



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 15 – Nº 145 – Setembro-Outubro – 2014

ARTIGOS

- 3 Provisão de Bens Públicos globais: o comportamento do Brasil, Índia e África do Sul nas agendas de segurança e meio-ambiente**
Provision of Global Public Goods: the behavior of Brazil, India and South Africa on the agendas of security and environment
PASCOAL TEÓFILO CARVALHO GONÇALVES
TAIANE LAS CASAS CAMPOS
- 11 Atores não-estatais violentos e a segurança internacional na América Latina: conjuntura e cenários prospectivos**
Violent Non-States Actors and Latin American Security present and prospective scenarios
CARLOS FEDERICO DOMÍNGUEZ AVILA
- 18 O Brasil e a construção de uma fábrica de medicamentos em Moçambique: estratégia de fortalecimento da cooperação sul-sul?**
Brazil and the construction of a pharmaceutical plant in Mozambique to strengthen South-South cooperation strategy?
TIAGO SEVERO GARCIA
EDUARDO MUNHOZ SVARTMAN
- 25 A crise ucraniana e as Estratégias Nacionais de Defesa dos EUA e da Europa: a volta do hard power?**
The Ukrainian crisis and the USA and Europe National Strategy of Defense: the return of hard power?
João Fábio Bertonha
- 34 Estados Unidos e Síria: do final da Guerra Fria à contemporaneidade**
United States and Syria: to the end of Cold War to contemporaneity
VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES

RESENHAS

- 44 Nunca antes na diplomacia ... A política externa brasileira em tempos não convencionais**
PRISCILLA DE ALMEIDA NOGUEIRA DA GAMA
- 46 The fourth revolution**
REINALDO ALENCAR DOMINGUES

Boletim Meridiano 47 é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2014 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

Boletim Meridiano 47 é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter de 4 mil palavras e as resenhas de livros devem conter cerca de 800 palavras;
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português ou inglês;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. As contribuições devem vir acompanhadas de:
 - a. 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês;
 - b. Título em inglês;
 - c. Resumo em português e abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
9. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que é único responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
10. O autor deve declarar, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (*blind review*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 30 (trinta) dias úteis. As submissões se fazem por intermédio de formulário específico, acessível em <http://meridiano47.info/como-publicar/>.

Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Francis, Index Islamicus, International Bibliography of Periodical

Literature in the Humanities and Social Sciences – IBZ, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Peace Research Abstracts, Political Science Complete, Public Affairs Index, Advanced Placement Government & Social Studies Collection, Academic One File, Social Sciences Abstracts, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete, Academic Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the Middle East, Current Geographical Publications, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Humanities International Index, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEc: Research Papers in Economics, Scimago Journal & Country Rank, Social Science Research Network (SSRN), Social Sciences Abstracts, SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, e-Revistas, Cabells Economics and Finance Directory, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Geodados, Google Scholar, Latin American Periodicals Tables of Contents (LAPTOC), Latin Americanist Research Resources Project (LARRP), OALster, Portal Periódicos Capes, Recent Science Index, Scholarly Journals Index, Scientific Commons, Scientific Publications Index, Scientific Resources Database, Scirus, Social Science Information Gateway (SOSIG), Sociological Abstracts, Sumários de Revistas Brasileiras, Summon Content & Coverage, UNESCO – DARE Database – International Social Sciences Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs, Worldcat, Academia.edu, Academic Journals Database, Academic Papers Database, Bielefeld Academic Search Engine – BASE, Cibera, Contemporary Research Index, Current Index to Scholarly Journals, DataÍndice, Digital Journals Database, Directory of Academic Resources, Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Elite Scientific Journals Archive, European Information Network on International Relations and Area Studies, History Journals, IBICT, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Créée: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, NewJour, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org, hzb-Verbunddatenbank.

O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: Pio Penna Filho

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Tânia Maria Pechir Manzur, Thiago Gehre Galvão
Para conhecer as atividades do IBRI, visite <<http://www.ibri-rbpi.org>>

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editores-adjuntos: Virgílio Arraes, Pio Penna Filho

Secretaria: Priscilla de Almeida Nogueira da Gama

Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Marrocos), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil) Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

Provisão de Bens Públicos globais: o comportamento do Brasil, Índia e África do Sul nas agendas de segurança e meio-ambiente

Provision of Global Public Goods: the behavior of Brazil, India and South Africa on the agendas of security and environment

Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves*
Taiane Las Casas Campos**

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 145, set.-out. 2014 [p. 3 a 10]

1. Introdução

Nas últimas décadas do século XX observamos a crescente institucionalização das relações entre os Estados, materializada em negociações multilaterais e a maior projeção de um grupo de Estados que, entre outros atributos, se diferenciam pelo grau de engajamento e por suas capacidades em influir nessas negociações. A proeminência de três desses atores chama particular atenção, são eles Brasil, Índia e a África do Sul.

