontronacional2013.abri.org.br/resources/anais/20/1370047314_ARQUIVO_MOTTA-PIMENTEL-ABRI-TeoriadeSecuritizacao.pdf). Acesso em: 21 set. 2020.



MOURA, Samantha Nagle Cunha de. O tráfico internacional de mulheres para exploração sexual: a questão do consentimento no protocolo de Palermo. *Revista Eletrônica Direito e Política [online]*, v.8, n.3, 2013, pp. 2009-2028. Disponível em: <file:///C:/Users/ana.steenhagen/Downloads/5438-14576-1-SM.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das nações unidas*. Rio de Janeiro: Centro de Informação da ONU, 1945, p.5.

NELKEN, David. Globalization, crime and comparative criminal justice. In: KENNETT, Patricia (org.). *A handbook of clomparative social policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004, p. 381-397.

NUNES, Laura. O crime da globalização e a globalização do crime. *Revista da Faculdade de Humanas e Ciências Sociais*, n. 7, 2010, pp. 402-410. Disponível em: <https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/2837/3/402-410.pdf>. Acesso em: 09 set. 2020.

NYE, Joseph. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Editora Gente, 2009.

PARIS, Roland. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?. *International Security*, v. 26, n. 2, 2001, pp. 87–102. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3092123?seq=1>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Human Development Report 1994*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1994, p. 22 (tradução nossa).  
 PROTOCOLO DE PALERMO. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

ROBERTSON, Roland. *Globalization: social theory and global culture*. Nova Iorque: Sage, 1992.

ROUSSEFF, Dilma. *Discurso da Presidente da República Dilma Rousseff na ONU*. Nova Iorque, 21 set. 2011. Disponível em: [http://www4.pucsp.br/ecopolitica/downloads/seguranca/ONU\\_Pronunciamento\\_Dilma\\_Rousseff\\_Asembleia\\_Nacoes\\_Unidas\\_set\\_2011.pdf](http://www4.pucsp.br/ecopolitica/downloads/seguranca/ONU_Pronunciamento_Dilma_Rousseff_Asembleia_Nacoes_Unidas_set_2011.pdf). Acesso em: 15 set. 2020.

RESENDE, Rodrigo. Tráfico de pessoas movimenta mais de 30 bilhões de dólares anualmente. *Radio Senado*, 2020. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/07/27/trafico-de-pessoas-movimenta-mais-de-30-bilhoes-de-dolares-anualmente>. Acesso em: 7 fev. 2021.

SILVA, Caroline Cordeiro Viana e. *Escola de Copenhague: um avanço teórico*. In: VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2017, Belo Horizonte-MG.

SILVA, Joaquim. *O emprego das Forças Armadas Portuguesas em acções de “Segurança Humana”*. Lisboa: IESM, 2008. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/11638>. Acesso em 04 de julho de 2021.

SORJ, Bernardo. Segurança, segurança humana e América Latina. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos* [online], v. 2, n. 3, 2005, pp. 40-59. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1806-64452005000200004>. Acesso em: 21 nov. 2019

VIOLANTE, Alexandre Rocha. *Política Externa, Política de Defesa e Cooperação Sul-Sul como Grande Estratégia na África Ocidental: Um Estudo de Caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe*. 2017. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017, 366p.

**Recebido em 02 de março de 2021.**

**Aceito para publicação em 22 de junho de 2021.**



## AS RAÍZES DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA NA GEOESTRATEGIA DOS ESTADOS UNIDOS DE CONTEÇÃO AO COMUNISMO SOVIÉTICO NOS PRIMÓRDIOS DA GUERRA FRIA (1947-53)

### FINANCIAL WARFARE, ECONOMIC SANCTIONS AND EURASIAN GEOPOLITICS THE ROOTS OF EUROPEAN INTEGRATION IN THE UNITED STATES GEOSTRATEGY OF CONTAINING SOVIET COMMUNISM IN THE EARLY COLD WAR (1947-53)

**Daniel Santos Kosinski**

Doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ), Mestre em Ciência Política (PPGCP-UFF), Servidor Técnico da UFRJ.

**RESUMO:** Este artigo objetiva investigar as raízes do processo de integração da Europa, iniciado entre 1947 e 1953, na reconstrução da ordem internacional no pós-guerra sob a liderança incontestável pelos Estados Unidos. Para isso, adotamos metodologia histórico-dedutiva fundamentada numa revisão bibliográfica acerca do tema e do período histórico considerados. A investigação revelou que, nas suas origens, a integração europeia resultou de uma convergência histórica entre os interesses dos dirigentes europeus em promover a reconciliação entre os seus países, principalmente França e Alemanha, controlando a última através da Europa integrada; e os interesses estadunidenses em reconstruir os países europeus sob a sua influência com vistas a fortalecer a sua posição diante do avanço do comunismo soviético. Não obstante, concluímos que, em que pesem as intenções e planos preexistentes de integração, particularmente pelos franceses, a geoestratégia dos Estados Unidos nos primórdios da Guerra Fria foi o elemento decisivo que possibilitou as suas iniciativas iniciais, pois naquele contexto apenas a superpotência ocidental reunia os recursos materiais, financeiros e políticos necessários para viabilizá-la.

**Palavras-chave:** Integração; Europa; Estados Unidos; Geoestratégia; Guerra Fria.

**ABSTRACT:** This paper aims to investigate the roots of the process of Europe's integration, which began between 1947 and 1953, within the reconstruction of the post-war international order under the indisputable leadership of the United States. For this purpose, a historical-deductive methodology was adopted based on bibliographic review on the theme and the historical period considered. The investigation revealed that, in its very origins, the European integration resulted from a historical convergence between European leaders' interests in promoting reconciliation between their countries, specially France and Germany, controlling the latter through integrated Europe; and U.S. interests in rebuilding European countries under its influence with a view to strengthening its position in face of Soviet communism's advance. Nevertheless, we conclude that, despite pre-existing intentions and plans of integration, particularly by the French, the U.S. geostrategy at the beginning of the Cold War was the decisive element that enabled its first initiatives, since in such context only the western superpower assembled the needed material, financial and political resources to make it feasible.

**Keywords:** Integration; Europe; United States; Geostrategy; Cold War.



## 1 Introdução

A integração dos estados nacionais europeus ocorrida na segunda metade do século XX é frequentemente representada por determinadas correntes e “teorias da integração europeia” como uma “decorrência inevitável do progresso histórico” de perda de poder e representatividade dos estados nacionais que, supostamente, teria começado ainda no século XIX com o desenvolvimento do capitalismo industrial. De acordo com essas visões, a Comunidade Europeia é uma espécie de “vanguarda” de uma nova e superior forma de governança supranacional, uma “imagem do futuro” predestinada a substituir o Estado nacional como forma por excelência de organização política (MILWARD, 2000, p. 11-12).

Além disso, costuma-se também afirmar que a integração europeia foi realizada tendo em vista propósitos “econômicos” como a fusão e ampliação dos mercados dos países da Europa Ocidental, ensejando ganhos de escala e enorme intensificação das interações comerciais e financeiras entre eles. Exemplo típico dessa visão é a explicação da criação do euro, a moeda comum europeia, a partir da teoria das “Áreas Monetárias Ótimas” de Robert Mundell (1961), para quem países com elevado grau de integração podem auferir benefícios de redução de “custos de transação” e “ganhos de credibilidade” abrindo mão das suas moedas nacionais (PADULA, 2010).

Todavia, as evidências históricas desmentem sobremaneira essas visões “convencionais”. Começando pelas origens e motivações da integração europeia no pós-Segunda Guerra Mundial, preponderavam razões geoestratégicas em dois eixos centrais: o primeiro, os interesses dos dirigentes europeus, a começar pelos franceses, em promover a reconciliação entre os seus países, principalmente visando “ancorar” e conter a Alemanha numa Europa integrada. O segundo, os interesses dos Estados Unidos em reconstruir e desenvolver a Europa sob a sua influência com vistas a fortalecer a sua posição diante dos avanços do comunismo soviético (JUDT, 2007; MILWARD; SORENSEN, 1994).

Nesse sentido, conforme veremos, o “poder estrutural”<sup>1</sup> estadunidense foi decisivo para que a integração acontecesse, pois viabilizou financeira e politicamente os seus passos iniciais e decisivos. Ademais, ressalta-se que a união aduaneira europeia do início dos anos 1950 não teve razões primordialmente “econômicas” em si e foi apenas instrumento, não objetivo final,

---

<sup>1</sup>Trata-se do “poder para moldar e determinar as estruturas da economia política global dentro da qual outros Estados, suas instituições políticas, empresas, cientistas e outros profissionais tem que operar. [...] em resumo, confere o poder de decidir como as coisas devem ser feitas, o poder para dar forma às estruturas nas quais os Estados se relacionam uns com os outros [...] com pessoas ou [...] com corporações” (STRANGE, 1994, p. 25-26, traduções nossas).

de um projeto com claras motivações geoestratégicas que logo se estendeu para domínios como energia atômica, agricultura e uma união aduaneira plena.

Dessa forma, esse artigo objetiva investigar as raízes da integração da Europa no contexto da reconstrução da ordem internacional no pós-guerra promovida sob a liderança incontestável dos Estados Unidos. Assim, procuramos identificar as razões que a fundamentaram situando-a na visão estadunidense da política internacional considerando, em particular, as visões e ações adotadas tendo em vista o seu antagonismo com a União Soviética.

Para isso, além desta introdução, o artigo está dividido em cinco partes. Na primeira, aborda as posições relativas dos Estados Unidos e dos países europeus no imediato pós-guerra, contrastando o enorme poder do primeiro com a destruição dos últimos. Na segunda, revisa as origens do projeto de integração da Europa consubstanciadas no relato do francês Jean Monnet, considerado um pioneiro na sua concepção e articulação. Na terceira, investiga as diferentes orientações da política externa dos Estados Unidos e o advento da sua geoestratégia de contenção ao comunismo soviético nos primórdios da “Guerra Fria”. Na quarta, analisará como esse contexto geopolítico engendrou as condições que facultaram aos europeus as primeiras iniciativas de integração, a União Europeia de Pagamentos e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Finalmente, na quinta, traçará algumas considerações finais a respeito.

## **2 As correlações de forças entre os Estados Unidos e os países europeus no imediato pós-Segunda Guerra Mundial**

Foi na madrugada do dia 7 de maio de 1945 que os principais representantes do alto comando militar do que havia sobrado do Terceiro Reich, o general Alfred Jodl e o almirante Karl Dönitz, aceitaram assinar o instrumento da “rendição incondicional e derrota total” da Alemanha aos aliados. Assim, chegava ao fim a Segunda Guerra Mundial na Europa (BESSEL, 2010, p. 135).

Em rigor, a vitória sobre a máquina de guerra nazista foi em grande medida alcançada pela União Soviética, que sofreu “a maior destruição da história em tempo de guerra” (MAZOWER, 2001, p. 244) e já tinha avançado profundamente dentro do território alemão quando os aliados ocidentais desembarcaram nas praias da Normandia no dia 6 de junho de 1944. Até então, a participação dos Estados Unidos no front europeu havia se resumido ao fornecimento em grande escala de recursos essenciais ao esforço de guerra (como petróleo, suprimentos, materiais de guerra e créditos) e à invasão da Itália (Ibid., 2001).

Não obstante, quando o Japão capitulou em 15 de agosto de 1945, os Estados Unidos

emergiram como a grande superpotência mundial em todos os aspectos. Em contraste com as mais de 20 milhões de baixas soviéticas, militares e civis, os Estados Unidos perderam “apenas” 400 mil soldados durante a guerra, 0,3% da sua população (OVERY, 1996). O país não sofreu nenhum ataque ao seu território continental<sup>2</sup>, preservou integralmente sua avançada infraestrutura e expandiu em muito, durante a guerra, a sua capacidade industrial, que então respondia por metade da produção mundial (FIORI, 2005). Por outro lado, o monopólio da bomba atômica demonstrava a sua esmagadora superioridade militar e tecnológica (RHODES, 1986). Além disso, tornou-se o grande credor internacional, posição conquistada através dos seus acordos de *lend lease* – empréstimos denominados na sua própria moeda – em favor dos países aliados (DELGADO, 2009).

Em contrapartida, as grandes potências industriais europeias estavam devastadas. Na França, a produção nacional em 1945 foi estimada em pouco mais da metade da verificada em 1929 e o franco desvalorizou 50% apenas entre julho e dezembro (MONNET, 1986). Na Alemanha, Berlim estava reduzida a quilômetros de escombros, parecendo uma cidade fantasma na qual o transporte público, a rede telefônica e as rádios haviam parado de funcionar e os cortes de energia eram constantes. Assim, “a cidade de milhões de pessoas praticamente deixara de ser viável” (BESSEL, 2010, p. 109). A produção agrícola caiu quase pela metade em relação à dos anos anteriores, gerando uma “crise alimentar de proporções gigantescas”. A de carvão equivaleu a apenas 40% da de 1944, inferior à de 1936. Os problemas nos transportes e a enorme escassez de insumos e de força de trabalho fizeram com que muitas fábricas, mesmo intactas, parassem. Em meados de 1945, a produção global da indústria foi de apenas 20% da registrada em 1936 (Ibid., p. 341-345).

Em rigor, essas condições compunham um quadro que caracterizava a virtual falência dos principais estados nacionais europeus. Eram obstáculos para promover a reconstrução num continente devastado, socialmente cindido, traumatizado e ressentido pela escala da violência sofrida:

[...] a maior parte dos Estados europeus ocidentais estava tão enfraquecida pelas suas experiências no período 1929-45 que eles mais ou menos tinham que se recriar como unidades funcionais no período do imediato pós-guerra. [...] a Grande Depressão de 1929-32 havia estilhaçado os frágeis consensos políticos em muitos deles, especialmente pela queda nas rendas agrícolas em relação às de outros lugares. As reivindicações das ideologias e sistemas políticos concorrentes fora das suas fronteiras pela lealdade dos seus cidadãos tinha em muitos casos enfraquecido a sua capacidade para governar efetivamente. Invasão, derrota e ocupação deixaram muitos governos no exílio apegados à afirmação de uma legitimidade dúbia. Nessa situação, seu

<sup>2</sup> O Hawaii e as Filipinas, então colônia dos Estados Unidos, foram atacados pelos japoneses.

objetivo [...] era reassegurar o Estado nacional como a unidade organizacional fundamental da vida política tão vigorosa e seguramente quanto possível. (MILWARD; SORENSEN, 1994, p. 5, traduções nossas)

Em 1947, a produção de alimentos alemã ainda era 1/3 inferior à anterior à guerra (Ibid., 2010), enquanto o nível de produção na bizona anglo-americana correspondia a 1/3 de 1936, “um nível visto pela última vez no final do século XIX” (MARSH, 1993, p. 143). A produção agrícola conjunta dos países europeus era equivalente a apenas 83% daquela obtida 10 anos antes e a industrial, 88%. Além disso, era gravíssima a situação humanitária, onde dezenas de milhões haviam sido deslocados, voluntária ou compulsoriamente, encontrando-se desabrigados e sem acesso aos meios básicos de subsistência (JUDT, 2007).

### **3 As origens europeias do projeto da integração da Europa**

O francês Jean Monnet, na sua obra *Memórias: a Construção da Unidade Europeia* (1986), ofereceu o testemunho mais vívido de como se deu o processo de integração da Europa. Isso se deve às funções fundamentais que ele exerceu, tais como: a elaboração da Declaração Schuman (1950); a chefia da delegação francesa nas negociações da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951); a primeira presidência da Alta Autoridade daquele órgão (1952-1955); e a presidência do Comitê de Ação para os Estados Unidos da Europa (1955-1975), razões pelas quais foi considerado o “pai fundador” e o “primeiro cidadão honorário” da Europa.

Com efeito, ainda na Primeira Guerra Mundial, Monnet foi enviado a Londres para trabalhar na “Comissão Internacional do Abastecimento”, órgão dedicado a organizar o abastecimento conjunto das forças armadas aliadas. Foi quando, segundo ele, atentou pela primeira vez para as imensas possibilidades da cooperação entre os países europeus. Ao eclodir a Segunda Guerra, já era um experiente banqueiro privado operando como emissário francês nos Estados Unidos, encomendando material bélico. Então, evocando a experiência anterior, o governo francês propôs a formação do “Conselho Franco-Britânico” tendo como objetivo promover um “esforço comum” contra a Alemanha nazista, decidindo “no interesse de todos a respeito da apropriação de recursos que deixavam de ser nacionais para se tornarem comuns” (MONNET, 1986, p. 113).

De fato, um acordo foi assinado entre os primeiros-ministros Édouard Daladier e Neville Chamberlain. Ele criou o “Comitê de Coordenação Franco-Britânico”, presidido por Monnet com autoridade sobre cinco comitês executivos intergovernamentais permanentes: abastecimento, armamento e matérias-primas, petróleo, aeronáutica e transportes marítimos

(Ibid., p. 114). Não obstante, no dia 10 de maio de 1940, Hitler ordenou a invasão da França e dos Países Baixos. Então, Monnet propôs ao novo primeiro-ministro britânico Winston Churchill a “necessária unidade de ação” entre os dois países numa “união total, uma fusão imediata para confrontar juntos a escolha em que estávamos acuados entre a tirania e a liberdade. A França e a Grã-Bretanha deviam unir seus destinos na guerra, e além dela” (Ibid., p. 125).

Com efeito, tratava-se da chamada “União Franco-Britânica”, pela qual os dois países fundiriam as suas soberanias sob a ideia de “um Parlamento, um gabinete, um Exército” (Ibid., p. 28). Churchill e outros membros do governo britânico avalizaram a sua instituição. Mas no dia 14 de junho, Paris foi capturada pelos nazistas e o marechal Philippe Pétain, herói nacional da Primeira Guerra, assinou a capitulação e adotou política de colaboração com os ocupantes.

Dessa forma, a União malogrou. Mais tarde, na Argélia, Monnet e outros franceses debateram planos para a reconstrução do seu país e da ordem europeia do pós-guerra. Para eles, aquela deveria escapar à “tendência de repetir as formas do passado”, cujo “maior risco” era o de “reconstituir uma Europa de estados soberanos tentados pelas facilidades do protecionismo” (Ibid., p. 197). Levantaram possibilidades como a criação de uma região industrial comum aos países europeus com base no reino medieval da Lotaríngia e a formação de uma “União Econômica Europeia” além da alfandegária. Desde então, Monnet reivindicou reconstruir a Europa em bases federativas, evitando a retomada do nacionalismo e da militarização:

Não haverá a paz na Europa, se os Estados se reconstruírem sobre uma base de soberania nacional, com o que isto ocasiona de política de ostentação e de proteção econômica. Se os países da Europa voltarem a proteger-se uns contra os outros, a constituição de grandes forças armadas será novamente necessária. Alguns países, em nome do tratado de paz futuro, poderão fazê-lo; a outros, será proibido. Fizemos a experiência dessa discriminação em 1919 e sabemos quais foram as suas consequências. [...] Mais uma vez a Europa será recriada no receio. (Ibid., p. 197)

Ademais, em relação aos Estados Unidos e à União Soviética, os países europeus haviam se tornado modestos em seus recursos humanos e materiais. A França tinha que se modernizar, mas não poderia fazê-lo sozinha, pois dependia do abastecimento estrangeiro de carvão, insumos e equipamentos necessários para o funcionamento adequado das indústrias e infraestruturas modernas. Esse fato impunha como necessidade encontrar fórmulas para o compartilhamento dos recursos europeus, como forma de viabilizar a reconstrução e o desenvolvimento continentais:

Os países da Europa são muito limitados para assegurar a seus povos a prosperidade



que as condições tornam possível e, em consequência, necessária. Precisam de mercados mais amplos... Essa prosperidade e os desenvolvimentos sociais indispensáveis supõem que os Estados da Europa constituam uma federação, ou uma “entidade europeia” que estabeleça sua unidade econômica comum. (Ibid., p. 197)

Além disso, Monnet considerava crucial encontrar uma solução satisfatória e estável para a “questão” da Alemanha. Esse era o problema decisivo para o futuro da França e da Europa, pois por duas vezes os alemães haviam sido os agentes da destruição da ordem europeia. Para ele, a ascensão do nazismo e a Segunda Guerra Mundial comprovavam inequivocamente que a abordagem extremamente punitiva imposta à Alemanha em Versalhes<sup>3</sup> havia produzido resultados catastróficos e não deveria ser repetida. Assim, o futuro daquele país:

[...] tinha tomado um lugar central em minhas preocupações. Imaginava o antigo *Reich* amputado de uma parte de seu potencial industrial em um sistema em que os recursos de carvão e de aço do Ruhr seriam colocados sob uma autoridade europeia e geridos em benefício das nações participantes, com a inclusão da Alemanha desmilitarizada. (Ibid., p. 197)

Mas ele ponderou que:

[...] isso implica que a Europa seja unificada, não somente na cooperação, mas também pela transferência de soberania concedida pelas nações europeias a uma espécie de União Central, uma União que tenha o poder de derrubar as barreiras alfandegárias, de criar um grande mercado europeu, de impedir a reconstituição dos nacionalismos. (Ibid., p. 197)

Ele desejava, ainda, encontrar nessa nova ordem um papel para a Grã-Bretanha, vista como contrapeso para impedir que a Alemanha preponderasse.

Terminada a guerra, o Governo Provisório, com a colaboração de Monnet, apresentou um amplo plano de reconstrução e modernização a partir das “seis indústrias de base” - carvão, eletricidade, siderurgia, materiais de construção, transportes e maquinário agrícola (Ibid., p. 213-220). Porém, os franceses não possuíam os meios para executá-lo e estimaram as necessidades de importação em 11 bilhões de dólares, dos quais solicitaram a metade ao governo dos Estados Unidos. Era uma clara indicação de que, como maior potência industrial e credora, apenas os Estados Unidos reuniam os recursos produtivos e financeiros necessários para viabilizar a reconstrução da Europa.

---

<sup>3</sup>A este respeito, ver *As Consequências Econômicas da Paz*, de John Maynard Keynes (2002).

#### **4 A posição dos Estados Unidos: o advento da “Guerra Fria” e a geoestratégia de cerco ao comunismo soviético**

Ainda durante a guerra, duas instâncias concentraram as formulações dos Estados Unidos com relação à ordem internacional a ser estabelecida após o seu término: os departamentos de Estado e do Tesouro (KOSINSKI, 2019).

Em relação ao sistema monetário internacional, discussões foram realizadas em 1942 e 1943 lideradas por Harry Dexter White, incumbido pelo secretário do Tesouro estadunidense, Henry Morgenthau Jr, e pelo Tesouro Britânico, com o qual colaborava John Maynard Keynes (DELGADO, 2009). Em julho de 1944, realizou-se a Conferência de Bretton Woods. Sob a liderança incontestada dos Estados Unidos, seus planos esboçavam uma ordem multilateral fundamentada na liberalização comercial e financeira do capitalismo internacional. Resumidamente, seus elementos essenciais eram: (1) A restauração do padrão ouro no qual as nações deveriam manter reservas neste metal e em dólares, moeda de referência livremente convertida à taxa de US\$ 35 por onça; (2) taxas de câmbio fixas entre as moedas nacionais com margem de variação de 1% sendo os governos obrigados a intervir em caso de desvios superiores, objetivando impedir políticas de desvalorização competitiva; e (3) regras de comércio internacional contra tarifas aduaneiras discriminatórias, redução de tarifas, eliminação de barreiras não-tarifárias e liberdade de movimentos de capitais. Para administrar a liquidez desse sistema, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), ambos sob a influência estadunidense (EICHENGREEN, 2011).

De fato, entre 1945 e 1947, a política externa estadunidense, influenciada pelos grandes financistas e banqueiros de Nova York, pressionou os demais governos pela liberalização e pelo imediato restabelecimento da conversibilidade das suas moedas. Todavia, as perspectivas de reconstrução dos países europeus dependiam, tal qual a França, da sua capacidade de importar e sustentar déficits comerciais e de pagamentos. Assim, a Grã-Bretanha, que aceitou restabelecer a conversibilidade em 1947 em troca de um empréstimo estadunidense, logo se viu atingida por violenta fuga de capitais e crise cambial (Ibid., 2011).

Evidenciava-se, assim, que os intuítos liberais não contribuía para a estabilização europeia. A partir desse fracasso, passou a prevalecer a visão do Departamento do Estado. Na visão dos seus especialistas, os Estados Unidos deveriam oferecer aos europeus condições amplamente favoráveis para estimular sua produção, reduzir o desemprego e aumentar sua capacidade de importar. A perspectiva era a de que a sua segurança estava estreitamente ligada

à recuperação da prosperidade material e à estabilidade política da Europa Ocidental (PETROV, 1967).

Com efeito, o tratamento dado à Alemanha é representativo dessa mudança de orientação. Entre o início da ocupação e meados de 1947, prevaleceram a visão e os objetivos do chamado Plano Morgenthau, concebido pelo secretário do Tesouro. Nele, os Estados Unidos e aliados deveriam promover o desmembramento do território alemão, a inundação das suas minas de carvão, a demolição das indústrias da Renânia e a “pastoralização” do país, o tornando predominantemente agrário. Esses princípios foram expressos no documento JCS-1067 de abril de 1945. Deliberadamente, visavam punir severamente os alemães pela guerra e impedir a recuperação produtiva do país, privando-o de qualquer poderio bélico:

[...] a versão original do JCS-1067 [era] em grande medida um documento do Tesouro. Embora escrito de acordo com a teoria da responsabilidade limitada do Departamento da Guerra, as suas principais características tinham origem no Tesouro e nenhuma das recomendações básicas do Departamento de Estado foi incorporada nas suas cláusulas. [...] a visão do Tesouro de que a ruptura extrema da economia alemã não estava em conflito com os interesses aliados se tornou a política americana oficial [...]. (PETROV, 1967, p. 164, traduções nossas)

Não obstante, em 1946, funcionários estadunidenses começaram a apontar os enormes “custos” e “riscos” impostos aos próprios ocupantes pela perpetuação do estado de atraso e empobrecimento dos alemães. As quatro zonas de ocupação vinham sendo administradas como unidades isoladas, cada qual com as suas políticas. Em setembro, o então secretário de Estado James Byrnes afirmou que havia “chegado a hora quando as fronteiras [...] seriam consideradas como definindo apenas as áreas ocupadas para propósitos de segurança... e não como unidades políticas e econômicas” em si, reivindicando a sua fusão e o “estabelecimento sem demora de um governo provisório alemão para a Alemanha” (Ibid., p. 230).

Além disso, o cenário internacional levou os Estados Unidos a mudar a sua atitude: a incipiente disputa com a União Soviética pelo controle sobre a Alemanha. Desse modo, desejavam evitar que os alemães ficassem sob a influência da propaganda soviética, para o que era necessário estimular a recuperação da sua infraestrutura e produção. Assim, em outubro, o Congresso aprovou um programa de ajuda e prevenção da fome na Alemanha e no Japão, também ocupado. Em dezembro, foi anunciada a criação da “bizona” anglo-americana, apesar da oposição francesa. Já no dia 12 de março de 1947, o presidente Truman anunciou que “tem que ser a política dos Estados Unidos apoiar os povos livres que estão resistindo à subjugação tentada por minorias armadas ou pressão externa” (JUDT, 2007, p. 127), solicitando uma verba de 400 milhões de dólares em ajuda contra a “insurgência comunista” na Europa.

Naquele momento, começava a Guerra Fria. Então, um novo documento intitulado JCS-1779 foi aprovado em julho, tendo sido “expurgado dos elementos mais importantes do Plano Morgenthau”. O novo secretário de Estado, o general George Marshall, ciente de um relatório da *Central Intelligence Agency* (CIA) que afirmava que “o maior perigo para a segurança dos Estados Unidos é a possibilidade de um colapso econômico na Europa Ocidental e a consequente ascensão ao poder de elementos comunistas” (Ibid., p. 94), concluiu que “algo dramático precisaria ser feito, e muito rápido” para restabelecer a Europa. Assim, no dia 5 de junho de 1947, anunciou o *European Recovery Program*, conhecido como o Plano Marshall. Tratava-se de um fundo de assistência bancado pelos Estados Unidos visando dar a partida e sustentar, por alguns anos, um “programa de recuperação e crescimento” de escala continental.

Em rigor, o seu objetivo era o de:

[...] quebrar o círculo vicioso e restaurar a confiança do povo europeu no futuro [...]. Em vez de apenas oferecer ajuda em dinheiro, ele propôs a provisão gratuita de bens, entregues [...] numa base de requisições anuais [...] como parte de um plano quadrienal por cada Estado beneficiário. A forma não usual de fornecer assistência [...] obrigou os governos europeus a planejar e calcular as futuras necessidades de investimento [...] para negociar com e consultar não apenas os Estados Unidos, mas uns com os outros [...]. Ele constrangeu governos, empresas e sindicatos a colaborar em planejar taxas de crescimento de produto [...]. E acima de tudo, ele bloqueou qualquer retorno às tentações que tinham impedido o progresso da economia do entreguerras: subprodução, o protecionismo mutualmente destrutivo e o colapso do comércio. (Ibid., p. 93)

Os governos de vinte e dois países europeus foram convocados a discutir a proposta, incluindo a União Soviética. Afinal, dezesseis a aceitaram: Grã-Bretanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Noruega, Suécia, Suíça, Grécia, Turquia, Irlanda, Islândia, Áustria e Portugal (os alemães ainda não possuíam governo próprio). Couberam à Grã-Bretanha quase 3,3 bilhões de dólares, seguida pela França (2,3 bilhões). A Alemanha recebeu quase um bilhão e meio de dólares. No total, esses países receberam montantes que, até 1952, alcançaram 13 bilhões de dólares em valores correntes, soma então equivalente a meio por cento do produto interno bruto dos Estados Unidos (Ibid., p. 92)<sup>4</sup>.

Para coordenar o gerenciamento do plano, foi criada em 1950, com amplo apoio das autoridades estadunidenses, a União Europeia de Pagamentos (UEP) no contexto da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE). O seu objetivo foi “multilateralizar” o comércio entre os países europeus ao estabelecer uma espécie de casa de compensações para

---

<sup>4</sup>Já segundo Rolfe e Burtle (1981, p. 81), entre 1946 e 1949, os Estados Unidos desembolsaram US\$ 26 bilhões em ajudas e empréstimos aos países europeus.

débitos e créditos entre eles, reduzindo substancialmente a necessidade de emprego de dólares.

Dessa forma:

[...] os Estados europeus foram encorajados a assegurar linhas de crédito proporcionais às suas exigências comerciais. Então, em vez de usar dólares escassos, eles poderiam cumprir as suas obrigações através de uma transferência intra europeia de créditos. O que importava não era com quem [comercializavam], mas o balanço geral de créditos e débitos nas moedas europeias. Na época em que foi encerrada em 1958, a União [...] havia contribuído silenciosamente não apenas para a firme expansão do comércio intra europeu, mas para um nível sem precedentes de colaboração mutuamente vantajosa – financiada [...] por uma injeção substancial de dólares americanos para suprir o estoque inicial de crédito. (JUDT, 2007, p. 94).

Em rigor, a UEP significou a criação de um instrumento exclusivamente europeu de compensações financeiras muito mais “generoso” na concessão de créditos e no tratamento dos endividados do que os mecanismos de Bretton Woods. Com ele, países estruturalmente deficitários como a França, a Áustria e a Grécia sustentaram pesados déficits comerciais por prolongados períodos, acelerando seus processos de reconstrução e modernização. Através da UEP, os Estados Unidos concederam quase 3 bilhões de dólares em empréstimos. Ela representou fator importante para a recuperação produtiva e um forte incentivo à integração europeia (EICHENGREEN, 2012).

Em resumo, a partir da crise europeia de pagamentos de 1947, os interesses de liberalização comercial e financeira perderam preponderância na elaboração da política externa estadunidense no que dizia respeito à Europa. Então, passou a prevalecer a visão “pragmática” ou “realista” do Departamento do Estado, visando assegurar as condições de prosperidade material e estabilidade política dos países da Europa Ocidental com vistas a “promover o crescimento econômico e combater o comunismo” (MILWARD; SORENSEN, 1994, p. 1).

Diante disso, a integração europeia passou a ser um objetivo geoestratégico dos Estados Unidos a partir de alguns princípios gerais:

Primeiro havia a concepção estratégica da integração como uma forma de conciliar a recuperação da Alemanha com a segurança da França e construir força suficiente para conter os soviéticos. Segundo, se supôs o princípio da união aduaneira (derivado da própria experiência federal dos Estados Unidos) para estimular crescimento econômico acelerado baseado em escala, especialização, competição e produtividade mais elevada. Finalmente, satisfazia-se o imperativo doméstico de alcançar resultados tangíveis em troca da ajuda – a integração foi apresentada ao Congresso como o meio para romper os nacionalismos econômicos da Europa [...] e tornar a desnecessária a ajuda americana adicional. (Ibid., p. 1)

## 5 A formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)

Foi nesse novo contexto internacional que, em meados de 1949, o governo francês saiu à procura de um parceiro para dar início aos seus planos. Pela proximidade durante a guerra e certa afinidade ideológica, a Grã-Bretanha foi privilegiada. Afinal, em discurso proferido em 1946, Churchill havia defendido a “criação urgente” dos “Estados Unidos da Europa” (MONNET, 1986, p. 250). Porém, a ideia de que havia um “interesse comum que servia de base para essa nova união franco-inglesa, primeira etapa da federação europeia” foi rejeitada pelos britânicos, que se declararam interessados apenas em reduzir o protecionismo comercial e consideraram a delegação de soberania um objetivo “totalmente estranho” (Ibid., p. 248).

Então, na expectativa de “criar um núcleo comunitário em torno do qual a Europa se organizaria”, os franceses se voltaram para a Itália. Uma união alfandegária franco-italiana, à qual logo se juntaram Holanda, Bélgica e Luxemburgo, foi firmada em março de 1949. Porém, embora ela previsse “verdadeira fusão econômica pela unificação a prazo das legislações financeiras, sociais e comerciais” (Ibid., p. 249), não possuía instância decisória independente, por isso não sendo considerada uma iniciativa à altura das expectativas.

Foi então que Konrad Adenauer, no seu primeiro discurso diante do *Bundestag* (o Parlamento alemão) como chanceler da recém-instituída República Federal da Alemanha (RFA), em setembro de 1949, citou dentre os seus principais objetivos a reconciliação franco-alemã e a integração da Europa depois do que chamou de “as guerras civis europeias” (IRVING, 2002). Assim, manifestou-se favorável à criação de uma “administração [comum] que controlaria também as regiões mineiras e industriais da Alemanha, da França, da Bélgica e de Luxemburgo” (MONNET, op. cit., p. 251), exigindo em troca o reconhecimento da soberania do novo Estado e um tratamento igualitário nas relações internacionais.

Para Monnet, proposta razoável, pois asseguraria o acesso francês ao carvão e ao aço alemães e condicionavam a reconstrução e o desenvolvimento da RFA à sua inserção na Europa. No entanto, era grande a oposição na Assembleia Nacional e na opinião pública francesa à aproximação com os alemães e à reconstrução da sua indústria. Por outro lado, as duas principais regiões carboníferas e siderúrgicas alemãs, o Ruhr e o Sarre, encontravam-se sob administração aliada. O Sarre havia sido transformado num protetorado francês e sucessivos gabinetes não ocultavam os seus esforços para incorporá-lo definitivamente. Para Adenauer, esse fato deixava “gravemente comprometida” a ideia da unidade europeia na RFA. Porém, numa entrevista em março de 1950, propôs uma “união completa” entre os dois países, fundindo “suas economias, seus Parlamentos e suas nacionalidades”. Assim, considerava, “o

desejo francês de segurança seria satisfeito e o despertar de um nacionalismo alemão, impedido” (Ibid., p. 253).

A proposta foi mal recebida na França, mas na visão de Monnet, indicava a disposição alemã para negociar a integração. Os franceses tampouco haviam ficado satisfeitos com a OECE, pois as suas provisões estabeleciam que cada governo poderia descumprir as decisões que considerasse indesejadas, possibilidade que não criava “perspectivas de unidade” nem “espírito de comunidade”. Assim, a expectativa de que os governos de 16 Estados soberanos cooperassem era “irreal”, “uma ilusão” (Ibid., p. 241); ela nunca se tornaria a “expressão da unidade europeia”, tampouco decidia o destino da Alemanha e encontrava um espaço para ela dentro da Europa reorganizada.

Diante disso, os franceses julgaram que, naquele momento, apenas a França conciliava a liberdade de ação e o interesse necessários para tomar a iniciativa de avançar a causa da integração europeia. A Grã-Bretanha não havia se interessado, a RFA ainda não exercia soberania efetiva nas relações internacionais e os demais países não possuíam liderança suficiente para iniciativa de tal importância. Dessa forma, propuseram liberdade para a indústria alemã garantida pela administração compartilhada dos recursos materiais dos dois países, que passariam a ser entendidos como uma “riqueza conjunta”. O ponto de partida para isso eram o carvão e o aço, materiais que “eram ao mesmo tempo a chave da potência econômica e do arsenal onde se forjavam as armas da guerra” (Ibid., p. 260). Enquanto permanecessem divididos “artificialmente” pelas fronteiras nacionais e sob a influência das doutrinas nacionalistas, esses materiais, alvos de tantas controvérsias históricas entre alemães e franceses, seriam acirradamente disputados. Todavia, se compartilhados, representariam a própria garantia da paz entre eles e na Europa:

A Europa deve ser organizada em uma base federal. Uma união franco-alemã constitui um elemento essencial, e o governo francês está decidido a empreendê-la... Os obstáculos acumulados impedem a realização imediata dessa estreita associação que o governo francês se fixa como objetivo. Mas desde agora o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento econômico deve ser a primeira etapa da união franco-alemã. *O governo francês propõe colocar o conjunto da produção franco-alemã de aço e de carvão sob uma Autoridade Internacional aberta à participação de outros países da Europa.* Esta teria a tarefa de unificar as condições de base da produção e de permitir assim a extensão gradual aos demais domínios de uma cooperação efetiva para fins pacíficos. (Ibid., p. 261, destaque do original)

Seguindo esses princípios, no dia 9 de maio de 1950 no Quai d’Orsay, sede do Ministério dos Negócios Estrangeiros da França, o ministro Robert Schuman, ele próprio um

cidadão franco-alemão<sup>5</sup>, proferiu a “Declaração Schuman”<sup>6</sup>, redigida por Monnet e que apresentava de forma oficial a proposta francesa para a integração da Europa. Em Bonn, capital da RFA, Adenauer respondeu: “A proposta que a França acaba de nos fazer é uma iniciativa generosa a nosso respeito. Constitui um progresso decisivo nas relações franco-alemãs. Não é feita de fórmulas gerais, mas de sugestões concretas que se baseiam na igualdade de direitos”. E complementou que “reunindo-se o Sarre, será eliminada uma causa de tensão entre a França e a Alemanha” (Ibid., p. 268). Já o novo secretário de Estado dos Estados Unidos, Dean Acheson, declarou: “Aprovamos com simpatia o longo alcance da iniciativa francesa” (Ibid., p. 269-270). As relações exteriores da RFA ainda eram supervisionadas pela Alta Comissão aliada, mas os Estados Unidos, que a presidiam, concederam ao governo alemão a autorização para negociar a união (Ibid., p. 272).