Esse artigo é norteado pela possibilidade de analisarmos como esses Estados, definidos como potências médias, se comportam nas negociações de diferentes agendas no sistema internacional. Especificamente, analisamos suas contribuições na provisão de bens coletivos por meio de ações multilaterais em instituições internacionais. Pesquisamos o comportamento destes nas agendas de segurança e meio ambiente. As categorias analíticas utilizadas derivam de Orenstein (1998) e dizem respeito à aplicação de etapas e personagens da ação coletiva para o estudo de Estados no sistema internacional.

O artigo está dividido em duas seções além dessa introdução e das conclusões. Na primeira parte, apresentamos as proposições de Orenstein (1998) quanto aos personagens da ação coletiva, transpondo suas contribuições do campo da política doméstica para a arena internacional. Na segunda seção, apresentamos os dados da pesquisa empírica, bem como buscamos enquadrar os países da amostra nas categorias de Orenstein em cada uma das duas agendas pesquisadas (segurança e meio ambiente).

A atuação dos estados é pautada por interesses, que são diferenciados em cada agenda em negociação e para cada país. Para um grupo de países, os chamados emergentes ou *middle powers*, esses interesses definem estratégias, que configuram um “comportamento multifacetado”, sendo, que, da mesma forma que buscam remodelar o sistema internacional são, também “caronas” que se beneficiam de bens públicos sem assumir o custo de prove-los (LIMA,1986). Isso se deve às pressões do nível sistêmico e aos “desequilíbrios de seus recursos de poder, gerando capacidades e vulnerabilidades variadas de acordo com o campo de ação” (SENNES, 1998 P. 401).

* Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.
(pascoalgoncalves@gmail.com).

** Doutora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMINAS.
(lascasas@pucminas.br).

Nossa proposição é, conforme propõe Lima (1986), a de que a análise desses países deve ter uma perspectiva comportamental, pautada em seus interesses no provimento de diferentes bens públicos, o que é determinado, em última instância, por suas “capacidades e vulnerabilidades”, sendo que essas se diferenciam em cada agenda internacional. As capacidades e vulnerabilidades vão determinar os benefícios obtidos com a provisão dos bens públicos e seus interesses em arcar com os custos, o que acaba por estabelecer a condição de *free-rider* em algumas agendas e de provedor do bem em outras.

2. Padrões de Comportamento: as categorias de análise

Analizamos nesse artigo o comportamento desses países nas diferentes agendas internacionais tendo como referência as proposições de Orestein (1998) para a produção de bens públicos. O autor não tratou de bens públicos internacionais, onde prevalece a anarquia, mas a ampliação de seu escopo analítico para esse campo pode ser uma importante contribuição para os estudos na esfera internacional.

O autor propõe dividir em três fases a ação coletiva, que informam as escolhas dos atores, a saber: 1. decisão: projeto do bem coletivo – determina as alternativas existentes para superação do mal coletivo e seleciona a de maior eficiência. 2. execução: produção do bem coletivo a partir da adesão ao projeto concebido anteriormente. 3. usufruto: consumo do bem coletivo pelos elementos do grupo pertinente. “O usufruto esperado reflete em que grau supõe-se possível reduzir o mal coletivo (utilidade do bem coletivo) e portanto é crucial na determinação da decisão individual de participar ou não da ação coletiva” (ORENSTEIN, 1998, p. 105). Como se trata de bem coletivo, caracterizado pela não exclusão, todos participarão do usufruto, por definição.

Orenstein (1998) sugere, ainda, três tipos de personagens da ação coletiva: a elite de referência, os imitadores, e os *free-riders*.