Assim, os franceses convocaram uma conferência para o dia 20 de junho de 1950, em Paris. O tratado para o qual convergiram os governos da França, RFA, Itália e dos países do Benelux (os britânicos o rejeitaram) instituiu quatro órgãos: a Alta Autoridade, a Assembleia Comum, o Conselho Especial de Ministros e a Corte de Justiça (Ibid., p. 291). Em conjunto, eles formariam a “Comunidade Europeia do Carvão e do Aço” (CECA), instituída pela assinatura do Tratado de Paris em 18 de abril de 1951. Seus dispositivos entraram em vigor para o carvão no dia 10 de fevereiro de 1953 e para o aço, em 1º de abril (Ibid., p. 340, 343). Então, Monnet declarou que:

Não cansaremos de repetir que os seis países que formam a Comunidade são os pioneiros de uma Europa mais ampla, cujos limites só são fixados por aqueles que ainda não se incorporaram a ela. Nossa Comunidade não é uma associação de produtores de carvão e de aço: é o começo da Europa. (Ibid., p. 345)

Muito embora a CECA fugisse do seu ideal multilateralista e enfrentasse a oposição do Congresso, do Tesouro e do *Federal Reserve*, que suspeitavam que ela assumiria caracteres mais protecionistas do que as políticas nacionais dos estados membros, o governo dos Estados Unidos afirmou ter “a intenção de dar à Comunidade do Carvão e do Aço um forte apoio, justificado pela importância da unificação política e econômica da Europa. [...] os Estados

---

<sup>5</sup>Robert Schuman nasceu em Luxemburgo em 1886, mas possuía a nacionalidade alemã do seu pai, um nativo da Lorena e cidadão francês até 1871, quando a região foi anexada pelo Império Alemão. Por essas razões, Schuman era igualmente fluente em francês e alemão e estava plenamente ambientado nas duas comunidades nacionais, não sendo um “germanóforo” (IRVING, 2002).

<sup>6</sup>União Europeia. *A Declaração Schuman de 9 de maio de 1950*. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt). Acesso em: 21 out. 2018.



Unidos a partir de agora tratarão com a Comunidade as questões que concernem ao carvão e ao aço” (Ibid., p. 333). Ademais, designou um embaixador junto à Alta Autoridade, a reconhecendo como entidade como de direito internacional; e no ano seguinte, lhe concedeu um empréstimo de 100 milhões de dólares a juros baixos, medidas indicativas do seu apoio explícito aos primórdios da integração europeia.

## 6 Considerações finais

Em que pesem as concepções e iniciativas europeias para a integração da Europa, particularmente as tomadas pelos franceses ainda durante a Segunda Guerra Mundial, reunimos neste artigo elementos que evidenciam as “raízes” estadunidenses desse processo no período do pós-guerra.

Iniciada com a entrada em vigor da CECA, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1953, a integração europeia é indissociável da geoestratégia de contenção do comunismo soviético promovida pelos Estados Unidos nos primórdios da Guerra Fria, na qual a Europa foi inserida por razões estritas da sua segurança nacional. Sem o suporte material e político dos Estados Unidos, que emergiram da guerra como a superpotência produtiva, tecnológica e financeira no Ocidente, essa integração não teria sido viabilizada, mesmo porque naquelas circunstâncias apenas esse país reunia os meios para liderá-la.

Não obstante, é importante ressaltar que não houve qualquer “imperativo” ou “determinação” naquela geoestratégia que resultasse automaticamente na integração da Europa. Esse não foi um plano pré-concebido, mas algo construído de acordo com as circunstâncias daquele período histórico que fizeram com que os ideais europeus de integração pré-existentes e os interesses estratégicos da superpotência convergissem, com preponderância dos últimos devido ao seu enorme “poder relacional”<sup>7</sup> diante dos europeus naquele contexto.

Assim, os Estados Unidos atuaram como árbitros externos desse arranjo no qual os europeus pactuaram a criação das suas primeiras instituições supranacionais com o objetivo de recuperar as bases materiais de sustentação das suas soberanias nacionais e reforçá-las. Então, a partir da CECA, a integração europeia se expandiu – sempre contando com o apoio dos Estados Unidos – para outros domínios: energia nuclear e mercado comum (EURATOM e Comunidade Econômica Europeia, 1958), Política Agrícola Comum (1962), cooperação

---

<sup>7</sup>Trata-se do “poder de A para fazer com que B faça algo que não faria de outra forma” (STRANGE, 1994, p. 25).

monetária nas décadas de 1960 a 1980, União Europeia (Tratado de Maastricht, 1992) e, finalmente, o euro (1999).

Finalmente, cabe ressaltarmos que foram os governos nacionais europeus que, soberanamente, fizeram suas escolhas e optaram pela integração, muito embora aceitando abrir mão de partes substanciais dessas prerrogativas. Logo, ao contrário do que frequentemente se afirma, a integração europeia é um produto do exercício das soberanias nacionais, não do seu fim. A integração tampouco aliena irreversivelmente as suas soberanias, como prova a recente saída da Grã-Bretanha da União Europeia.

## Referências

BESSEL, Richard. *Alemanha, 1945*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

DELGADO, Nelson G. *O regime de Bretton Woods para o comércio mundial: origens, instituições e significado*. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica (RJ), EDUR, 2009.

EICHENGREEN, Barry J. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2012 (2ª Edição).

EICHENGREEN, Barry J. *Privilégio Exorbitante: a ascensão e queda do dólar*. Rio de Janeiro: Campus / Elsevier, 2011.

FIORI, José Luis. *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

IRVING, Ronald. *Adenauer*. London: Pearson Education, Limited., 2002.

JUDT, Tony. *Pos-Guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

KEYNES, John Maynard. *As Consequências Econômicas da Paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

KOSINSKI, Daniel S. *A moeda como meio de comando: a Alemanha e a integração monetária europeia*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2019. 319f.

MARSH, David. *The Bundesbank: the bank that rules Europe*. London: Mandarin Publishers, 1993.

MAZOWER, Mark. *Continente Sombrio: A Europa no século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

MILWARD, Alan S. *The European rescue of the nation-state*. Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon (UK): Routledge, 2<sup>nd</sup> Edition, 2000.

MILWARD, Alan S.; SORENSEN, V. *Interdependence or integration? A national choice*. In:

MILWARD, Alan S. *The Frontier of National Sovereignty: history and theory, 1945-1992*. London (UK): Routledge, 1994.

MONNET, Jean. *Memórias - a Construção da Unidade Europeia*. Brasília: UNB, 1986.

MUNDELL, Robert. *A Theory of Optimum Currency Areas*. American Economics Review, nº 51, 1961, p. 509-517.

OVERY, Richard (Ed.). *The Times Atlas of the 20<sup>th</sup> Century*. London: Times Books, 1996.

PADULA, Raphael. *Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2010. 302f.

PETROV, Vladimir. *Money and Conquest: Allied Occupation Currencies in World War II*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1967.

PRICE, Roger. *A Concise History of France*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

RHODES, Richard. *The making of the atomic bomb*. New York (USA): Touchstone, 1986.

ROLFE, Sidney E.; BURTLE, James L. *O Sistema Monetário Mundial: uma reinterpretação*. Trad. Fernando Castro Ferro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. "A Ascensão e Queda do Sistema de Bretton Woods", pp. 81-123.

STRANGE, Susan. *States and Markets*. London e New York: Continuum, 1994.

UNIÃO EUROPEIA. *A Declaração Schuman de 9 de maio de 1950*. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt). Acesso em: 21 out. 2018.

**Recebido em 18 de março de 2021.**  
**Aceito para publicação em 23 de junho de 2021.**



## Gabriela Alves de Borba

Doutoranda em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército P(PGCM-ECEME). Mestre em Ciências Militares pelo P(PGCM-ECEME). Integra o Grupo de Pesquisa Guerra do Futuro, Indústria de Defesa e Inovação.

## Valentina Tâmara Haag

Mestranda de Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

## INDICADORES INSTITUCIONAIS DE QUALIDADE EM PERIÓDICOS DA ÁREA DE DEFESA: ANÁLISE DO PERIÓDICO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

### INSTITUTIONAL QUALITY INDICATORS IN DEFENSE AREA JOURNALS: ANALYSIS OF THE BRAZILIAN ARMY JOURNAL

**RESUMO:** O objetivo do artigo é analisar indicadores de qualidade em periódicos da área de Defesa, sendo selecionada a revista *Coleção Meira Mattos*, mapeada entre 2014 e 2021 através da análise bibliométrica de 81 artigos. Na primeira parte do artigo, são avaliados os indicadores de qualidade, delimitados com base em critérios de avaliação da Qualis/CAPES, sendo eles: vinculação à instituição que edita o periódico; titulação acadêmica; e nacionalidade das organizações dos autores. Algumas sugestões de diversificação do alcance da revista foram feitas com base nos dados sobre as instituições representadas e a classificação civil-militar dessas instituições. Na segunda parte, é realizada a caracterização preliminar da área de estudos em Defesa por meio de indicadores suplementares: delimitação metodológica e delimitação temática. A justificativa do trabalho se vincula a demanda de consolidação dos Estudos de Defesa dentro da área de Ciência Política e Relações Internacionais, processo esse que passa pelo fortalecimento das revistas nacionais, identificação de pontos a serem trabalhados e construção de um panorama teórico e institucional das redes de pesquisa. O estudo também demonstra a utilidade da bibliometria para realização dessas tarefas.

**Palavras-chave:** Bibliometria; *Coleção Meira Mattos*; Estudos de Defesa.

**ABSTRACT:** This article aimed to analyze quality indicators in Defense academic journals, being selected the publication *Coleção Meira Mattos*, mapped between 2014 and 2021 through bibliometric analysis of 81 articles. In its first section, the journal's quality indicators, based on some of Qualis/CAPES's assessment criteria, were examined: ties to the institution that edits the journal in question; academic title; and nationality of the authors' organizations. Some suggestions were made regarding broader divulgation of the journal by using the data collected on the institutions represented in the journal and the civilian-military classification of these institutions. In its second second, a preliminary characterization of trends in Defense Studies is made by analyzing data on the journal's prevailing methodological choices and thematic framing. The grounds for this systematization enterprise stems from the need to consolidate Defense Studies in the field of Political Science and International Relations, a process that requires the strengthening of national journals, the identification of aspects to be improved, and the systematization of a theoretical and institutional panorama of research networks. The study also demonstrates the utility of bibliometry for the accomplishment of these tasks.

**Keywords:** Bibliometry; *Coleção Meira Mattos*; Defense Studies.

**Agradecimentos:** As autoras agradecem ao Me. Carlos Shigueki Oki e ao Prof. Dr. Tássio Franchi, Editor da *Coleção Meira Mattos*, pelas contribuições realizadas.



## 1 Introdução

O objetivo do presente artigo é analisar indicadores de qualidade em periódicos da área de Defesa. Para isso, o estudo analisa a revista acadêmica do Exército Brasileiro: Coleção Meira Mattos (CMM). A Coleção Meira Mattos é um periódico da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro quadrimestral interdisciplinar de acesso aberto que aborda temas relacionados à Segurança, Defesa e Ciências Militares. Atualmente são publicados na revista artigos revisados por pares em inglês, português e espanhol. Ocasionalmente a coleção também publica entrevistas e relatórios técnicos selecionados sobre temas atuais e de interesse para a área.

A revista, em 2018, passou pela reestruturação do seu processo editorial em busca de melhores índices de qualidade no meio científico (FRANCHI; OKI, 2019). Nesse período, a Coleção Meira Mattos implementou diversos mecanismos, tais como a publicação regular das edições, a implementação do *Digital Object Identifier* (DOI)<sup>1</sup> e a inserção do periódico no indexador *Latindex 2.0*<sup>2</sup>. Esses mecanismos configuram requisitos mínimos para classificação em estratos superiores na avaliação de periódico.

Ao considerar este cenário, espera-se que tais medidas tenham impactado no perfil das submissões da Coleção. Portanto, o presente estudo, mapeia o perfil de publicações científicas da Coleção Meira Mattos previamente a implementação de medidas de impulsionamento de qualidade (2014-2018) e após essa reestruturação (2019-2021). Esse esforço fornece a identificação, mesmo que de forma preliminar, das tendências, institucionais, metodológicas e temáticas da área de estudos de Defesa. Com isso, tem-se como objetivo geral analisar indicadores de qualidade em periódicos da área de Defesa e, como objetivos específicos, (a) analisar os impactos da reformulação editorial na revista e (b) identificar tendências da área de Estudos de Defesa.

A análise dos dados foi realizada por meio da análise bibliométrica<sup>3</sup>. As categorias institucionais de análise utilizadas para contemplar o objetivo foram: vinculação do artigo à instituição que edita o periódico; titulação acadêmica por artigo; e nacionalidade das

---

<sup>1</sup>“É um padrão para identificação de documentos em redes digitais. Composto por números e letras, é atribuído a um objeto digital para que este seja identificado de forma única e persistente no ambiente Web” (FERREIRA *et al.*, 2015, p. 1).

<sup>2</sup>Se refere ao *Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal* que reúne e cataloga publicações científicas seriadas de países ibero-americanos (LATINDEX, 2021).

<sup>3</sup>A bibliometria, segundo Foresti (1989, p. 7), é: “[...] uma área extensa da Ciência da Informação que abrange todos os estudos que procuram quantificar os processos de comunicação escrita, aplicando métodos numéricos específicos”.

organizações remetentes do artigo. A relação com a instituição editora e a nacionalidade dos autores são critérios quantitativos, isto é, que têm um percentual mínimo para classificação em estratos superiores, de avaliação do Qualis<sup>4</sup> nas áreas de Ciência Política e Relações Internacionais (CAPES, 2017a, p. 4-5) e de História (CAPES, 2017b, p. 4). Isso porque os Estudos de Defesa não são uma área própria, mas uma subárea interdisciplinar.

A análise dos dados foi realizada por meio da análise bibliométrica. As categorias institucionais de análise utilizadas para contemplar o objetivo foram: vinculação do artigo à instituição que edita o periódico; titulação acadêmica por artigo; e nacionalidade das organizações remetentes do artigo. A relação com a instituição editora e a nacionalidade dos autores são critérios quantitativos, isto é, que têm um percentual mínimo para classificação em estratos superiores, de avaliação do Qualis<sup>5</sup> nas áreas de Ciência Política e Relações Internacionais (CAPES, 2017a, p. 4-5) e de História (CAPES, 2017b, p. 4). Isso porque os Estudos de Defesa não são uma área própria, mas uma subárea interdisciplinar.

Já, os dados sobre titulação são utilizados como uma aproximação quantitativa – ainda que limitada – para um dos critérios qualitativos da área de História, que é “[publicar], predominantemente, artigos de pesquisadores qualificados” (CAPES, 2017b, p. 5). Ainda que a revista seja avaliada em outras áreas, a utilização dos critérios acima se justifica por permitir a consideração de duas áreas mais próximas de avaliação do Qualis. Vale destacar que estes não são os únicos critérios de avaliação de periódicos científicos; existem elementos mínimos para os estratos médios – principalmente, elementos editoriais e vinculação a determinados indexadores – e superiores – sendo o fator de impacto o principal deles. Os critérios selecionados para análise são entendidos aqui como indicadores institucionais, cujo recorte justifica a não consideração desses outros indicadores de qualidade. Dados complementares sobre a classificação da instituição de acordo com o setor civil-militar foram incluídos para a sugestão de estratégias de diversificação do perfil dos autores que buscam a revista.

---

<sup>4</sup>O sistema Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) avalia periódicos acadêmicos e os classifica em estratos que vão de B3 a A1 de acordo com diversos critérios de impacto e de qualidade a cada quatro anos. Cada área do conhecimento conta com sua própria Área de Avaliação, e logo, com seus próprios critérios e notas; por isso, um periódico pode ter uma determinada nota na área de História, mas outra na área de Ciência Política e Relações Internacionais. O detalhamento do sistema, os critérios de cada área e os resultados de todas as avaliações estão disponíveis para consulta na Plataforma Sucupira <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>>.

<sup>5</sup>O sistema Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) avalia periódicos acadêmicos e os classifica em estratos que vão de B3 a A1 de acordo com diversos critérios de impacto e de qualidade a cada quatro anos. Cada área do conhecimento conta com sua própria Área de Avaliação, e logo, com seus próprios critérios e notas; por isso, um periódico pode ter uma determinada nota na área de História, mas outra na área de Ciência Política e Relações Internacionais. O detalhamento do sistema, os critérios de cada área e os resultados de todas as avaliações estão disponíveis para consulta na Plataforma Sucupira <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>>.

Além dos indicadores mencionados acima, também foram analisados os indicadores de área. Estes possibilitaram identificar um panorama das tendências temáticas e metodológicas dos estudos de Defesa, para além das tendências institucionais da revista. Para isso foram utilizados os seguintes dados: delimitação metodológica por artigo e delimitação temática por artigo. Tais dados permitem conclusões preliminares sobre o rigor metodológico e o grau de diversidade temática da área de pesquisa dos estudos de Defesa.

A amostra utilizada foi de 81 artigos científicos publicados na revista entre os anos de 2014 e 2021 – período selecionado para a análise –, sendo 45 referentes ao período anterior à reorientação editorial e 36, ao posterior (a partir da edição 46, 2019). A delimitação até a edição 33 de 2014 ocorreu para que a comparação entre as duas fases abarcasse o mesmo número de edições, uma vez que o período de 2019 a 2021 contava com sete edições publicadas até o momento do levantamento. Houve um período em que a revista não publicou novas edições e, por isso, as edições de 38 a 43 não foram publicadas e, logo, não permitiram análises. Dessa forma, as sete edições separadas para o primeiro recorte foram: 33, 34, 35, 36, 37, 44 e 46. No segundo grupo, composto por edições que seguiram a reformulação, não há nenhum caso de indisponibilidade, sendo as edições analisadas de número 46 a 52. Artigos de opinião e editoriais não foram considerados na coleta, realizada no portal online da revista durante o primeiro bimestre de 2021.

A opção pelo recorte de sete edições para cada período também levou em conta a redução do número de artigos por edição. Até a edição 37 (2016) eram publicados entre 6 e 8 artigos científicos por edição, a partir da edição 44 (2018), esse número passou a ser 5. Dessa forma, a equiparação do mesmo número de artigos nos dois recortes temporais exigiria decisões arbitrárias sobre a consideração ou não de determinados artigos na análise. Para lidar com um número ainda desigual dentro de cada amostra, duas medidas foram tomadas, além da opção pelo recorte das setes edições para cada momento. A primeira foi classificar artigos, em vez de autores, para não inflar os dados do recorte das edições 33 a 46; dessa forma, por exemplo, a classificação da titulação não foi realizada pelo número de autores com doutorado, mas de artigos com no mínimo 1 autor com doutorado. A segunda medida foi a comparação pela porcentagem, ao invés de números absolutos, o que permite agregar cada um dos dois grupos de publicações.

A pesquisa está estruturada da seguinte maneira, além da presente introdução, há duas seções de apresentação e análise dos dados e, por fim, uma terceira seção de conclusão. A primeira seção busca comparar os indicadores institucionais dos artigos publicados previamente

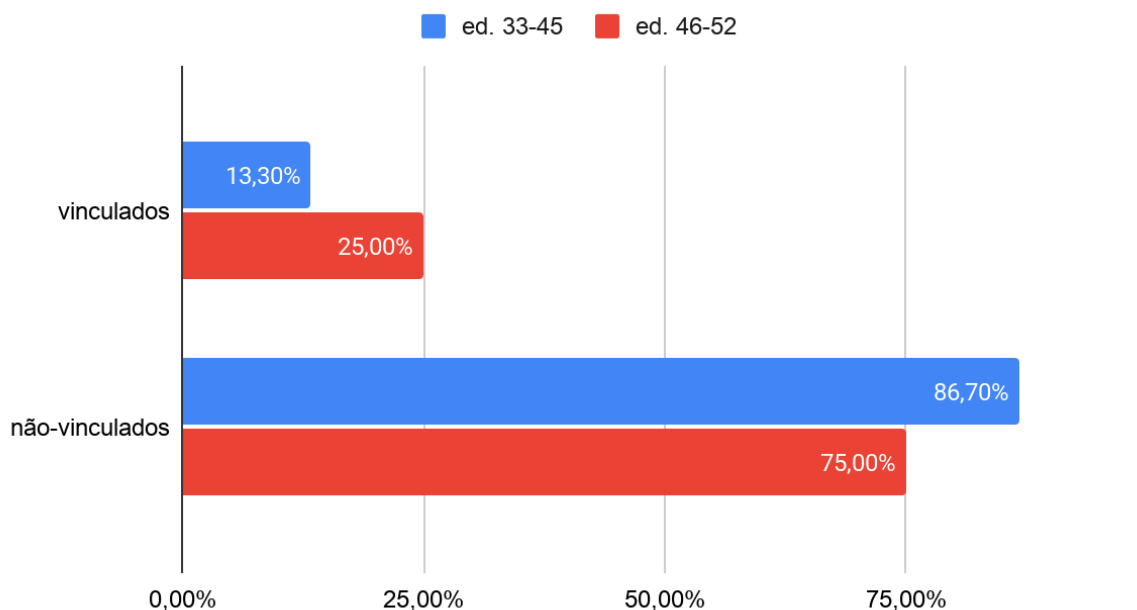


a implementação de medidas de impulsionamento de qualidade (2014-2018) e os publicados após essa reestruturação (2019-2021). A segunda seção analisa os indicadores de área, para além de fornecer dados que complementam a análise do perfil das publicações da Coleção Meira Mattos, também busca ampliar a análise ao fornecer uma visão teórico-temática, mesmo que preliminar, das publicações na área de Estudos de Defesa. Na conclusão, são discutidas a contribuição ampla dos dados levantados, as limitações do estudo e as sugestões para trabalhos futuros.

## **2 Análise dos indicadores institucionais de qualidade**

Na presente seção são abordados e debatidos alguns dos indicadores institucionais de qualidade em dois recortes temporais da Coleção Meira Mattos: antes da reformulação dos parâmetros editoriais (edição 33 a 45) e após essa formulação (edição 46 a 52). O objetivo da seção é analisar os impactos dessa reformulação no percentual de artigos científicos (i) vinculados à ECEME, (ii) com grau de titulação doutoral e (iii) com filiação internacional. Também são feitas sugestões de diversificação e divulgação da revista, as quais são embasadas em dados sobre as instituições representadas e a classificação civil-militar delas – que não são critérios de avaliação da CAPES, vale destacar.

A baixa participação de autores “da casa”, isto é, da instituição que edita o periódico, é um dos critérios de avaliação da revista tanto na área de Ciência Política e Relações Internacionais (CAPES, 2017a, p. 4-5) como na de História (CAPES, 2017b, p. 4). No caso da CMM, essa instituição é a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). A classificação de um artigo em *vinculado* é em função da presença de pelo menos 1 autor/a vinculado/a à ECEME. Artigos inseridos na categoria *não-vinculados* não contavam com nenhum/a autor/a com vínculo à instituição em questão. Os resultados sobre a porcentagem de filiação ou não de cada artigo à ECEME estão dispostos na Figura 1.

**Figura 1 – Vínculo da ECEME por artigo**

Fonte: As autoras (2021).

O comparativo entre os dois momentos analisados aponta para um aumento na participação de artigos vinculados à ECEME. Todavia, essa variação é baixa: o percentual de artigos vinculados à ECEME era de 13,30% no primeiro grupo e passou para 25% no segundo grupo, enquanto o dado sobre artigos não vinculados era de 86,70% e passou para 75%. Uma possibilidade para este aumento pode ser o incremento dos corpos discente e docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da ECEME, que além empregar novos docentes em 2018, ampliou o corpo discente<sup>6</sup>.

O percentual mínimo desse indicador para classificação nos estratos A1 e A2 na área de Ciência Política e Relações Internacionais é 85% (CAPES, 2017a, p. 4-5) e, respectivamente, 80% e 75% na área de História (CAPES, 2017b, p. 4). Com isso, no primeiro recorte, a CMM atingiria o critério mínimo para o estrato mais alto em ambas as áreas de avaliação. No entanto, no segundo recorte esse percentual é reduzido, atingindo o critério esperado para estrato A2 na História, mas B1 em Ciência Política e Relações Internacionais. Ainda que o dado possa indicar que as medidas de aprimoramento aumentaram a busca dos autores da casa, como um engajamento generalizado dos membros da instituição para a realização dessa meta, o resultado deste esforço permanece sendo o enfraquecimento desse indicador.

<sup>6</sup>Esse processo se associa a criação do programa de Doutorado na instituição, reconhecido em 2017. As informações sobre o histórico da ECEME estão disponíveis em seu site institucional, disponível em: <http://www.ppgcm.eceme.eb.mil.br/pt/institucional/historico>, acesso em 16 de abril de 2021.

Cabe destacar que, apesar da queda de artigos sem vinculação à ECEME no segundo recorte, esse período apresenta diversidade de instituições e regiões, por exemplo, no Sul, tem-se publicações da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (VISENTINI; THUDIUM, 2019) e da Universidade Federal do Pampa (DAMIN, 2019). No Sudeste, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (DALL'AGNOL, 2020); da Universidade Federal Fluminense (SILVA; CAMACHO, 2020); da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Escola Superior de Guerra (RODRIGUES; DOS SANTOS, 2020).

Militares de outras organizações, que não a ECEME, já procuravam a revista para publicar como demonstra uma série de artigos (GALDINO, 2018; AZEVEDO, 2018). Esta tendência permaneceu em 2020 (SCHONS; PRADO FILHO; GALDINO, 2020) sendo complementada por oficiais de outras Forças Armadas ou lotados no Ministério da Defesa (MEDEIROS FILHO, 2020). A lista completa das instituições representadas, com o número de autores vinculados, está disposta na Tabela 1.

**Tabela 1 – Contagem de Instituições civis e militares por autor**

<b>Instituição Civil</b>	<b>Autores</b>	<b>Instituição Militar</b>	<b>Autores</b>
La Salle RJ	2	Instituto Militar de Engenharia	8
Universidade Federal de Roraima	1	Exército Brasileiro	25
Universidad Complutense de Madrid	1	Escola de Guerra Superior	5
Global Cooperation Initiative	1	Escola de Guerra Naval	1
Universidade Federal do Rio de Janeiro	3	Exército Argentino	1
Universidade Federal Fluminense	4	Exército Estadunidense	1
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	1	Marinha do Brasil	1
Universidade Federal do Pampa	1	Agência de Gestão e Inovação Tecnológica	1
IF Rio Grande do Norte	1	Academia Militar das Agulhas Negras	2
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	3	Military Sports Council	1
Ministério de Relações Exteriores	3	Marinha de Guerra da Colômbia	1
Fundação Getulio Vargas	3	Escuela Superior de Guerra - Colômbia	1
Universidade Regional do Cariri	4	Escuela de Guerra Naval da Armada Argentina	1
Instituto de Pesquisa e Ensino Avançado	1	Exército Português	2
Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional	1	Ministério da Defesa	4

Universidade Federal de Santa Catarina	3	Instituto de Estudos Superiores Militares - Portugal	6
Centro Universitário Jorge Amado	1	NATO Support and Procurement Organization	1
Universidade do Estado do Rio de Janeiro	3	Marinha Portuguesa	1
Universidade de Lisboa	1	Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica	1
Universidade Federal do Triângulo Mineiro	1	Centro Argentino de Treinamento Conjunto de Operações de Paz	1
Universidade do Rio Verde	1	Exército Indiano	1
Asociacion Civil Argentina Calidad de Información	2	Instituto Hidrográfico Argentina	1
Université Catholique de Louvain	2	Força Aérea Portuguesa	1
Universidade Federal de Santa Maria	1	Comando Territorial de Lisboa	1
Universidade Federal de Pernambuco	1	Universidad Militar Nueva Granada – Colômbia	1
Universidade Federal de Grandes Dourados	1		

Nota: A contagem não está organizada por artigo, como nos demais levantamentos, mas por autores. Isso quer dizer que algumas instituições com números relativos altos podem se referir a artigos em coautoria, com autores vindos da mesma instituição.

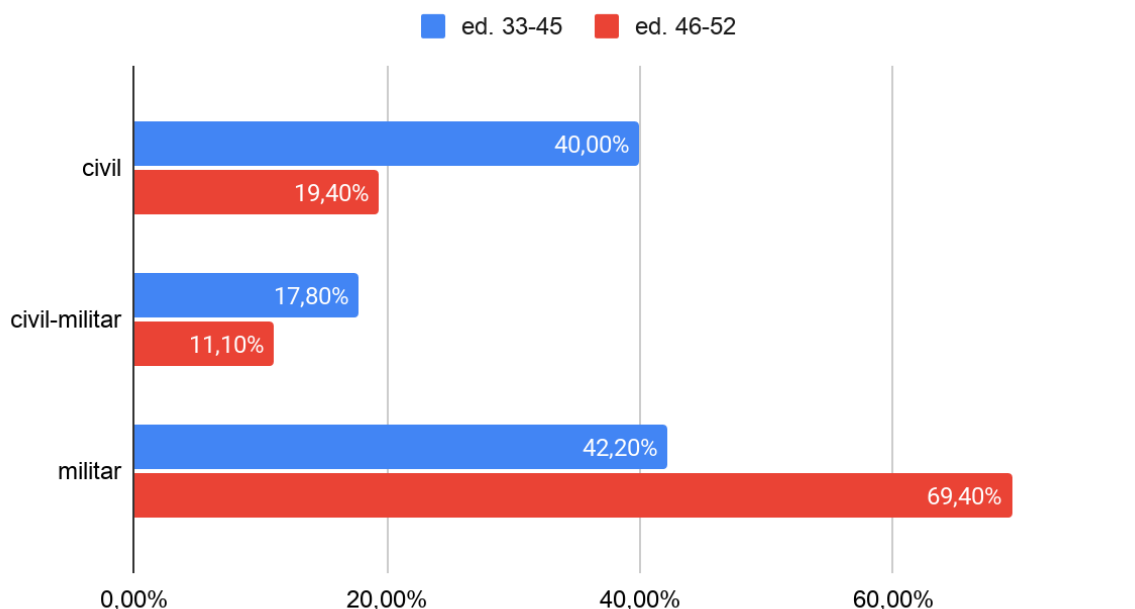
Fonte: As autoras (2021).

Os dados da Tabela 1 permitem traçar alguns pontos focais para estratégias de diversificação da autoria. Ainda que o número de instituições do setor civil (26) e do setor militar (25) seja parelho, a frequência absoluta de autores vinculados às instituições militares (70) – sem considerar a ECEME – é maior do que a das civis (47). Isso sugere que já existe certo reconhecimento da revista entre instituições militares, mas que o mesmo não ocorre em mesma proporção pelas instituições civis. Dessa forma, a divulgação da revista em universidades civis pode ser uma estratégia de ampliação da publicação por autores externos à ECEME. Congressos e eventos da área podem ser instrumentos para alcançar esse nicho.

A categorização dos artigos de acordo com a classificação institucional civil-militar ocorreu com base na instituição vinculada a cada autor/a na descrição profissional e acadêmica apresentada nos artigos. Com isso, civis vinculados a instituições militares foram considerados na classificação institucional *militar*, uma vez que estavam representando essas instituições. Para entrar na categoria de instituição *civil*, todos os autores do artigo deveriam estar vinculados a instituições desse tipo; o mesmo se aplica ao caso da classificação como *militar*. A classificação *civil-militar* foi empregada para casos em que o artigo contava com autores vinculados tanto a instituições militares quanto civis, por exemplo, 1 autor/a de instituição civil e 1 de instituição militar como coautor. Casos excepcionais (4 no total) em que autores eram

militares e estavam estudando em instituições civis também foram considerados na categoria *civil-militar*, uma vez que o/a autor estava representando as duas instituições.

**Figura 2 – Classificação institucional dos artigos**



Fonte: As autoras (2021).

O quadro encontrado, de acordo com a Tabela 2, demonstra que após a reorientação houve um significativo aumento percentual da representação de instituições militares. No primeiro grupo de edições (33-45), pré-reorientação, havia certa equiparação entre artigos exclusivamente vinculados a instituições civis (40%) e exclusivamente vinculados a militares (42,20%). Esse quadro mudou no segundo período, com a porcentagem de artigos na categoria instituição civil caindo pela metade, para 19,40%, enquanto a representação de instituições militares cresceu 69,40%. A coautoria entre instituições civis e militares também foi reduzida, com 17,80% no primeiro grupo, e 11,10% no segundo. Nessa categoria, destaca-se que há diálogo entre a ECEME e instituições civis, como exemplificam Gonçalves e Ferreira (2020) e Silva, Lukosevicius e Marchisotti (2016).

Dois outros indicadores institucionais aparecem nas classificações do Qualis para periódicos científicos, são eles: a qualificação e a nacionalidade dos autores. É importante destacar que a qualificação dos autores aparece como um critério qualitativo de avaliação (CAPES, 2017b, p. 5). Para fins de comparação, utiliza-se a titulação como uma aproximação quantitativa, uma vez que a qualificação qualitativa de cada autor para o debate da temática de

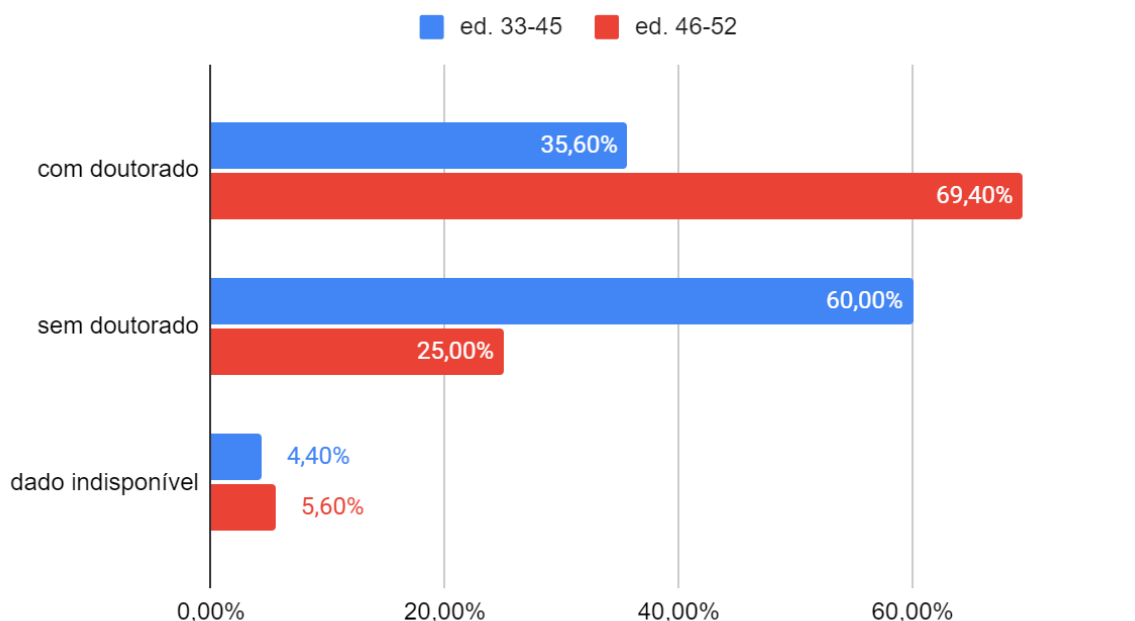
cada um dos 81 artigos levantados não é facilmente verificada. A titulação<sup>7</sup>, por sua vez, é um dado disponível no próprio artigo, ao menos na maioria das edições.

Como já foi mencionado, para não inflar os resultados do primeiro grupo de edições que conta com mais artigos – e, logo, um maior número de autores –, optou-se por classificar artigos, ao invés de autores. O Qualis também utiliza a mesma forma de comparação, conforme critérios de área (CAPES, 2017a; 2017b). Assim, tanto a titulação quanto a nacionalidade foram categorizadas com base na presença de pelo menos 1 autor/a com doutorado, para a titulação, e 1 autor/a vinculado/a uma instituição de fora do Brasil, para a nacionalidade da organização.

O indicador da titulação se dividiu em duas categorias: *com doutorado* ou *sem doutorado*, de acordo com a presença ou ausência dessa titulação entre os autores da publicação. A categoria *dado indisponível* foi inserida no gráfico que resume o levantamento (Figura 3) para abarcar os casos em que não foram encontradas as informações das titulações dos autores. Essa indisponibilidade se dá, pois, a reformulação dos parâmetros de qualidade da CMM, veio acompanhada por mudanças de design e diagramação. A partir da edição 46, a titulação dos autores deixou de ser apresentada nas descrições. Por considerar que esse é um indicador institucional relevante para a avaliação da revista, optou-se pela pesquisa manual da titulação de cada autor/a em sites de currículos acadêmicos. Foi utilizado o dado da titulação no ano de publicação do artigo. Esse processo pode ter gerado algumas incongruências entre a efetiva titulação de cada autor/a e a classificação adotada nesta análise, considerando que essas fontes externas não trazem a data exata de concessão do título.

---

<sup>7</sup>Por outro lado, a publicização desse dado é considerada um critério qualitativo na área de História: “Serão valorizados os periódicos que: a) Publiquem informações esclarecedoras sobre o autor, como sua titulação e vinculação institucional” (CAPES, 2017b, p. 5).

**Figura 3 – Titulação por artigo**

Fonte: As autoras (2021).

Dos artigos publicados nas edições do primeiro período, 35,60% tinham no mínimo 1 autor/a com doutorado, enquanto 60,00% não apresentaram nenhum. Os dados referentes ao segundo grupo indicaram uma reversão nesse quadro: 69,40% dos artigos apresentaram autoria com doutorado, enquanto 25% não tinham. Com isso, verifica-se um aumento considerável de artigos com autores doutores/as, o que aponta para uma mudança de perfil de quem publica na revista, a partir da reformulação em 2019. A expectativa de fluxo constante de publicações<sup>8</sup>, em associação à priorização dos indicadores institucionais de qualidade, podem ter contribuído com esse aumento na procura por autores “mais qualificados”. O uso de aspas nesse ponto vem para reforçar que a utilização desse dado é limitada, especialmente para um critério considerado qualitativo.

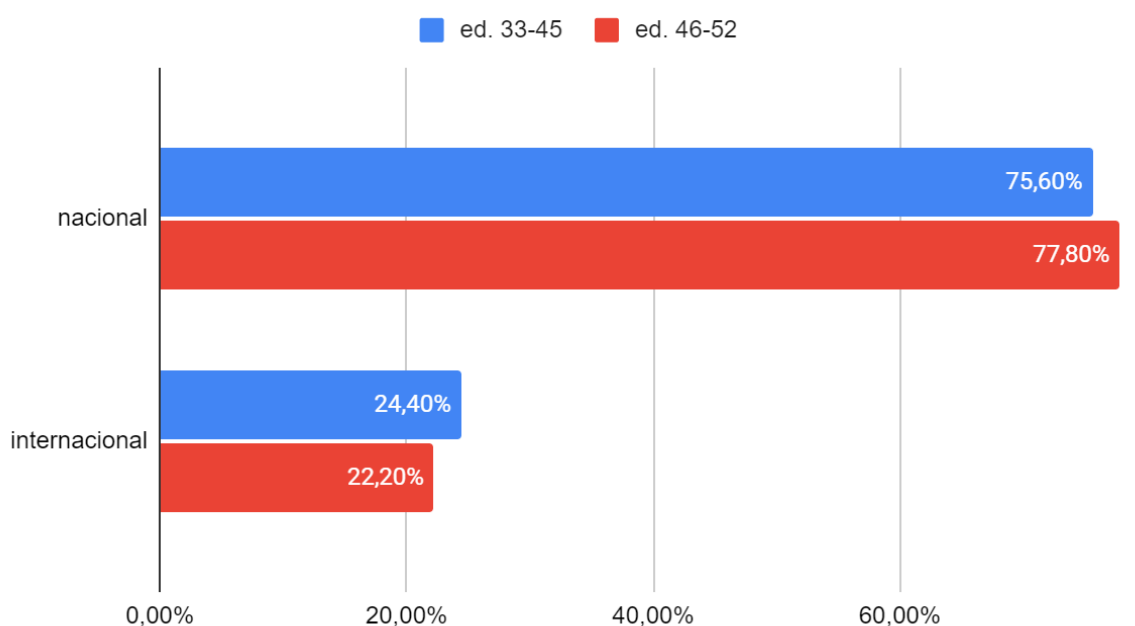
Ressalta-se a importância – que não é facilmente mensurável – da construção de espaços de excelência acadêmica que permitam e incentivem publicações de diversas titulações; isso contribui com a formação de pesquisadores em diversas etapas e a consolidação da área de estudos de Defesa como interesse de pesquisa ao longo de toda essa formação. Destacamos o papel da CMM e de outras revistas na divulgação de pesquisas qualificadas em diversas fases

<sup>8</sup>O fluxo constante é um dos critérios mínimos de avaliação não apenas nas áreas aqui consideradas (Ciência Política e Relações Internacionais; História), mas na maioria delas. Uma das pautas da reorientação editorial de 2019 era a retomada da regularidade nas publicações, que ocorreu após uma pausa entre 2016 e 2018.

acadêmicas, ressaltando também as oportunidades do diálogo entre essas fases, como demonstram as publicações de Andrade, Carpes e Hillebrand (2018) e Medeiros, Carvalho e Goldoni (2019).