A elite de referência é o conceito que identifica os iniciadores da ação coletiva. Podem estar interessados apenas no usufruto de determinado bem e, por isso, se dispõem a cooperar para superar o mal coletivo, mas podem estar associando à provisão de um bem coletivo um ganho privado. Nesses casos podemos ter elites rivais o que pode gerar competição entre elas, o que ocorre quando há projetos em competição no processo decisório seja em função da possibilidade de melhorar ganhos individuais de grupo, seja em função do apoio dos imitadores o que também pode redundar em ganhos privados para o grupo. A participação individual nesse grupo é relevante e a capacidade da elite gerar propostas adequadas e eficientes pode estimular a participação. Esses indivíduos estimam uma taxa de retorno menor do que a sua contribuição individual e uma pouca confiança na provisão do bem (risco). A elite de referência se dispõe a arcar com os custos de organização do grupo e, neste sentido, o líder atua como empresário político e provavelmente terá ganhos adicionais.

Os imitadores são os indivíduos que resolvem cooperar na construção do bem coletivo proposto pela elite de referência. O argumento básico do autor é que uma estratégia bem sucedida tenderá a ser imitada, o que pode levar ao problema de haver “congestionamento” de participação em determinadas circunstâncias. O imitador economiza esforço – o que indica alguma dose de oportunismo na sua conduta. O número de imitadores tem de ser suficiente para a provisão do bem.

Por fim, os caronas somente usufruem do bem e estimam uma taxa de retorno maior do que sua contribuição individual para a provisão do bem público.

Orenstein (1998) não é um autor de relações internacionais e isso implica que utilizaremos um modelo desenvolvido para atores políticos individuais (indivíduos, de fato), que interagem em um ambiente legal doméstico, para o estudo de atores políticos coletivos (Estados) que atuam em um ambiente internacional anárquico. Tal transposição de objeto do modelo original de Orenstein é possível se considerarmos que os Estados são atores

unitários e racionais. Essa racionalidade não estabelece um padrão uniforme de comportamento, ao contrário, possibilita que cada Estado busque maximizar seus ganhos e o faça a partir de diferentes interesses e estratégias em cada *issue area* no sistema internacional.

3. O comportamento do Brasil, Índia e África do Sul nas negociações multilaterais

Agenda de Segurança

O comportamento dos países na agenda de segurança se baseou em suas participações em missões de paz (*peace keeping operations* – PKO) realizadas no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Para a análise dessa agenda, utilizamos três variáveis, a saber, a votação no CSNU, o envio de tropas e a liderança nas missões¹. No período pesquisado, entre 1991 e 2008, foram estabelecidas, pelas Nações Unidas, um total de 44 (quarenta e quatro) missões de paz (PKOs).

Apresentamos na tabela 1 a participação dos países no que consideramos, nessa pesquisa, as etapas da provisão do bem público “segurança internacional”. Quando o país vota pelo envio de uma missão de paz, ele está participando da fase de decisão do provimento do bem público. A fase de implementação se consubstancia na participação da missão de paz com o envio de tropas. O país que lidera uma missão indica grande compromisso com sua implementação.

Tabela 1
Atuação dos países nas missões de paz das Nações Unidas

País	Votou pelo envio da missão	Participou da missão com envio de tropas	Liderou a missão
África do Sul	2	4	2
Brasil	16	24	4
Índia	9	26	7

Fonte: Dados da pesquisa

Votação no CSNU

O Brasil, juntamente com o Japão, foi o país que mais esteve presente no CSNU como membro não permanente, num total de dez vezes². No período referente à nossa pesquisa, o Brasil cumpriu três mandatos no Conselho e votou o estabelecimento de dezesseis missões de paz.

Com apenas um mandato no período pesquisado, a participação indiana no CSNU ficou restrita ao biênio 1991/1992, mas mesmo assim participou da votação de nove resoluções que estabeleceram missões de paz. O longo período afastado do Conselho de Segurança parece indicar que a Índia não tem se esforçado em participar das decisões.

1 Os dados foram coletados a partir de pesquisa no sítio de operações de paz da ONU (*UN Peacekeeping*), especificamente nas sessões de “*Current operations*” e “*Past Operatios*”. A participação e a liderança nas missões foram tomadas exclusivamente da seção “*facts and figures*”. A votação foi tomada a partir da participação de cada país no CSNU e pelas votações das resoluções que estabeleceram as missões de paz em questão no site da Unbisnet.

2 Considerando aqui o mandato do Brasil referente ao biênio 2010/2011 e o mandato japonês nos anos de 2009/2010. Fonte: UN.

A África do Sul cumpriu somente um mandato como membro não permanente do CSNU no biênio 2007/2008. Entretanto, como em 2008 não foi estabelecida nenhuma missão de paz, a participação sul-africana aparece de forma ainda mais tímida que a indiana uma vez que esteve presente na votação de somente duas resoluções que estabeleceram missões de paz.

Envio de Tropas

O Brasil participou de 24 (vinte e quatro) e a Índia de 26 das 44 (quarenta e quatro) operações de paz no período pesquisado. A África do Sul participou somente de quatro missões em todo o período.

Apesar de a Índia ter participado de duas missões a mais que o Brasil no período com o envio de pessoal militar ou policial, salientamos que a pesquisa apresentada não inclui questões relativas ao número total de pessoal enviado na missão ou o total que esse pessoal representou no quadro geral da missão. Consideramos, assim, somente a intenção política do país em participar da missão.

Liderança nas missões de paz

O comportamento do Brasil referente à liderança de operações difere em larga medida daquele observado na votação e participação das missões. O Brasil liderou somente quatro missões no período. A Índia, por outro lado, é dos três o país que mais liderou missões no período, em um total de sete e a África do Sul somente duas. Conjuntamente, vemos que esses países lideraram 13 (treze) missões em quarenta e quatro, o que representa a significativa cifra de 30% do total de missões estabelecidas no período.

Tendo em mente todos esses quesitos e as etapas de decisão, implementação e usufruto no estabelecimento de um bem coletivo, o Brasil, com sua disposição em estar mais presente no CSNU e um grau elevado de envolvimento na implementação das missões de paz, pode ser entendido, à luz da classificação de Orenstein, com *elite de referência*. O país possui grande engajamento no processo decisório – como membro não permanente do CSNU – e participa também do processo de implementação – envio de pessoal militar e policial – e, por definição, do usufruto do bem coletivo resultante da ação multilateral em prol da segurança internacional.

Diferentemente, a Índia apresenta um afastamento de Conselho de Segurança como membro não permanente, e, por conseguinte, do meio onde ocorre o processo de tomada de decisão. Desta maneira, e levando em consideração a performance indiana na implementação das missões de paz, entendemos a Índia como *imitador*, ou seja, aquele ator que não participa da decisão, mas está presente na implementação e no usufruto, por definição.

Finalmente, o comportamento da África do Sul pode ser dividido em duas fases: 1 – de 1991 a 1998, quando esteve ausente da agenda; 2 – de 1999 a 2008, quando apresenta maior participação. Na primeira, que sucede o fim do regime do *Apartheid* (1991 a 1998), a África do Sul apresentou o comportamento típico de *free-rider*, uma vez que não contribuiu para a produção do bem, mas acaba por beneficiar-se dele. Entretanto, a partir do ano de 1999, o país passa a integrar a MONUC, na República Democrática do Congo naquele ano, e, no ano seguinte, ingressa também na *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE), na Etiópia e Eritreia. A partir de então, a África do Sul esteve envolvida na implementação de mais duas outras missões de paz, a *United Nations Operation in Burundi* (ONUB), no Burundi em 2004, e a *United Nations- African Union Mission in Darfur* (UNAMID), em Darfur, em 2007, sendo que nessas duas missões o país também as comandou. Devemos considerar também que a África do Sul participou como membro não permanente do Conselho de Segurança no biênio final do nosso marco temporal, entre 2007 e 2008, tendo votado a implementação de duas missões de paz. Desta maneira, o segundo período de comportamento da África do Sul ainda é muito recente para ser considerado um padrão e classificado dentro dos personagens da ação coletiva propostas por Orenstein. Se o

país mantiver o comportamento iniciado em 1999, será *elite de referência* em poucos anos.

Agenda de Meio-Ambiente

A pesquisa sobre o comportamento dos países na agenda de meio-ambiente foi realizada a partir de busca textual³ nos documentos. Os documentos pesquisados foram os sumários dos relatórios das Conferências das Partes (COPs) produzido pelo *Earth Negotiations Bulletin*, e publicado eletronicamente pelo *International Institute for Sustainable Development* (IISD).

Como não é disponível para o público em geral o acesso às atas das COPs no sítio da UNFCCC, a forma encontrada que mais nos aproximou das reuniões foram os serviços de relatórios por Estados fornecidos pela IISD.