O terceiro, e último, indicador institucional avaliado abarca a filiação internacional dos artigos. Este não é, necessariamente, um indicador da nacionalidade dos autores. A classificação utilizada foi a nacionalidade da organização a qual os autores estavam filiados, conforme descrição contida no próprio artigo e em consonância com a métrica utilizada na área de Ciência Política e Relações Internacionais (CAPES, 2017a). A classificação em *nacional* ou *internacional* se deu pela filiação (ou não) dos autores a organizações localizadas fora do Brasil, sendo que a presença de pelo menos 1 autor/a com filiação internacional classificava o artigo na categoria *internacional*. Os dados encontrados constam na Figura 4.

**Figura 4** – Nacionalidade das organizações vinculadas a cada artigo



Fonte: As autoras (2021).

A comparação entre os dois recortes aponta para uma estabilidade relativa desse indicador, com a manutenção da predominância de autores vinculados a organizações brasileiras. Enquanto o percentual de vinculação nacional aumentou de 75,6% para 77,8%, o de vinculação internacional passou de 24,4% para 22,9%. São exemplos de países representados no primeiro e segundo cenário, respectivamente: a Espanha, pelo artigo “Os conflitos do futuro: novo cenário para a Indústria de Defesa” (MESA, 2020); a Argentina, com os artigos



“Inteligência: Métodos de Análise Quantitativos e Qualitativos” (TAJAN, 2015) e “O conflito das Malvinas pelo prisma da Geopolítica de Recursos Naturais” (PEREZ, 2020); e a Colômbia o artigo “Um olhar antidrogas para a Colômbia em pós-conflito!” (ARIAS HENAO, 2020). Por fim, o artigo “A arte da guerra no século XXI: avançando à multi-domain battle” traz como autores um estadunidense e quatro brasileiros (SANTOS *et al*, 2020). A lista de instituições da Tabela 1 indica quais são organizações estrangeiras representadas.

Segundo a classificação da Qualis na área de Ciência Política e Relações Internacionais, a classificação para o estrato A1 requer no mínimo: “30% artigos com colaboração internacional ou autoria de pesquisadores com afiliação institucional prioritária no exterior” (CAPES, 2017a, p. 4), já o estrato A2, demanda 15% nesse mesmo indicador (CAPES, 2017a, p. 5). Com base nessa área de avaliação, a revista estaria bem-posicionada para o segundo estrato em ambos os momentos analisados. A estabilidade dos indicadores nos dois momentos aponta que a reorientação editorial não teve impacto nesse indicador, até o momento.

Os resultados das análises apresentadas nesta primeira seção não são homogêneos. Enquanto os indicadores institucionais sobre titulação (figura 3) e nacionalidade (figura 4) – este último com queda muito sutil – apresentaram bons resultados após a reorientação da revista, o indicador sobre vinculação à instituição editora (figura 1) apresentou alta participação de autores da casa. Tendo em vista essa tendência, que para o Qualis deveria ser baixa, foram analisados de forma suplementar os dados sobre a classificação institucional civil-militar dos artigos, que apontaram para uma baixa participação de instituições civis em relação às militares. Por isso, a maior divulgação da revista para instituições civis poderia ser um caminho de aprimoramento no indicador de filiação externa dos autores. Na seção seguinte, a comparação é voltada para indicadores temáticos e metodológicos que complementam esta análise do perfil das publicações da CMM, bem como da área de estudos de Defesa.

### **3 Análise dos indicadores de área**

Na seção anterior foi analisada a incorporação dos indicadores de qualidade do Qualis/CAPES pela Coleção Meira Mattos. A presente seção busca fornecer dados que complementem a construção desse perfil, a partir da identificação de um panorama das tendências, mesmo que de forma preliminar, dos Estudos de Defesa. Ressalta-se que esse caráter preliminar das conclusões sobre a área se dá pelo exame de apenas uma revista, representando, assim, meramente uma parcela das produções sobre Defesa. Esse objetivo específico se justifica pela consideração de uma definição mais específica de qualidade, dessa

vez não restringida aos termos do Qualis, mas da própria área de estudos em fase de consolidação.

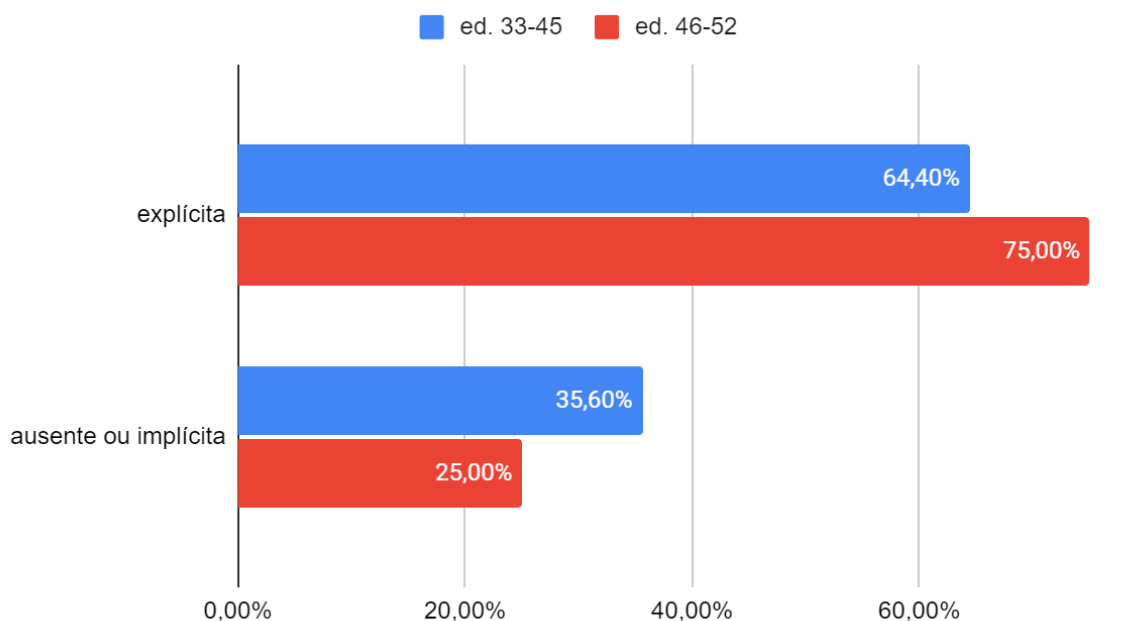
Neste sentido, para além de boas classificações de seus periódicos, considera-se que para a consolidação de uma área, também é necessário que os periódicos vinculados contenham rigor metodológico e diversidade temática de suas produções. Portanto, a presente seção analisa estes dois indicadores tanto de forma comparada, isto é, entre as duas fases da revista, como de forma agregada, ou seja, com análises do total da amostra para a identificação de tendências da área de Estudos em Defesa. Isso porque esses dados sobre metodologia e temas são tanto consequência das escolhas editoriais, quanto representativas de tendências mais amplas.

A análise do rigor metodológico das publicações se deu por meio da categorização em metodologia *ausente ou implícita* e metodologia *explícita*. Ainda que essas categorias não sejam capazes de fornecer informações sobre metodologias e métodos mais frequentes e digam pouco sobre a complexidade e o refinamento metodológico, a intenção foi verificar se a área da Defesa compartilha da tendência de baixa definição metodológica que marcam as Ciências Sociais dentro (SOARES, 2005) e fora (KING; KEOHANE; VERBA, 1994) do Brasil, em especial em pesquisas qualitativas, que eram maioria na amostra. A categorização a partir da complexidade metodológica – entendida aqui como a delimitação de metodologia, método, procedimentos e técnicas utilizada – não foi escolhida por demandar uma sistematização própria de quais elementos poderiam ser considerados em cada um desses componentes. Dessa forma, essas categorias se apresentam como um caminho para ampliação do levantamento realizado aqui.

Os resultados para a delimitação metodológica entre as duas fases da revista estão sistematizados na Figura 5. A classificação em cada categoria se deu pela leitura do resumo e da introdução, com exceção dos artigos que contavam com seção própria para considerações metodológicas. Vale destacar que as Diretrizes de Submissão da revista Meira Mattos solicitam que a metodologia esteja explícita no artigo<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Disponíveis no site da revista.

**Figura 5 – Delimitação metodológica por artigo**

Fonte: As autoras (2021).

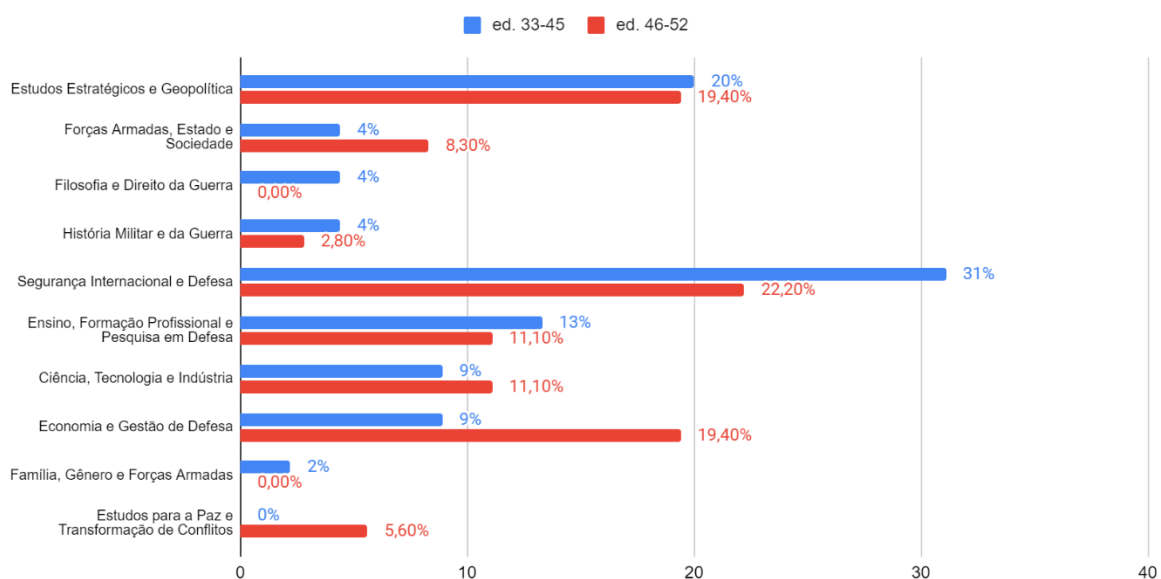
Com relação as duas fases da revista, é possível observar que houve uma redução no número de publicações com metodologia *implícita ou ausente* após a reorientação editorial: de 35,6% para 25%. Em paralelo, o percentual de artigos com metodologia *explícita* aumentou de 64,4% para 75%. Ainda que este não seja um dos critérios avaliativos da CAPES, esforços nessa direção de maior delimitação metodológica contribuem com a consolidação da área de pesquisa como um todo e, apesar de não se tratar de uma mudança significativa, esses resultados podem ser traçados aos esforços de impulsionamento da revista decorrentes da reorientação editorial.

Ao analisar esses dados sob a perspectiva mais ampla, da própria área dos estudos de Defesa, o total de artigos analisados é um referencial mais útil. Desse total, 69,1% tiveram metodologia *explícita*, enquanto 30,9% apresentaram metodologia *ausente ou implícita*, o que demonstra que a maioria dos trabalhos contavam com algum grau de delimitação metodológica. Todavia, a constatação de que 1/3 dos trabalhos não são explícitos sobre sua metodologia é problemática, principalmente quando se tem em mente que a ciência é, necessariamente, metodologicamente rigorosa, coletiva, pública e sistemática (SILVA, 2018). Com isso, a transparência sobre os procedimentos realizados impacta tanto na possibilidade de reprodução do trabalho como na confiança sobre seus resultados. Por consequência, esse percentual considerável de artigos sem delimitação metodológica ao mesmo tempo que reflete um quadro

mais amplo das Ciências Sociais, também dificulta o reconhecimento da área de Defesa como metodologicamente rigorosa.

Como última análise, tem-se a comparação dos temas mais recorrentes na revista, primeiro, nas duas fases e, segundo, de forma agregada. Para a categorização desses resultados, foram utilizadas as dez áreas temáticas da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). São elas: Estudos Estratégicos e Geopolítica; Forças Armadas, Estado e Sociedade; Filosofia e Direito da Guerra; História Militar e da Guerra; Segurança Internacional e Defesa; Ensino, Formação Profissional e Pesquisa em Defesa; Ciência, Tecnologia e Indústria; Economia e Gestão de Defesa; Família, Gênero e Forças Armadas; Estudos para a Paz e Transformação de Conflitos. A comparação entre as fases da revista está apresentada na Figura 6. Destaca-se que alguns trabalhos abrangiam mais de um tema e, nesses casos, a categorização se deu pelo tema entendido como predominante.

**Figura 6 – Área temática por artigo**



Fonte: As autoras (2021).

Os dados apontam que nas edições 33 a 45 houve uma preponderância de publicações na revista dos temas Segurança Internacional e Defesa, com 31% das publicações abordando esta temática. Pode-se, também, observar que a segunda temática com maior incidência de publicações foi Estudos Estratégicos e Geopolítica, representando 20% das publicações. As demais 8 temáticas representam, somadas, apenas 49% das publicações neste recorte, ou seja, menos da metade do total.

Nas edições de 46 a 52 observa-se que a temática com maior ocorrência permanece a mesma, Segurança Internacional e Defesa, porém, dessa vez, com um percentual menor do que o período anterior, sendo tema de 22,20% das publicações, o que aponta para um enfraquecimento na sua predominância, sinal de redução na concentração temática. Outra mudança se dá na segunda temática mais frequente, com o tema de Economia e Gestão de Defesa alcançando o mesmo percentual de Estudos Estratégicos e Geopolítica – 19,4% das publicações do período –, sendo que esta última já ocupava a segunda posição no período anterior. Isso aponta para uma mudança no perfil temático das publicações, com uma ampliação dos temas mais populares.

Para além desse crescimento de artigos relacionados a Economia e Gestão de Defesa na revista após a edição 46 (de 9% para 19,4%), cabe mencionar que outras três temáticas também obtiveram crescimento no percentual de publicações. Por ordem de crescimento percentual, houve a temática Estudos para a Paz e Transformação de Conflitos que representava 0% das publicações nas edições 33-45 e representa 5,6% no recorte das edições 46-55. A temática Forças Armadas, Estado e Sociedade apresentou uma alta de 4% para 8,30% e, por fim, o tema Ciência, Tecnologia e Indústria contou com um crescimento de 9% para 11,10% das publicações relacionadas. As demais temáticas apresentaram quedas nas suas porcentagens de incidência.

Em um panorama geral, pode-se pontuar que houve uma tendência de aumento na incidência de temas até então pouco abordados no período anterior e uma concentração temática, dessa vez não mais em dois temas, mas três: os artigos focados em Segurança Internacional e Defesa, Economia e Gestão de Defesa e Estudos Estratégicos e Geopolítica somaram 61% das publicações pós-reestruturação. Ressalta-se que esses três temas contam com porcentagens próximas, o que aponta para uma liderança compartilhada. Além disso, a ausência de publicações de dois temas – Família e Gênero nas Forças Armadas e Filosofia e Direito da Guerra, que foram abordados no período anterior a reorientação da revista, mesmo que timidamente – também enfraquece esse cenário de diversificação temática, que acaba ficando restrita aos temas mais populares.

A diversidade temática não é um fator considerado na avaliação de qualidade de periódicos, logo, as mudanças nesse indicador não necessariamente estão vinculadas as medidas de impulsionamento da revista. Todavia, o quadro pós-reorientação encontrado – de diversificação limitada aos temas mais frequentes – deve ser considerado no objetivo mais amplo da revista de consolidação da própria área de estudos em Defesa. A baixa diversidade

das revistas da área pode desestimular o fortalecimento de temas de pesquisas menos recorrentes, reduzindo o escopo temático da área.

Nesse sentido, associa-se os dados totais sobre o levantamento – sem comparação por recortes de edições – para examinar o quadro mais amplo de diversidade ou concentração temática da área de estudos em Defesa. É possível observar que houve preponderância dos temas de Segurança Internacional e Defesa, com 22 artigos nas publicações da revista, seguida por Estudos Estratégicos e Geopolítica, com 16 artigos. No outro extremo, teve-se Filosofia e Direito da Guerra, com 2 artigos, e Família, Gênero e Forças Armadas, com 1, como os temas menos frequentes. Das 10 áreas temáticas, 5 foram representadas em 5 ou menos artigos, enquanto a área temática mais frequente (Segurança Internacional e Defesa) conta com mais do que o dobro de publicações da terceira colocada (Economia e Gestão de Defesa).

Esse quadro complementa as conclusões comparativas anteriores, demonstrando que, apesar da diversificação limitada como tendência no quadro comparativo (Figura 6), os últimos 7 anos ainda apontam para a preponderância do tema de Segurança Internacional e Defesa. Apesar de contar com um carro-chefe, isto é, uma área mais popular que pode trazer resultados mais imediatos de consolidação da área, não se deve menosprezar a importância da diversidade temática de uma área de estudos, como já foi mencionado anteriormente.

#### **4 Considerações finais**

O objetivo dessa pesquisa é analisar os indicadores de qualidade em periódicos da área da defesa por meio das mudanças do perfil de publicação da Coleção Meira Mattos depois da reorientação editorial de 2019. A partir da comparação entre o período anterior à reorientação (edições 33 a 45, entre 2014 e 2018) e o posterior (46 a 52, entre 2019 e 2021), foi possível identificar que: (i) a porcentagem de artigos vinculados à instituição que publica a revista (ECEME) teve aumento no comparativo, o que impacta negativamente na sua avaliação (Figura 1); (ii) houve um aumento considerável no percentual de artigos com autores doutores, métrica utilizada como uma aproximação, ainda que limitada, da qualificação das produções publicadas (Figura 3); (iii) também foi verificada a estabilidade relativa no percentual de artigos com colaboração internacional (Figura 4). Com relação aos indicadores de área, foi observado: (i) um aumento na recorrência de artigos delimitados metodologicamente (Figura 5) e (ii) uma diversificação limitada dos temas pesquisados (Figura 6), isto é, ampliação no número de temas mais populares – de 2 para 3 – acompanhada de uma redução dos temas representados – de 7 para 6.

A análise dos dados foi complementada por dados sobre a classificação das instituições de acordo com os setores civil e militar, que apontaram para uma mudança: de relativa equiparação das categorias civil e militar, para predominância da categoria militar; também houve redução nos artigos de coautoria civil-militar (Figura 2). A contribuição desse estudo se insere na demanda, ressaltado pela revista (FRANCHI, 2021), do desenvolvimento de periódicos científicos de excelência e referência nos Estudos de Defesa, de forma a consolidar a área de pesquisa. A partir de indicadores institucionais baseados nos critérios do Qualis, o estudo analisou alguns resultados decorrentes dos esforços da revista nessa direção. O debate sobre a crítica dos critérios do Qualis, já visitado por outros autores como Fernandes e Manchini (2019), também permite maiores estudos, como o levantamento de indicadores alternativos. Um exemplo seria a questão de gênero, que apesar de não constar como categoria desta pesquisa, foi observada durante o levantamento de dados e no caso da revista, apenas 18,8% dos artigos coletados tinham participação de mulheres.

Para além de fornecer análises sobre o perfil de publicações da Coleção Meira Mattos, a presente pesquisa também realizou, de modo preliminar, a construção de um panorama das tendências da área dos Estudos de Defesa. Ressalta-se que esse caráter preliminar das conclusões sobre a área se dá pelo exame de apenas uma revista, representando, assim, apenas uma parcela das produções sobre Defesa.