Com base nesses documentos, percebemos um papel diferenciado do Brasil nas negociações. Uma proposta brasileira que surge pela primeira vez na COP4, em 1998, entrou para a pauta de negociações e subseqüentemente para a própria agenda da UNFCCC, estando presente inclusive em sua página inicial. Tendo isso em mente, e dada a impossibilidade de aproveitar essa informação durante a análise dos dados, nas vezes em que a proposta brasileira foi citada a partir da COP4, considerou-se o valou 1 somente uma vez em cada relatório, ou seja, em um sub-ítem negociado em que aparece reiteradamente “*the Brazilian proposal*” ou “*scientific and methodological aspects of the proposal by Brazil*” considerou-se somente uma vez.

Tabela 2

Participação de Brasil, Índia e África do Sul nas negociações sobre mudança climática

	África do Sul	Brasil	Índia
COP 1 – 1995	0	4	5
COP 2 – 1996	0	2	5
COP 3 – 1997	3	7	7
COP 4 – 1998	3	7	3
COP 5 – 1999	4	5	2
COP 6 – 2000	1	4	3
COP 6 BIS – 2001	0	1	0
COP 7 – 2001	0	1	0
COP 8 – 2002	0	6	6
COP 9 – 2003	2	2	2
COP 10 – 2004	1	1	1
COP 11 – 2005	3	4	2
COP 12 – 2006	2	6	1
COP 13 – 2007	2	5	5
COP 14 – 2008	3	5	5
TOTAL	24	60	47

Fonte: dados da pesquisa

3 Usamos as palavras-chave “Brazil”, “India” e “South Africa” no leitor de documentos Foxit Reader 3.0, utilizando o comando “whole words only”. Após a primeira pesquisa, foram consideradas do resultado somente aquelas citações relativas a negociação dos países, sendo excluídas aquelas em que o país “fala” em nome do grupo, aquelas em que um representante do país presidiu alguma reunião, citações relativas ao local da reunião (ex. New Delhi, India), etc.

A tabela 2 apresenta todas as citações aos três países nas Convenções das Partes (COPs) entre 1995 e 2008. Os dados buscam captar as posições individuais que “escaparam” da posição do grupo e se destacaram no âmbito das negociações.

Podemos observar o papel de destaque do Brasil nas negociações sobre o clima que foi citado em 60 ocasiões, o total é duas vezes e meia superior a África do Sul, com 24 citações. A Índia, segundo país com maior destaque nas negociações alcançou um nível próximo a dois terços daquela do Brasil, com um total de 47 citações.

Para enquadrarmos Índia, Brasil e África do Sul como personagens da ação coletiva conforme definido por Orenstein, precisamos ter em mente que a pesquisa tal como apresentada aqui não leva em conta o comportamento dos países em seus respectivos grupos de negociação. Desta maneira, está excluída a ação multilateral voltada para a inserção internacional dos países estudados. Excluída essa possibilidade na política dos países, resta somente o esforço na perseguição de seus interesses, definidos pelas características domésticas, ou seja, a partir da estrutura de suas respectivas matrizes energéticas.

A partir da tabela 3, que apresenta as principais fontes para produção de energia elétrica nos três países com dados de 2008, podemos perceber a grande importância do carvão mineral para a produção energética da Índia com 69,36% do total e a completa dependência da África do Sul desse recurso, que é responsável por quase 95%. No caso brasileiro, o grande destaque é da produção de energia hidrelétrica, que responde por praticamente 80% da produção de eletricidade do país.

Tabela 3
Composição da produção elétrica dos países em % em 2008

País	Carvão	Hidrelétrica	Gás Natural	Nuclear	Petróleo	Renováveis, excluindo hidrelétrica	Total
Brasil	2,61	79,8	6,21	3,02	3,79	4,47	99,9
Índia	69,36	13,1	10,32	1,77	1,97	3,47	100
África do Sul	94,24	0,47	0	5,09	0,06	0,15	100

Fonte: The World Bank, World Development Indicators

Podemos estabelecer em vista dos resultados obtidos que o Brasil se destaca claramente como *elite de referência*, em decorrência do engajamento nas negociações e da capacidade de implementá-las. A Índia, por sua vez, parece engajada nas negociações buscando, aparentemente, flexibilizar as regras e afetar a institucionalização da agenda, tendo em vista sua capacidade limitada de mudar sua matriz energética. Por fim, a África do Sul pode ser entendida como *free-rider*, uma vez que participa pouco e dificilmente implementará qualquer restrição à sua matriz energética atual.

Síntese do comportamento da África do Sul, Brasil e Índia nas agendas de segurança e meio ambiente

Podemos sintetizar a posição dos três países nas três agendas na seguinte forma.

Tabela 4
Quadro comparativo com a posição dos países nas duas agendas

País	Segurança	Mudanças Climáticas
Brasil	ER	ER
Índia	IM	ER
África do Sul	FR/ER	FR

Legenda: ER: elite de referência; IM: imitador; FR: *Free-rider*

O Brasil tem um comportamento que pode ser considerado majoritariamente como elite de referência, tendo contribuído para as negociações (decisão) e implementação dos bens públicos analisados. A Índia tem atuado de forma distinta em cada agenda, assumindo todos os personagens da ação coletiva propostos por Orenstein. Por fim, a África do Sul não tem contribuído para as negociações, limitando-se a ser imitador ou *free-riders* nas agendas analisadas.

4. Conclusão

Com base nos documentos apresentados nas negociações de segurança e meio ambiente, buscamos analisar o comportamento de um grupo de países denominados potências médias nas agendas internacionais. Para tanto focamos em três dos mais representativos Estados dessa categoria: Brasil, Índia e África do Sul. Esses países são importantes para representar o grupo, pois têm expressão econômica e política nas esferas regionais e globais, além de buscarem espaço e visibilidade em agendas multilaterais como forma de inserção internacional.

Corroboramos, nessa pesquisa, a proposta de Lima (1986) de que esses países têm um comportamento multifacetado, que é produto de suas capacidades e vulnerabilidades. Essas características moldam seus interesses e estratégias de atuação em cada agenda.

A partir da análise dos dados, podemos concluir que o Brasil se posiciona como elite de referência nas agendas analisadas. Essa condição o distancia da África do Sul, que a despeito de ter papel relevante nas questões regionais de segurança, não tem contribuído de forma incisiva para prover bens públicos globais. A Índia, por sua vez, é elite de referência na agenda climática e atua como “imitador” na agenda de segurança, contribuindo para a provisão de segurança global sem se preocupar em participar do processo decisório no período analisado.

Esse artigo contribui no campo de estudos de instituições e organizações internacionais ao propor estudar a ação coletiva dos países que as integram. Além disso, apresentamos um modelo de análise condizente com essa proposta, no caso, o trabalho de Orenstein (1998). Nesse sentido, buscamos aproximar discussões oriundas da Ciência Política com o campo de estudo das Relações Internacionais. Ademais, esse trabalho contribui com as pesquisas sobre os “países intermediários” na medida em que demonstra que não existe um padrão de comportamento de potências médias no que se refere a sua contribuição para produzir um bem coletivo mesmo considerando que as instituições multilaterais se apresentam como importante arena para a ação política desses países.

Sugerimos, assim, que pesquisas futuras incorporem outras categorias além daquelas propostas por Orenstein, e considere um grupo maior de atores – *major powers; middle powers; e os small states* – de forma a investigar se há um padrão de comportamento entre Estados com diferentes atributos de capacidades. Além disso, é importante aprofundarmos a pesquisa no sentido de analisarmos a qualidade da atuação, ou seja, uma análise qualitativa das questões. Essa é uma importante limitação dessa pesquisa, uma vez que optamos por analisar a atuação dos três países nas três agendas e, para tanto, não analisamos o teor dos documentos apresentados por cada país.

Bibliografia

- IISD. Negotiations covered by ENB/Archives. Disponível em <<http://www.iisd.ca/voltoc.html>>. Acesso em 30 mar. 2010.
- LIMA, M.R. Soares de. The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: nuclear energy, trade and Itaipu. Ph.D. Dissertation (Political Science), Vanderbilt University. 1986.

ORENSTEIN, Luiz. A estratégia da ação coletiva. Rio de Janeiro: REVAN, 1998.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. Contexto Internacional, v. 20, n. 2. 1998, p.385-413.

Sítios Consultados

UN. Security Council: members. Disponível em <<http://www.un.org/sc/members.asp>> Acesso em 01 fev. 2010.

UN. Statistical Division, Key Global Indicators. Disponível em <<http://data.un.org/Data.aspx?q=gdp+per+capi ta&d=CDB&f=srID%3a29922>> Acesso em 01 fev. 2010.