Nessa perspectiva, pôde-se constatar que (i) mais de 30% dos trabalhos não são explícitos quanto sua metodologia. Este cenário, torna-se problemático, uma vez que a transparência sobre os procedimentos realizados impacta na possibilidade de reprodução do trabalho, na confiança sobre seus resultados e até mesmo no reconhecimento da área de Defesa como metodologicamente rigorosa.

Também foi possível observar que (ii) das 10 áreas temáticas delimitadas, há a predominância de publicação de três temas (Segurança Internacional e Defesa, Estudos Estratégicos e Geopolítica, Economia e Gestão de Defesa). Esse quadro complementa as conclusões comparativas anteriores que, apesar de contar com uma área mais popular que pode trazer resultados mais imediatos de consolidação da área, não se deve menosprezar a importância da diversidade temática de uma área de estudos.

Ressalta-se que existem outras dimensões e estratégias que podem ampliar a compreensão do quadro preliminarmente apresentado aqui. A comparação de um maior número de revistas e a inclusão dos indicadores de fator de impacto são alguns exemplos, destacando-se a utilidade da bibliometria nas análises como a realizada aqui.

## Referências

ANDRADE, Israel O.; CARPES, Mariana Montez; HILLEBRAND, Giovanni. A política brasileira de prevenção e combate ao terrorismo no contexto dos desafios contemporâneos à segurança internacional. *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, v. 12, n. 44, p. 67-78, 2018.

ARIAS HENAO, D. P. Um olhar antidrogas para a Colômbia em pós-conflito. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 305-330, 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/4205>. Acesso em: 23 mar. 2021.

AZEVEDO, F. C. E. Os elementos de análise da cultura de inovação no setor de Defesa e seu modelo tridimensional. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 145-167, 2018. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/582>. Acesso em: 23 mar. 2021.

CAPES. *Considerações sobre Qualis Periódicos: Ciência Política e Relações Internacionais. Avaliação Quadrienal 2013-2016*. Brasília, 2017a.

CAPES. *Considerações sobre Qualis Periódicos: História. Avaliação Quadrienal 2013-2016*. Brasília, 2017b.

DALL'AGNOL, G. F. Análise de programas de defesa de alto custo e longo prazo: estudo de caso do Joint Strike Fighter. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 49, p. 51-75, 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/2197>. Acesso em: 23 mar. 2021.

DAMIN, C. J. A estratégia de controle territorial do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (2014-2015). *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 48, p. 253-266, 2019. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/1841>. Acesso em: 23 mar. 2021.

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; MANCHINI, Leonardo de Oliveira. How QUALIS CAPES influences Brazilian academic production? A stimulus or a barrier for advancement?. *Brazillian Journal of Politcal Economy* [online]. 2019, vol. 39, n. 2, pp. 285-305. Maio 02, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572019-3006>.

FERREIRA, E.; FÜHR, F.; LIMA, K. C. R.; ARAÚJO, P. Carina de; PEREIRA, S. Z. Digital Object Identifier (DOI): o que é, para que serve, como se usa?. *AtoZ*, v. 4, n.1, p. 5-9, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/atoz/article/view/42369/26039>. Acesso em: 23 mar. 2021.



FRANCHI, T. A necessidade do fortalecimento dos periódicos científicos da área de Defesa. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 52, p. v-vii, 2021. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/6891>. Acesso em: 23 mar. 2021.

FRANCHI, T.; OKI, C. S. O caminho da CMM: de uma publicação institucional para um periódico científico. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 46, p. 3-7, 2019. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/2440>. Acesso em: 23 mar. 2021.

FORESTI, N. *Estudo da contribuição das revistas brasileiras de Biblioteconomia e Ciência da Informação enquanto fonte de referência para a pesquisa*. 1989, 209 f.: il. Dissertação (Mestrado) –Departamento de Biblioteconomia, Faculdade de Estudos Sociais e Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1989.

GALDINO, Juraci Ferreira. Sistema nacional de inovação do Brasil. *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, v. 12, n. 45, p. 129-144, 2018.

GONÇALVES, F. C. N. I.; TOFFANO FERREIRA, L. O papel das parcerias estratégicas para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa brasileira: os programas FX-2 e Guarani. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 52, p. 1-20, 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/3852>. Acesso em: 23 mar. 2021.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LATINDEX. *Descripción*, 2021. Disponível em: <https://www.latindex.org/latindex/descripcion>. Acesso em: 16 mar. 2021.

MEDEIROS, B. P.; CARVALHO, A. C.; GOLDONI, L. R. F. Uma análise sobre o processo de securitização do ciberespaço. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 46, p. 45-66, 2019. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/582>. Acesso em: 23 mar. 2021.

MEDEIROS FILHO, O. Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas: entre a border e a frontier. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 49, p. 77-97, 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/2965>. Acesso em: 23 mar. 2021.

MESA, A. F. Os conflitos do futuro: novo cenário para a Indústria de Defesa. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 235-249, 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/3879>. Acesso em: 23 mar. 2021.

NEIVA, Pedro. Revisitando o calcanhar de Aquiles metodológico das ciências sociais no Brasil. *Sociologia, Problemas e Práticas* [Online], 79 | 2015, posto online no dia 15 março 2016, consultado o 26 abril 2021. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2232>

PEREZ, J. G. O conflito das Malvinas pelo prisma da Geopolítica de Recursos Naturais. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 331-356, 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/4093>. Acesso em: 23 mar. 2021.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS MILITARES. *Histórico: A evolução histórica da Pós-Graduação da ECEME*. Disponível em: <http://www.ppgcm.eceme.eb.mil.br/pt/institucional/historico>. Acesso em: 16 abr. 2021.

RODRIGUES, B. S.; DOS SANTOS, M. C. Da segurança regional ao vácuo político: um estudo dos dez anos do Conselho de Defesa Sul-americano. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 127-149, 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/2252>. Acesso em: 23 mar. 2021.

SANTOS, D. M. A.; MALTEZ, M. M.; GOMES, T. E. da S.; FREITAS, G. de M.; SANDERS, A. A arte da guerra no século XXI: avançando à multi-domain battle. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 46, p. 83-105, 2019. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/1644>. Acesso em: 23 mar. 2021.

SCHONS, D. L.; PRADO FILHO, H. V.; GALDINO, J. F. Política Nacional de Inovação: uma questão de crescimento econômico, desenvolvimento e soberania nacional. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 49, p. 27-50, 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/3063>. Acesso em: 23 mar. 2021.

SILVA, A. de O. e; LUKOSEVICIUS, A. P.; MARCHISOTTI, G. G. O gerenciamento de projetos e o planejamento de operações de guerra do exército brasileiro: pontos de contato, divergências e contribuições recíprocas. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 37, p. 17-35, 2016. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/544>. Acesso em: 23 mar. 2021.

SILVA, R. P.; CAMACHO, A. C. L. F. O ensino enfermagem no âmbito militar: revisão integrativa. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 175-186, 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/2617>. Acesso em: 23 mar. 2021.

SILVA, Glauco Peres da. *Desenho de pesquisa*. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, Glauco. O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 48, pp. 27-52, 2005.

TAJAN, G. M.. Inteligência: métodos de análise quantitativos e qualitativos. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 36, p. 631-644/645, 30 nov. 2015. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/534>. Acesso em: 23 mar. 2021.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; TICKNER, Arlene B; SOUZA, Marília Carolina B; & MÁSMELA, Yamile Carolina Cepeda. Comunidades de Relações Internacionais na América Latina: uma análise das tendências a partir do TRIP 2014. *Carta Internacional*, 12(1), 224–256, 2017. <https://doi.org/10.21530/ci.v12n1.2017.553>

VISENTINI, P. G. F.; THUDIUM, G. P. S. A construção do pensamento em segurança e defesa na academia brasileira: estudo de caso da parceria entre o NERINT e o NEE/CMS. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 46, p. 29-44, 2019. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/1718>. Acesso em: 23 mar. 2021.

**Recebido em 18 de maio de 2021.**

**Aceito para publicação em 21 de junho de 2021.**



## TEORIA EM AÇÃO: O PENSAMENTO DOS THINKS TANKS DE PSDB E PT SOBRE A AMÉRICA DO SUL

### THEORY IN ACTION: PSDB AND PT THINKS TANKS THOUGHT ABOUT SOUTH AMERICA

**Priscilla Carvalho  
Corrêa Mendes**

Doutoranda e Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST-INEST-UFF) e Bacharela em História pelo Instituto de História da Universidade Federal Fluminense (UFF).

**RESUMO:** Este artigo analisa a influência das políticas internacionais formuladas no âmbito do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT) na política externa para a América do Sul de fato implementada pelos respectivos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), por meio da análise de seus respectivos *think tanks* – o Instituto Teotônio Vilela (ITV) e a Fundação Perseu Abramo (FPA). O artigo divide-se em quatro seções, sendo a primeira uma introdução sobre a tradição dos partidos brasileiros (ou mesmo sua ausência) em política externa e a construção do insulamento do Itamaraty. As segunda e terceira seções apresentam as continuidades ou rupturas entre as discussões de âmbito partidário no PSDB e no PT e as estratégias para a América do Sul por eles adotadas, uma vez no poder, por meio da análise das produções de seus respectivos *think tanks*. Por fim, a conclusão sustenta o pressuposto defendido de que o Itamaraty seria suscetível às mudanças nos grupos dominantes e a hipótese de que a chegada de um partido político ao Executivo Federal incentivaria seu envolvimento na formulação e na implementação da agenda internacional, a despeito da tradicional burocratização nessa matéria.

**Palavras-chave:** Partidos políticos; FHC; Lula da Silva; Política externa; América do Sul.

**ABSTRACT:** This paper aims to analyze the influence of the international policies formulated within the scope of Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) and Partido dos Trabalhadores (PT) on the foreign policy for South America actually implemented by, respectively, Fernando Henrique Cardoso's (1995-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva's (2003-2010) governments, by analysing their think tanks – Instituto Teotônio Vilela (ITV) e Fundação Perseu Abramo (FPA). It is divided into four sections, the first focusing on discussing and questioning the Brazilian party tradition (or even its absence) in foreign policy and the construction of Itamaraty insulation. The second and the third sections present the continuities or ruptures between party-wide discussions and strategies for South America, once in office, through the analysis of the outputs from ITV and FPA. Finally, the conclusion reiterates the assumption that Itamaraty is susceptible to changes in dominant groups and the hypothesis that the arrival of a political party to the Federal Executive encourages its involvement with the formulation and implementation of international agenda, despite the traditional bureaucratization in that matter.

**Keywords:** Political parties; FHC; Lula da Silva; Foreign policy; South America.



## 1 Introdução

Esse trabalho baseia-se na dissertação de Mestrado “Partidos políticos e política externa: a América do Sul nos governos FHC/PSDB (1995/2002) e Lula da Silva/PT (2003/2010)”, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST), que discutiu dois consensos da literatura tradicional, quando se trata da relação entre partidos políticos e política externa. O primeiro deles é que as agremiações políticas não se interessariam por tal assunto, e o segundo é que a agenda internacional seria matéria exclusiva do Itamaraty (SCHNEIDER, 1976; ALMEIDA, 1986; NUNES, 1997; ALBUQUERQUE, 2003).

A máxima atribuída pelo jornalista Elio Gaspari (2010) ao congressista Ulysses Guimarães de que o Itamaraty só tira (ou dá) voto no Burundi ilustra bem como os dois consensos relacionam-se e retroalimentam-se. Os partidos brasileiros estariam mais preocupados com questões domésticas, muitas vezes, apenas reproduzindo pontos de vista do próprio Itamaraty ou elaborando formulações demasiadamente vagas sobre tal assunto, justamente devido à existência de uma burocracia profundamente especializada e institucionalizada em matéria internacional. Assim, falar de política externa brasileira torna necessário problematizar a tradição em torno do Itamaraty e a reiteração dessa tradição pela própria academia.

As Relações Internacionais são um campo de estudo recente surgido do impacto da Primeira Guerra Mundial sobre as relações entre os Estados. Nasceram, assim, como um campo de estudo destinado a compreender as causas da guerra e a criar mecanismos para evitá-la, a partir da criação de uma organização política mundial baseada no princípio de cooperação entre os Estados, no reforço do Direito Internacional e na solução pacífica de controvérsias, como advogava o liberalismo wilsoniano. Seu foco, dessa maneira permanece no âmbito estatal, por constatar que, por meio do monopólio legítimo do recurso à força, este não seria passível de disputa e estaria pacificado desde a formação dos Estados nacionais (RODRIGUES, 2008).

Como tal não se concretizou, dada a eclosão da Segunda Guerra Mundial, a denúncia ao projeto liberal foi perpetrada, a partir de meados dos anos 1940, por autores que se intitulavam realistas. A política externa, sob a ótica realista, é identificada como uma prerrogativa dos Estados. Para seus teóricos, como o sistema internacional é anárquico, por ser composto de entidades soberanas com idêntica legitimidade para ordenar suas relações internas e com capacidade de promover seus interesses no plano externo, não se reconhece a existência de qualquer ente com igual competência para exercê-la (ALTEMANI, 2005).

Dessa maneira, em ambas as perspectivas – liberal e realista –, o Estado é visto como uma estrutura jurídico-política inevitável e deve ser disputado e conservado. Como seu interior encontrar-se-ia pacificado e somente o plano exterior seria alvo de disputas, o plano doméstico não é considerado uma variável explicativa para a compreensão da política externa adotada pelos Estados. Assim, no Brasil, as pesquisas sobre política externa também foram marcadas por excessivo foco nas relações interestatais, desmotivando os estudos sobre as dinâmicas internas e sobre a influência dos atores domésticos, como os partidos políticos, na formulação da agenda internacional.

Desde o surgimento do país como Estado-nação, o Itamaraty foi o lócus primordial da elite intelectual e aristocrática brasileira, o que forjou uma política externa baseada num longo processo de tradições diplomáticas na história imperial e republicana. A exaltação da figura do Barão de Rio Branco e as medidas de coesão institucional do MRE tiveram, assim, o papel de projetar para a sociedade a imagem de coesão, previsibilidade e continuidade da política externa nacional (MARIANO, 2007; MESQUITA, 2012). A coesão, a estabilidade e a identidade do MRE foram mantidas não somente por símbolos, ritos e signos, mas pela criação de um conjunto de ideias que colaboraram para construir uma memória institucional (BUERE, 2011). Assim, o caráter político por trás na construção institucional do Itamaraty não deve ser desconsiderado, visto que a definição do que será lembrado e o que será esquecido não se dá fortuitamente.

O trabalho pioneiro de Cheibub (1985; 1989), por sua vez, tomou a evolução histórica do Itamaraty como objeto, considerando seu crescente processo de burocratização e institucionalização<sup>1</sup>. O autor indicou o desenvolvimento, no Itamaraty, de características consideradas por Samuel Huntington essenciais à institucionalização de qualquer organização: adaptabilidade; complexidade, autonomia; e coesão (HUNTINGTON, 1972). A adaptabilidade e a complexidade referem-se à sua capacidade de responder aos diferentes cenários internacionais, inclusive com a criação de novas funções dentro de sua estrutura administrativa, dotando a instituição de legitimidade no trato de questões centrais num dado momento. A autonomia e a coesão, por sua vez, conferem-lhe a estabilidade considerada indispensável para a manutenção da continuidade na política externa brasileira, por meio da geração de consensos e da inibição de rupturas bruscas (CHEIBUB, 1989).

---

<sup>1</sup>Cheibub (1989) classificou a evolução histórica do Ministério das Relações Exteriores (MRE) em três períodos: 1) o patrimonial, de 1822 até a virada para o século XX; 2) o carismático, de 1902 a 1912, quando da chancelaria do Barão do Rio Branco; e 3) o burocrático-racional, de 1912 aos anos 1980, em que se inicia uma série de reformas que visa a dotar a carreira diplomática de uma estrutura cada vez mais racional e burocratizada.

Cheibub (1989) concluiu que a manutenção do Itamaraty como protagonista em matéria internacional só seria rompida quando outros atores dotados de certo grau de institucionalização pudessem lhe contrabalancear. Então, partidos, Congresso, comunidade acadêmica e demais atores políticos deveriam transformar-se em grupos duradouros e estáveis (CHEIBUB, 1989, p. 127).

Um dos autores que aprofundou os estudos de Cheibub sobre a corporação diplomática foi Gustavo Sénéchal Goffredo Junior, ao problematizar a construção da tradição no Itamaraty. Goffredo Junior (2000) afirmou que

[d]evido ao alto grau de profissionalismo e ao *esprit de corps* dos diplomatas, coube a eles tomar a liderança no que se refere não apenas à execução, mas também à formulação da política exterior do país durante quase todo o período republicano. Surge então a categoria dos “operadores/formuladores” que dialogam com elementos da “tradição” para conceber a política externa do país de acordo com as contingências do momento histórico em que vivem.

Não raro, esses indivíduos vão buscar nos princípios históricos da diplomacia o sustento para dar legitimidade à posição brasileira (GOFFREDO JR., 2000, p. 95).

A tradição do MRE resultou, então, na construção de um consenso em torno do insulamento da instituição e de um alegado desinteresse dos partidos políticos em matéria internacional. Marcado pela continuidade e pela convergência de pensamentos, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) concentraria as formulações e a implementação de política externa, contribuindo para um comportamento mais estável pautado por padrões normativos. Saraiva (2010) destacou, no entanto, que, apesar de denotar as premissas realistas, o conjunto de crenças em que se baseia a diplomacia brasileira seria fruto de diferentes estratégias de desenvolvimento nacional e de determinados cálculos dos formuladores de política externa que variavam, de acordo com suas percepções sobre o que seria interesse, conjuntura e inserção internacionais (SARAIVA, 2010).

Se, até meados da década de 1990, tal percepção prevaleceu entre os analistas de política externa, na última década do século XX, esse quadro mudaria, devido a transformações de ordem sistêmica – fim da bipolaridade entre EUA e URSS e advento da globalização – e doméstica – redemocratização e adesão ao Neoliberalismo (LIMA, 2000; SARAIVA, 2007). Uma nova concepção de política externa alterou a concepção corrente sobre o papel do Estado e suas práticas internacionais e diluiu o conceito tradicional de fronteiras. Novos atores passaram a ter relevo no sistema internacional, o que reduziu as bases de atuação do Estado, dotando-o de maior pluralidade.

No âmbito sistêmico, o fim da Guerra Fria e o advento da globalização motivaram a emergência de novos temas, para além da agenda de segurança internacional, conferindo a atores transnacionais e intraestatais maior participação nas formulações de política externa, e à diplomacia mais ativismo e, sobretudo, mais legitimidade doméstica (FARIAS, 2016).

No Brasil, além disso, a abertura política e a liberalização econômica geraram efeitos distributivos nessa matéria, na medida em que os resultados até então alcançados não correspondiam aos anseios dos novos atores envolvidos. A partir dos anos 1990, o crescente papel de ministérios e de outras entidades subnacionais – em especial, dos partidos políticos – ilustrou a diversificação dos atores que passam a influenciar a tomada de decisões no âmbito internacional. Pinheiro (1997) considerou que a redemocratização fez necessária a reformulação da conduta interna do MRE, tornando-a mais permeável aos distintos setores sociais que ganham força e expressão no contexto abertura política. Numa democracia, seria essencial a interlocução da diplomacia com a sociedade civil, na medida em que esse diálogo reforçaria a legitimidade de uma política exterior representativa (PINHEIRO, 1997).

A Constituição de 1988 buscou, então, reduzir parte da assimetria entre os poderes Executivo e Legislativo nas relações exteriores, incorporando o último à condução da política externa (NEVES, 2006). Mesmo que o Executivo ainda seja preponderante<sup>2</sup>, é preciso reconhecer que a participação do Legislativo na aprovação de tratados, por exemplo, sinalizaria a importância dos partidos políticos em assuntos internacionais. Ainda que essa ocorrência seja importante, o poder do Executivo em matéria internacional ainda seria superior, o que também provocaria perda de poder relativo do MRE (CASON; POWER, 2006).

Além disso, a Constituição elencou os princípios das relações internacionais<sup>3</sup>, que, apesar de visarem nortear a conduta brasileira internacionalmente, são demasiadamente generalistas e permitem que as mais diferentes estratégias de política externa sejam postas em prática sem que aqueles sejam comprometidos (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Oliveira e Onuki (2010) ressaltam que, com a abertura política, os partidos passaram não somente a ter posições discriminantes sobre política externa como a alterar o curso do

---

<sup>2</sup>Os incisos VII, VIII, XIV, XIX e XX do artigo 84 da Constituição de 1988 expuseram as funções do Presidente especificamente com relação à política externa. Estas seriam: manter relações com os Estados estrangeiros; celebrar tratados, convenções e atos internacionais; nomear embaixadores; declarar guerra, desde que com a aprovação do Congresso; e celebrar a paz. Portanto, a responsabilidade da PEB caberia, sobretudo, ao Presidente, sendo auxiliado pelo MRE.

<sup>3</sup>A saber: independência nacional; prevalência dos Direitos Humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica de conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; concessão de asilo político; e integração econômica, política social e cultural dos povos da América Latina.



comportamento do país internacionalmente. Os autores apontaram, ainda, que a ausência de diagnósticos sobre essa nova realidade decorre de um efeito inercial, em que se tenta compreendê-la a partir de esquemas analíticos e referências empíricas do passado e defendem que os partidos importam para a política externa em duas dimensões: por sua influência direta, sobre a tomada de decisões no âmbito Executivo; e, por influência indireta, sobre as decisões do Legislativo (OLIVEIRA; ONUKI, 2010).

Por outro lado, no plano eleitoral, justamente pelo fato de a política exterior não ser fator primordial para que os eleitores decidam seu voto, tenderia a ser um campo afeito à demarcação de posições políticas, sem que isso implicasse os mesmos custos das demais políticas domésticas (*Ibidem*). Também importaria ressaltar que a formação de políticas públicas poderia ser influenciada pela posição que os partidos políticos ocupam na estrutura governamental, mudando de acordo com o grupo político no governo (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017). Assim, a posição que um partido ocupa nessa estrutura impactaria sua visão sobre a execução da política externa (MESQUITA, 2012), o que reitera a hipótese sustentada por esta pesquisa.

A introdução visou, assim, compreender o funcionamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a construção de sua imagem como encarregado primordial das formulações de política externa brasileira (PEB), como elemento de constrangimento da participação de outros atores, como os partidos políticos. Para isso, partiu do pressuposto de que a tradição forjada em torno do Itamaraty contribuiu para legitimar alguns projetos políticos e ações internacionais em detrimento de outros e para a produzir estudos que ratificassem essa visão, tanto na academia quanto nos quadros institucionais.

## **2 A FPA e a política internacional<sup>4</sup> petista**

O PT foi fundado em 1980, no contexto da transição democrática firmada pela “abertura lenta, gradual e segura” do governo Geisel (1974-1979). Segundo Meneguello (1989), o PT conjugou dois importantes elementos: 1) a iniciativa fundacional proveniente de sindicatos de trabalhadores, intelectuais e oposição política à ditadura – constituindo um poderoso partido de massas<sup>5</sup> – e; 2) o programa político de uma ideologia de classe que representava os interesses dos setores populares.

---

<sup>4</sup>É preciso distinguir política internacional de política externa. Enquanto aquela seria resultado da sedimentação de posições dos partidos sobre as questões internacionais, esta, diferentemente, consistiria numa política pública de interesse nacional. Assim, a comparação entre a política internacional de uma agremiação e a política externa de fato implementada é extremamente elucidativa para indicar se houve ou não uma reorientação do governo com relação às formulações do partido (CRUZ; STUART, 2010, p. 74).

<sup>5</sup>Ver Duverger (1970).

Apesar de ter sido construído pela mídia e pelo senso comum como um partido socialista, desde sua fundação, o PT reconhecia-se plural e não-alinhado automaticamente a qualquer matriz ideológica (KECK, 1991; FORTES, 2011). Um dos principais pontos levantados sobre este trabalho completo foi que, gradualmente e principalmente a partir do seu V Encontro Nacional, em 1987, as tendências mais radicais do partido foram afastadas e que suas decisões centralizaram-se na cúpula. Assim, a Carta ao Povo Brasileiro de 2002 não deveria ser encarada como símbolo de rompimento, mas como consequência de um processo de ampliação de alianças que já vinha sendo construído pelo partido (MENDES, 2020).

Segundo o Estatuto do PT, redigido em 1984, porém atualizado doze anos depois, a Fundação Perseu Abramo (FPA) é uma entidade de direito privado instituída em maio de 1996, por decisão de seu Diretório Nacional, para aprofundar as discussões de seus fundamentos doutrinários e estimular o debate ideológico, político e cultural sobre as grandes questões da atualidade (PT, 1996). O nome da fundação homenageia o sociólogo e jornalista Perseu Abramo, cuja trajetória política foi de oposição ao regime militar e de apoio à fundação do PT.

A criação de uma instituição dessa natureza já havia sido experimentada pela Fundação Wilson Pinheiro<sup>6</sup>, que, apesar de ter funcionado por um curto período, esgotou-se, devido a diversos fatores, incluindo a instabilidade de recursos financeiros (FPA, 2020). Apenas com a criação do fundo partidário, quando foi estipulado que 20% da verba atribuída aos partidos fosse investida na criação e na manutenção de institutos ou fundações de pesquisa, doutrinação e educação política, foi que o projeto se tornou viável. A opção petista por criar uma fundação deu-se devido a esse tipo de modelo ser fiscalizado e prestar contas ao Ministério Público, o que denotaria compromisso com a transparência de todas as atividades desenvolvidas pela instituição (*Ibidem*).

No portal da FPA, consta uma profusão de publicações do PT em forma de notícias, boletins, livros e coleções, digitalizados e disponíveis gratuitamente para *download*, desde 1987. A revista impressa “Teoria e Debate”, por exemplo, que foi criada pelo Diretório Regional paulista do PT, em 1988, passou a ser editada pela FPA dez anos depois. De essência formadora, a instituição leva em conta o acúmulo de experiências no partido, o debate de ideias e a existência de tendências de opinião diferenciadas em seu interior. Três artigos referentes à América do Sul e publicados em diferentes contextos foram analisados por este trabalho. Tais textos não foram necessariamente escritos por filiados ao partido, mas por estudiosos que

---

<sup>6</sup>O nome da Fundação homenageava o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasileia, no Acre, Wilson Souza Pinheiro, assassinado em frente à sede do sindicato no dia 21 de julho de 1980.

corroboravam com as visões expressas pelo PT, cujo centro de decisões encontrava-se cada vez mais centralizado.

A edição número 25 da revista Teoria e Debate, lançada em 1º de junho de 1994, portanto em plena campanha eleitoral presidencial daquele ano, apresentou um artigo de Hector Alimonda (1994), intitulado “Impasses do Mercosul”. O artigo apontou que tais impasses seriam: 1) a ampliação do espaço democrático, por meio da rearticulação política no nível regional e da discussão sobre a inserção internacional por diversos setores da sociedade; 2) as deficiências técnicas e operacionais do Tratado de Assunção, que não estipulou um mercado comum, mas uma zona de livre comércio; 3) a ausência de menção da agricultura como setor a ser harmonizado no marco da coordenação macroeconômica; 4) a ausência de cláusulas democráticas que estabelecessem um novo modelo de relacionamento regional e; 5) a ausência de questões relativas ao trabalho (ALIMONDA, 1994).

Percebe-se que predominava um tom crítico sobre a maneira como a integração sul-americana estava sendo levada a cabo pelo governo Collor. A exiguidade do prazo para que o Mercosul passasse de uma zona de livre comércio para um mercado comum era criticada, aparentemente, por mais reforçar o processo de abertura unilateral do que orientar a constituição de um espaço comum de desenvolvimento regional.

Em artigo publicado em abril de 2000, na edição número 44 da revista, o economista Paul Singer (2000), um dos fundadores do PT e primeiro presidente da extinta Fundação Wilson Pinheiro, discutiu os desafios da globalização no final do segundo milênio. Para o autor, a globalização passou por quatro fases distintas:

A primeira vai até 1914 e registra a ascensão liberal, impulsionada pela Grã-Bretanha desde meados do século anterior. (...) A segunda abrange as duas guerras mundiais e o período entre guerras e é marcada pelo dilaceramento bélico da economia mundial, pelo fechamento dos mercados nacionais e pela universalização da substituição de importações. A terceira começa em 1945 e se caracteriza pela abertura gradual e controlada dos mercados nacionais e a expansão rápida das multinacionais dentro deste novo espaço econômico. Finalmente, a quarta começa nos anos 80 e é marcada por uma estranha volta à primeira fase, ao liberalismo, à liquidação dos setores produtivos estatais e ao impedimento de políticas nacionais de desenvolvimento (SINGER, 2000).

Singer (2000) identificou que o sucesso do Plano Real não se sustentou devido ao aumento explosivo das importações e à fuga de capitais ao exterior, principalmente após a crise mexicana. Além disso, argumentou que uma resistência ao neoliberalismo ainda careceria de um projeto alternativo que aglutinasse os setores prejudicados pelo projeto neoliberal

(SINGER, 2000), denotando, assim, oposição à política externa levada a cabo pelo então presidente FHC.

O terceiro artigo analisado é de autoria do escritor uruguaio Niko Schvarz, e foi publicado na edição número 58, lançada em maio de 2004. Schvarz (2004) fez um balanço positivo da política externa do primeiro ano do governo Lula, apontando três iniciativas bem-sucedidas, como: 1) o aporte à paz e ao Direito Internacional, no contexto de guerra no Iraque; 2) o incentivo do combate à fome, iniciado nacionalmente pelo Programa Fome Zero e vislumbrado em âmbito internacional pela intenção de criar um fundo com esse propósito; 3) a cooperação com o hemisfério Sul, iniciada pela criação do G-3, com Brasil, Índia e África do Sul, que valorizava as possibilidades latentes de desenvolvimento e de ações acordadas frente aos organismos internacionais, como FMI e Organização Mundial de Comércio (OMC).

O autor demonstrou, assim, concordância com relação às estratégias elaboradas pelo governo petista e implementadas pela ala nacionalista ou autonomista do Ministério das Relações Exteriores<sup>7</sup>.

### **3 O ITV e a política internacional peessedebista**

O PSDB foi criado em 1988 por dissidentes que se autodenominavam a ala mais progressista do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), como FHC, Mário Covas, André Franco Montoro, José Serra e Sérgio Motta. Estes manifestaram o desejo de fundar um novo partido que representasse uma opção de centro-esquerda e à tradição social-democrata. Montoro (1989), então Presidente de Honra do PSDB, defendia que o partido nascera da confluência de diferentes vertentes do pensamento político contemporâneo, sendo dotado de um caráter pluralista. A principal preocupação de seus fundadores era destacar-se do espectro político clássico, não se identificando com direita nem esquerda, tampouco centro, porém voltado para a maioria interessada em reformas sociais e no parlamentarismo (CARNEIRO; LEMOS, 2010).

O Instituto Teotônio Vilela (ITV), por sua vez, seria formalizado pelo Estatuto do partido em 1995, como uma associação sem fins lucrativos e centro de formação política com a intenção de estudar e pesquisar a realidade brasileira. O ITV promove estudos, pesquisas e

---

<sup>7</sup> Os autonomistas, que se identificam com a perspectiva desenvolvimentista e, em termos partidários, com o PT, formam uma categoria de análise que teve maior relevo durante o governo Lula da Silva, na figura do chanceler Celso Amorim e do secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães. Diferente dos liberais ou institucionalistas pragmáticos, os nacionalistas dão mais destaque a questões como autonomia, universalismo e presença brasileira na política internacional. Assim, a crença nos regimes internacionais é menor, enfatizando seu caráter reformista com relação à ordem internacional (SARAIVA, 2010, p. 48-50).

análises políticas, econômicas e sociais, tanto nacionais quanto internacionais, educação e formação políticas dos filiados e candidatos do partido, organização de livros, revistas e periódicos, prestação de consultoria e assessoria técnica aos órgãos dirigentes do partido, celebração de acordos e diálogo com entidades públicas e privadas nacionais e internacionais e prestação de outros serviços técnicos de consultoria do PSDB.

O nome do Instituto é uma homenagem a Teotônio Brandão Vilela, político conhecido como “Menestrel das Alagoas”<sup>8</sup>, devido à sua luta pela liberdade política e redemocratização do Brasil. Segundo Mesquita (2012), quando se analisa a produção do ITV, fica patente a crescente importância que os temas internacionais alçaram no interior do PSDB, bem como a alteração do pensamento do partido sobre política externa. A partir de 2008, o ITV criou grupos de trabalho sobre a temática internacional, a fim de que o partido, uma vez na oposição, compreendesse seu papel num mundo de constantes transformações (MESQUITA, 2012).

Uma das principais publicações do ITV foi a série semestral “Ideias & Debates”, que apresentava textos das principais figuras políticas do PSDB sobre variados temas. No primeiro volume, em 1996, Luiz Carlos Bresser-Pereira, um dos fundadores do PSDB, publicou o texto “Social-Democracia e esquerda no fim do século”, no qual identificava o partido como de centro-esquerda, embora abrangesse amplo espectro ideológico.

Segundo Bresser Pereira (1996), as reformas promovidas durante o governo FHC – administrativa, previdenciária e as privatizações – não obedeciam à lógica neoliberal, como apregoavam os críticos, a quem ele chama de “uma esquerda arcaica e populista”, mas à necessidade de responder a uma crise do Estado, diante dos desafios de um mundo globalizado. Para o autor:

Está claro que a causa fundamental da grande crise econômica dos anos 80 foi a crise do Estado. Nesta década o Estado entrou em uma profunda crise, assim como nos anos 30 fora o mercado que entrara em grande crise. As economias capitalistas contemporâneas são coordenadas pelo mercado e pelo Estado, Os liberais defendem uma maior coordenação via mercado; os intervencionistas, uma coordenação em que o Estado tenha um papel relevante. No limite temos os neoliberais, que querem a retirada total do Estado da coordenação da economia, e os estatistas, que pretendem controlar tudo através do plano. Quando mercado ou Estado entram em crise, entra em crise a economia como um todo. E entra em crise a respectiva ideologia de coordenação econômica (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 61-62).

---

<sup>8</sup>A luta de Teotônio Vilela pelos perseguidos políticos, visitando prisões e fazendo pregações cívicas por todo o Brasil, rendeu-lhe homenagem de Milton Nascimento e Fernando Brant: a canção “Menestrel de Alagoas”.

Bresser-Pereira identifica que a alternativa social-democrata diante de tal desafio seria construir um Estado fiscalmente forte e administrativamente capaz, o que o dotaria de governabilidade. Com relação ao mundo globalizado, o autor afirmava que:

(...) por isso é fundamental reconstruir o Estado. Com a globalização diminuiu a autonomia do Estado de fazer políticas, dado um determinado grau governabilidade e governança. Se diminui a crise fiscal do Estado, se aumenta sua capacidade administrativa, se sua missão é definida de acordo os tempos em que vivemos e se assegura legitimidade para seus governantes, o Estado será mais forte e terá condições de contrabalançar os efeitos desestabilizadores e distorcivos da globalização (*Ibidem*, p. 70).

Em 1999, o vigésimo quarto volume da revista “Ideias & Debates” trouxe novo artigo de Bresser-Pereira, intitulado “A nova centro-esquerda”, que seria a social-democracia. No artigo, o autor utiliza sete critérios – controle de classe, papel do Estado, reforma do Estado, execução de serviços sociais, previdência social, política econômica e globalização – para distinguir a velha centro-esquerda, a nova centro-direita e a nova centro-esquerda (*Idem*, 1999).

Segundo os sete critérios definidos por Bresser-Pereira, primeiramente, a nova centro-esquerda seria controlada por burocratas, bem como a chamada velha esquerda, porém compartilharia o poder com “a classe capitalista”. Com relação ao papel do Estado, reconhecê-lo-ia como complementar e estratégico, cabendo a coordenação da economia ao mercado. Em seguida, para a nova centro-esquerda, reformar o Estado significaria sua reconstrução – das mãos de burocratas e capitalistas, por meio de uma administração pública gerencial –, delimitação – transferindo empresas para o setor privado – e consolidação democrática – uma vez que teria como consequência o fortalecimento das instituições democráticas. Quanto à execução de serviços sociais, Bresser-Pereira defendia que uma nova esquerda manteria a gratuidade, fazendo duas modificações: 1) transferindo-os para o setor público não-estatal e; 2) controlando-os pela ótica da demanda, o que, segundo ele, dotaria os cidadãos de maior liberdade de escolha e fortaleceria a competitividade entre os serviços. Em quinto lugar, quanto à previdência social, a nova centro-esquerda rejeitaria o “modelo chileno” e defenderia uma previdência básica estatal – como um tipo de renda mínima – e outra complementar estatal, no esquema de repartição. Com relação à política econômica, defenderia o Keynesianismo, a regulação dos mercados e uma política macroeconômica flexível (*Ibidem*).

Por fim, sobre a globalização, para a nova esquerda, esta:

É um fato e um desafio, que a leva: não a recusar a competição e fechar-se dentro de suas fronteiras, como quer a velha esquerda, mas buscar tornar sua economia nacional competitiva internacionalmente; não a considerar a perda de autonomia do Estado

inevitável, mas a fortalecê-lo fiscal, administrativa e politicamente, para que ele possa compensar as distorções provocadas por um mercado mundial e por uma volatilidade extraordinária dos fluxos financeiros e a procurar controlar e taxar os fluxos especulativos de capital (imposto Tobin<sup>9</sup>, cuja adoção o presidente Fernando Henrique Cardoso propôs recentemente de maneira formal), ao invés de dirigir invectivas contra o fenômeno, como faz a velha esquerda, ou considerá-lo benfazejo, como quer a nova direita (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 54).

Embora Bresser-Pereira declarasse que a social-democracia e, conseqüentemente o PSDB, representasse a nova centro-esquerda, as políticas de reforma combinaram privatização, eficiência fiscal e redefinição das políticas públicas, o que demonstrava sua adesão ao Neoliberalismo. A defesa da necessidade de uma reforma de Estado mostrou-se em consonância com o consenso cristalizado em torno do Neoliberalismo e com a inevitabilidade da globalização dos mercados.

A partir do exposto, percebe-se que o economista argumentou em favor do projeto de governo de FHC, para quem a globalização da economia mundial e a universalização do livre mercado eram valores primordiais. No entanto, o artigo reflete a inflexão para o conceito de globalização assimétrica elaborado no segundo mandato de FHC<sup>10</sup>. Ao denunciar as distorções do mercado internacional e a volatilidade dos fluxos financeiros, Bresser-Pereira segue como porta-voz das ideias do partido.

O ITV também sinalizou suas formulações sobre política externa por meio dos discursos que seus membros proferiam em atividades voltadas para a temática internacional. O primeiro presidente do instituto foi o senador cearense Lúcio Alcântara (1996-2001), eleito para a legislatura de 1995 a 2002, enquanto ainda fazia parte do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Logo no início do mandato, o senador migrou para o PSDB, alegando discordâncias com o líder do PDT, Leonel Brizola, que, em sua opinião, defendia “uma oposição dura, inflexível, ao governo Fernando Henrique Cardoso” (ABREU, 2010).

Alcântara atuou na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e produziu uma série de textos e pronunciamentos sempre favoráveis às decisões do presidente em exercício. Em discurso ao Senado, em 13 de fevereiro de 1996, endossou a estabilização econômica como pré-requisito para o desenvolvimento do país e para pleitear um assento

---

<sup>9</sup> Durante a conferência “Governança progressista para o século XXI”, realizada em Florença, Itália, nos dias 20 e 21 de novembro de 1999, FHC defendeu a reestruturação financeira internacional e o controle de capitais, defendendo, inclusive a implantação da “taxa Tobin”, que incidiria sobre as movimentações financeiras internacionais de caráter especulativo e que era uma das bandeiras dos movimentos antiglobalização.

<sup>10</sup> O discurso de globalização assimétrica relaciona-se a uma alegada correção de rumos ocorrida durante o segundo mandato de FHC, denotando o esgotamento da matriz neoliberal, num contexto em que a crise do Plano Real e do Mercosul e as sucessivas crises financeiras, deixaram entrever as vulnerabilidades externas do Brasil. Recupera-se, portanto, a partir de 1999, um discurso de que o sistema mundial estaria condicionado por assimetrias que ocasionariam uma distribuição desigual de poder, sobretudo na área comercial.

permanente no Conselho de Segurança da ONU e comemorou a possibilidade de avanço nas negociações entre Mercosul-União Europeia, referindo-se às políticas formuladas pelo PSDB:

Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, à medida que o Brasil vai amadurecendo como país moderno, vai-se tornando claro, para todos, o quanto dependemos da estabilização de nossa economia, se quisermos ingressar no rol das nações desenvolvidas. A estabilização não somente permitirá que os investimentos produtivos continuem a crescer – como, aliás, vem ocorrendo –, mas também representa um pré-requisito para a consistência da política externa brasileira. O Mercosul, por exemplo, – que, a cada dia, se fortalece e que se prepara para se integrar à União Europeia no primeiro lustro do próximo século – certamente desmoronará como um fabuloso castelo de cartas, caso seus países-membros não sejam capazes de manter um mínimo de disciplina fiscal, que tenha por efeito inaugurar um longo período de estabilidade monetária na região. Quanto às pretensões do Brasil em compor, de forma permanente, o Conselho de Segurança da ONU, elas não serão jamais levadas a sério pelas nações hegemônicas, se porventura malograrmos na busca da estabilização, regredindo a uma situação de descontrole fiscal e monetário (ALCÂNTARA, 2001, p. 13).

Sobre a participação do parlamento não somente no processo decisório em política externa, mas em sua formulação, o senador e então presidente do ITV afirmava, em 2001:

Os parlamentos têm tido tradicionalmente, pouca participação na formulação das políticas externas nacionais. Sob o pretexto de que a política externa é “assunto de príncipes e não do povo”, ao longo de sua história, os parlamentos têm estado alijados do tema. Neste sentido, pode-se dizer que as conquistas democráticas progrediram pouco neste final de século, uma vez que os próprios teóricos do Direito Constitucional, ao deixarem de questionar as ideias herdadas ao longo da lenta evolução do sistema democrático-representativo de governo, não pareceram encontrar, até hoje, qualquer utilidade para a participação popular na condução das relações internacionais (*Ibidem*).

O principal objetivo da politização da agenda internacional seria dotar as decisões tomadas nos foros internacionais de um novo patamar de legitimidade, o que demonstrava, de uma só vez, sua adesão ao pensamento do PSDB com relação à política externa e à corrente institucionalista-pragmática no interior do MRE<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> De acordo com Miriam Saraiva (2010), a crise de paradigmas ocorrida nos anos 1990 acaba pondo em xeque os padrões de comportamento brasileiro com relação à política externa e levando à divisão do Itamaraty em duas correntes: os autonomistas (ou nacionalistas); e os institucionalistas pragmáticos (ou liberais). Os institucionalistas pragmáticos compõem uma corrente de pensamento e de ação no interior do Itamaraty que se consolidou durante o governo FHC e defendem, no âmbito econômico, a liberalização condicionada e identificam-se com partidos como PSDB e o atual DEM. Além disso, enxerga na regulamentação das relações internacionais um aspecto favorável para o desenvolvimento econômico, o que se denota pelo apoio à adesão aos regimes internacionais e pelo comportamento ativo nos foros multilaterais. Por fim, essa corrente defende a construção de uma liderança brasileira na América do Sul, enxergando a integração regional como instrumento para ganhos do Brasil em termos econômicos (SARAIVA, 2010, p. 46-48).



#### 4 Considerações finais

Este artigo procurou discutir e analisar a influência das políticas internacionais de PSDB e PT na política externa para a América do Sul, durante os governos FHC e Lula, respectivamente. Portanto buscou responder às seguintes questões: 1) seria o MRE suscetível a mudanças nos grupos dominantes?; 2) qual teria sido o peso das produções elaboradas no âmbito de cada partido sobre a política externa regional entre 1995 e 2010?

Sobre a primeira questão, argumentou-se que a construção do Itamaraty como uma burocracia insulada refletiu o desejo de dotar a política externa de previsibilidade e de coesão. Ritos, signos, símbolos e crescente burocratização e institucionalização formaram uma memória institucional que não foi fortuita. Esta desencorajou outros atores, como os partidos políticos, a se debruçar sobre a agenda internacional e reiterou o insulamento do MRE. No entanto, apesar de dissimular para o público externo essa aparente coesão interna, a instituição apresenta, como qualquer campo da vida social, divisões, visões políticas e organizacionais distintas em seu interior.

Clivagens como americanistas *versus* europeístas, americanistas *versus* germanistas e pró-ocidentais *versus* não-alinhados, por exemplo, existiam, na Primeira República, na Era Vargas e nos pós-Segunda Guerra Mundial, respectivamente. Dessa maneira, a identificação atual de categorias que opõem institucionalistas pragmáticos e autonomistas sinaliza o caráter plural do MRE, nos dias de hoje. Portanto, o Itamaraty seria vulnerável às mudanças nos grupos dominantes, na medida em que partidos como PSDB e PT – com vasta experiência em política internacional – chegaram ao poder e desenvolveram certos graus de institucionalização e de identificação com uma ou outra corrente interna ao MRE.

Com relação ao segundo ponto, o artigo demonstrou que, a despeito de FHC e Lula terem priorizado a América do Sul, houve ruptura quanto ao modelo de inserção internacional implementado pelos dois governos. Isso teria sido motivado pelo fato de suas políticas externas terem sido elaboradas por diferentes pensadores, com distintas leituras de mundo e ancorados em estruturas tão diversas. Assim, enquanto o PSDB defendia um Mercosul nos moldes do regionalismo aberto – o que fica evidente pela análise do artigo de Bresser-Pereira –, que visava superar os interesses dos países-membros em nome da inserção competitiva no mercado internacional, em consonância com o discurso neoliberal do partido, o PT defendia a integração sul-americana de modo a formar um espaço comum de desenvolvimento regional e apoiava a incorporação das dimensões política e social, nos moldes do chamado regionalismo pós-hegemônico – como se pode inferir dos textos de Alimonda, Singer e Schwarz.

Ademais, a política externa da era Lula demonstrou mais disposição de arcar com os custos da integração, fortalecer sua presença internacional e construir sua liderança regional do que aquela de FHC. A construção da liderança na região, durante o governo Lula, estaria, então, inserida na estratégia de busca de protagonismo global, que seria uma ferramenta para consolidar o Brasil como *global player* e para alcançar, inclusive, o objetivo mais ambicioso de conquista de assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

À parte da visão de parte da literatura que concebe a elaboração de conceitos fluidos com relação à autonomia (FONSECA JR., 1998; VIZENTINI, 2003, 2005; VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2003; VIGEVANI, CEPALUNI, 2007), identificando no período de 1995 a 2010 uma mudança dentro da continuidade, buscaram-se elementos para a defesa de que, quanto à América do Sul, as estratégias adotadas pelo governo Lula representaram uma ruptura com relação tanto às do governo FHC quanto às traçadas pelo MRE<sup>12</sup>. Dessa maneira, tomar a variação no conceito de autonomia como um dado incorreria na visão equivocada de que a política externa brasileira seguiria uma linha de evolução contínua e meramente burocrática. O presente trabalho considerou tal agenda em seus aspectos políticos e ideológicos, a fim de identificar as principais rupturas ocorridas entre os governos FHC e Lula.

## Referências

ABREU, A. A. *et al* (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: < <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/moema-correia-sao-tiago>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ALBUQUERQUE, J. A. G. From dependency to globalization: Brazilian foreign policy in the cold war and post-cold war. In: MORA, F.O.; HEY, J. A. K. *Latin American and Caribbean foreign policy*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2003 (pp. 267-287).

ALCÂNTARA, L. Os parlamentos e as relações internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 44, n. 1. Brasília: jan.-jun. 2001.

ALIMONDA, H. Impasses no MERCOSUL. *Teoria e Debates*, ed. 25. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1994.

---

<sup>12</sup>Cabe destacar que, na dissertação em que esse artigo se baseou, são analisados outros indicadores de PSDB e PT, a fim de se chegar a esta conclusão, como os planos de governo presidencial das eleições de 1989 a 2006, documentos produzidos em seus encontros nacionais e políticas concretas para a América do Sul levadas a cabo por FHC e Lula em seus respectivos mandatos (MENDES, 2020)

ALMEIDA, P. R. Os partidos políticos nas Relações Internacionais do Brasil – 1930-90. *Contexto Internacional*. Vol 14, n. 2, julho/dezembro, 1986.

ALTEMANI, H. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Social-democracia e esquerda no fim de século. *Ideias e Debates*, nº1. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A nova centro-esquerda. *Ideias e Debates*, nº24. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

BUERE, Júlio. O Itamaraty e a tradição. Artigo Apresentado no III Encontro Nacional da ABRI. São Paulo, 2011.

CARNEIRO, A.; LEMOS, R. Fernando Henrique Cardoso. In: ABREU, A. A. *et al* (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, Pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula. Trabalho. *Conferência Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, The Near and Middle East*. Hamburgo, German Institute of Global and Area Studies, 11 e12 de dezembro. 2006.

CHEIBUB, Z. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. *Dados*, vol. 28, no. 1, 1985.

CHEIBUB, Z. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamaraty. *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 2, p. 97-128, 1989.

CRUZ, S. V.; STUART, A. A Mudança de Rumo: A Política Externa do Governo Lula. In: VELASCO, S.V. *O Brasil no mundo: Ensaios de Análise Política e Prospectiva*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

FARIAS, R. S. É o Itamaraty uma instituição total? A aplicabilidade de um conceito sociológico em uma burocracia. *Meridiano 47*. Brasília: vol. 17, 2016.

FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

FORTES, A. A política externa do governo Lula: algumas considerações. In: FREIXO, A. *et al.* *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

FPA. *História*. 2020. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/fundacao-perseu-abramo/>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

GASPARI, E. Serra joga parado, mas quer preferência, *Folha de São Paulo*, p. A8, 3 de março de 2010.

GOFFREDO JÚNIOR, G. S. Tradição, normas e a política externa brasileira para os direitos humanos. *Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais*. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2000.

HUNTINGTON, S. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. São Paulo: Forense Universitária, 1972.

KECK, M. *PT, a lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática, 1991.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*. Vol. 22, n.2, 2000.

MARIANO, M. P. A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. *Tese (Doutorado em Sociologia)*. Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara: 2007, 217 f.

MENDES, P. C. C. *Partidos políticos e política externa: a América do Sul nos governos Fernando Henrique Cardoso/PSDB (1995/2002) e Lula da Silva /PT (2003/2010)*. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Universidade Federal Fluminense. Niterói: 2020, 168 p.

MENEGUELLO, R. *PT: A formação de um partido - 1979-1982*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.  
MESQUITA, L. R. Hipóteses para a mudança comportamental dos partidos políticos em política externa. *Carta Internacional*. Vol. 7, n. 2, jul.-dez., 2012.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*, Oxford, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017.

MONTORO, A. F. *Os desafios do Brasil e o PSDB*. Comissão Executiva do PSDB, 1989.

NEVES, J. A. C. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, H., LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, p.365-388. São Paulo: Saraiva, 2006.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. *Revista Política Hoje*. Vol. 144, n. 1, 2010.

PINHEIRO, L. Novos condicionantes da Política Externa: reformulando perguntas e buscando respostas para o caso brasileiro. *21º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, 1997.

PT. *Estatuto*. 1996. Disponível em: <[https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-estatuto\\_0.pdf](https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-estatuto_0.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2021.

RODRIGUES, T. *Guerra e política nas relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2008.

SARAIVA, J. F. S. *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas. *ARI 46/2010*, Real Instituto Elcano, Março de 2010.

SCHNEIDER, R.; ROETT, R. *Brazil: foreign policy of a future world power*. Boulder, Co., Western Press, 1976.

SCHVARZ, N. A influência brasileira na América do Sul. *Teoria e Debate*, ed. 58. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SINGER, P. A globalização e o Brasil no fim do segundo milênio. *Revista Teoria e Debate*, ed. 44. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, Nov. 2003.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, vol. 2, n. 2. Rio de Janeiro: IRI/PUC, jul./dez. 2007.

VIZENTINI, P. F. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula: Uma Década de Política Externa (1995–2005), *Civitas* v. 5, n. 2. Porto Alegre, 2005.

**Recebido em 11 de março de 2021.**  
**Aceito para publicação em 18 de maio de 2021.**



**Mariana da Gama Janot**

Doutoranda em Relações Internacionais (PPG/San Tiago Dantas). Mestra em Estudos Estratégicos (PPGEST/UFF). Pesquisadora do GEDES (UNESP) e LASInTec (UNIFESP).

**PION-BERLIN, David. Military Missions in Democratic Latin America. Nova York: Palgrave Macmillan US. 2016. ISBN: 978-1-137-59270-5**

**RESUMO:** Missões militares contemporâneas suscitam profícuos debates sobre segurança internacional e estudos estratégicos, sobretudo aquelas que envolvem o engajamento interno das forças armadas e balançam uma série de concepções clássicas nestas áreas acadêmicas. Nesta obra, Pion-Berlin (2016) se dedica a analisar, por meio de estudos de caso, as missões realizadas pelos militares latino-americanos no século XXI, identificando seus ônus e bônus, e como isto se relaciona com o controle civil e a democratização da região.

**Palavras-chave:** Missões militares; Controle civil; América Latina.

**ABSTRACT:** Contemporary military missions evoke fruitful debates on international security and strategic studies, especially those in which the military is deployed internally, stirring a series of classic assumptions in these academic fields. In this book, Pion-Berlin analyses, through case studies, missions that are performed by the military in Latin America, identifying their onus and bonus, and how this relates to civilian control and democratization in the region.

**Keywords:** Military missions; Civilian control; Latin America.



David Pion-Berlin é uma referência incontornável na literatura sobre relações civis-militares, sobretudo na América Latina. Em *Military Missions in Democratic Latin America* (2016), somos apresentados a uma contribuição valiosa para se analisar a atuação contemporânea das Forças Armadas na região por meio das missões militares de defesa, de segurança interna, de auxílio em desastres e em programas sociais. Indicamos a relevância da obra pela atualidade e urgência do tema, bem como pelas reflexões que dela suscitam.

De início, no capítulo introdutório, o autor indica sua predileção em trabalhar as relações civis-militares e as missões empreendidas pelas Forças Armadas por uma via pragmática, ou seja, preocupada em acessar suas implicações práticas. Assim, ao longo da obra, Pion-Berlin mobiliza um conjunto de exemplos empíricos de missões realizadas na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, México, Peru, Uruguai e Venezuela a fim de responder a um conjunto de perguntas: qual importância das missões, o quão preparados estavam os militares para realizá-las, quais seus custos e benefícios, e se havia uma ação alternativa ao invés de engajar as forças armadas.

No segundo capítulo, o autor justifica seu posicionamento pragmático, argumentando que há um ganho analítico ao focar na racionalidade das decisões e escolhas dos agentes políticos e militares. Por exemplo, há uma decisão militar de manter a subordinação à presidência civil, cuja racionalidade visa a evitar os ônus políticos de romper com os procedimentos de um regime democrático. No contexto das missões militares, Pion-Berlin defende que há uma decisão pragmática da organização militar em aceitar participar de determinadas missões, mediante a negociação de compensações pelo dispêndio envolvido no engajamento em questão. Há, portanto, uma vontade (*compliance*, no original em inglês) militar de cumprir, ou não, com as missões que lhes são atribuídas.

A avaliação do autor é que as ordens são cada vez mais acatadas e que, nas negociações, não há grandes chantagens contra o poder civil, marcando um declínio da autonomia militar na região. Sugere, portanto, que os argumentos associando o engajamento interno com o detrimento do controle civil não são necessariamente verdadeiros, na medida em que as forças armadas latino-americanas raramente cumprem missões de defesa *stricto sensu*, engajando-se mormente naquelas de segurança interna, auxílio em desastres e programas sociais sem terem rompido com a autoridade civil.

No capítulo 3, o autor atribui a falta de investimento em defesa ao desinteresse político e à inevitabilidade da área cinzenta entre defesa e segurança. Assim, exemplos de missões de defesa na região seriam as operações de fronteira, como a Operação Ágata no Brasil, ou o



envolvimento em operações de paz sob égide das Nações Unidas, as quais direcionariam os militares para fora das fronteiras nacionais, porém permanecem sob uma concepção ampla e difusa dos limites da atuação militar que envolvem mais ações internas sobre as populações do que dissuadir ou combater outro Estado.

A partir daí, nos capítulos seguintes, a obra tem um caráter propositivo de solução de problemas: se o engajamento em missões internas é um fato, o desafio para a região seria mantê-lo sob as regras do jogo democrático, e aprimorá-lo a fim de preservar as instituições. Por exemplo, ao lidar com missões de segurança interna contra o crime organizado, as Forças Armadas poderiam enfrentar dificuldades em adaptar suas regras de engajamento combativas para um engajamento do tipo policial que seja efetivo. Exemplos desta dificuldade seriam os insucessos em lidar com o narcotráfico e seus desdobramentos na Colômbia e, sobretudo, no México. Assim, expressando preocupação com a descaracterização das forças armadas, o autor sugere a criação de forças híbridas, pois o fato de serem *sui generis* as tornaria mais apropriadas para os contextos nos quais se constituem, e a partir daí, sua flexibilidade tática permitiria atuar em cenários multidimensionais, como as Gendarmerías na Argentina e Carabineiros no Chile.

Sobre auxílios em desastres e programas sociais, Pion-Berlin indica a presença de unidades especializadas para lidar com desastres nas forças armadas de todos os países estudados. O autor frisa a importância de planos estratégicos de mobilização militar para esses casos, prevendo sua atuação e retirada a fim de garantir que não haja uma ocupação militar permanente. Argumenta, ainda, que esta atuação aprimora as relações das forças armadas com a sociedade, especialmente quando associadas às ações cívicas, pois promoveriam desenvolvimento, uma questão central para a região. Apesar de fomentarem a entrada de oficiais em cargos públicos de áreas distintas – educação, saúde, comunicação –, o autor avalia que não há quebra formal do controle civil, citando a Bolívia e Venezuela como exemplos.

Apesar da postura pragmática do autor facilitar, por exemplo, a formulação de políticas públicas devido ao seu caráter normativo, questões de fundo histórico e sociológico que são fulcrais para compreensão do comportamento militar na região são escamoteadas. Conduzindo a análise sobre o Brasil neste viés, por exemplo, chega-se à conclusão de que há um controle civil institucional sobre as Forças Armadas e que o engajamento interno dos militares em amplas funções não representaria maiores problemas para a democracia, o que é altamente contestável, visto que ainda há autonomia militar em formular seus próprios projetos e manter, doutrinariamente, uma concepção de inimigo interno. A atual conjuntura brasileira é uma manifestação aguda da ocupação militar nos cargos públicos, porém como se relaciona à

participação das Forças Armadas em missões internas, é importante tê-la em mente para refletir sobre os efeitos adversos desta postura analítica.

Outro aspecto que pode ser tensionado a partir da leitura desta obra é a adesão às agendas normativas de políticas securitárias, como a prescrição de forças híbridas. Ao desenvolverem estruturas e capacidades duais (policiais e militares), estas organizações reafirmam a ambiguidade e imprecisão conceitual entre defesa e segurança, algo fomentado por agendas de segurança de grandes potências, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a noção de Segurança Multidimensional. Além de dificultar a formulação de políticas e estratégias de defesa emancipatórias por parte dos países da região, o emprego destas forças híbridas pode agravar os quadros de violência sobre as populações, ratificando, novamente, a concepção de ameaças internas.

A obra, enfim, cumpre com aquilo que propõe, beneficiando os pesquisadores da área com interessantes estudos de caso e uma possibilidade analítica para um fenômeno que atravessa a região. Em contrapartida, evoca questionamentos e reflexões críticas necessárias sobre a naturalização das missões militares internas nas democracias latino-americanas e seus efeitos políticos e sociais nas populações. Trata-se, portanto, de uma leitura acadêmica substancial, seja para incorporar suas premissas ou contestá-las.

**Recebido em 12 de maio de 2021.**

**Aceito para publicação em 22 de junho de 2021.**



# HOPLOS

Revista de  
Estudos Estratégicos e  
Relações Internacionais



**PPGEST-UFF**