UN. Peacekeeping – past operations and current operations. Disponível em <www.un.org/en/peacekeeping>. Acesso em 30 mar. 2010.

UN. Peacekeeping. Monthly Summary of Contributors of Military and Police Personnel. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/>>. Acesso em 30 mar. 2010.

UNBISNET. Voting Record Search. Disponível em <<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&menu=search&submenu=alpha#focus>>. Acesso em 30 mar. 2010.

WORLD BANK. Data and Statistics: World Development Indicators. Disponível em <<http://data.worldbank.org>>. Acesso em 10 de setembro de 2014.

Resumo

O artigo analisa o comportamento de Brasil, Índia e África do Sul, nas agendas de segurança e meio ambiente tendo em vista a contribuição desses países para a produção de bens públicos globais. Para tal, utilizamos o trabalho de Orenstein (1999) que categoriza personagens e etapas da ação coletiva.

Abstract

This paper analyzes the behavior of Brazil, India and South Africa, on the agendas of security and environment in respect of the contribution of these countries to the production of global public goods. Therefore, we used the work of Orenstein (1999) who categorizes characters and stages of collective action.

Palavras-chave: Potências médias; ação coletiva; agendas multilaterais.

Key Words: Middle powers; collective action; multilateral agenda.

Recebido em 17/09/2014

Aprovado em 21/11/2014

Atores não-estatais violentos e a segurança internacional na América Latina: conjuntura e cenários prospectivos¹

Violent Non-States Actors and Latin American Security present and prospective scenarios

Carlos Federico Domínguez Avila*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 145, set.-out. 2014 [p. 11 a 17]

1. Introdução

Durante muito tempo, o continente latino-americano tem sido considerado como um dos mais pacíficos do planeta. Com efeito, desde o fim da Segunda Guerra Mundial foram pouquíssimos os conflitos armados e guerras entre Estados da região. E no início do século XXI, as hipóteses de guerra inter-estatal parecem ser pouco plausíveis – situação, certamente, positiva em termos de construção de um modelo de segurança pluralista (Aravena, 2005).

Contudo, e até paradoxalmente, o continente latino-americano também apresenta significativos desafios de segurança originados pelos denominados atores não-estatais violentos. Observe-se, por exemplo, o impacto dos cartéis de narcotraficantes ao Estado mexicano, sendo que as alternativas do governo de Enrique Peña Nieto não são tão diferentes das implementadas dramaticamente pelo seu antecessor Felipe Calderón. No Brasil, especialmente nas favelas de grandes cidades continuam presentes milícias, organizações criminosas e paramilitares, com destaque para o denominado Primeiro Comando da Capital, o PCC, que aparentemente age no Estado de São Paulo, em outros Estados brasileiros e também fora do território brasileiro.

Na América Central, as gangues/maras transformaram a Honduras, Guatemala, El Salvador e, mais recentemente, a Belize em países extremamente violentos, com taxas de homicídios que superam a marca dos 70 assassinatos para cada grupo de 100 mil habitantes. Na Colômbia e, em menor medida, também no Perú ainda existem guerrilhas e grupos insurgentes. As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia atualmente negocia um acordo de paz com o governo de Juan Manuel Santos; mesmo assim as operações militares continuam vigentes em boa parte do país. A corrupção também é sumamente grave em países como Venezuela, Paraguai, Haiti, Argentina e outros. Cumpre acrescentar que a sensação de insegurança cidadã também favoreceu o surgimento de impressionantes corpos privados de segurança, que em algumas oportunidades até superam as forças policiais de vários países da região (Guedes, 2009).

Menos evidente é a presença de atores não-estatais violentos de orientação etno-política e separatistas (com exceção parcial dos zapatistas em Chiapas e dos indígenas do sul do Chile), de grupos terroristas, de forças de libertação nacional de natureza anti-colonialista, de senhores da guerra, de mercenários ou de piratas.

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (Brasília, agosto de 2014).

* Professor do Centro Universitário Euro-Americano – Unieuro (cdominguez_unieuro@yahoo.com.br).

Em termos conceituais e metodológicos parece evidente que a aspiração ao monopólio do legítimo uso da força e/ou do princípio de exclusividade no interior do Estado soberano não está, ou melhor, nunca esteve, completo no continente latino-americano (Creveld, 2004). O modelo weberiano e o legado de Westfalia continuam inconclusos, situação que favorece a emergência dos atores não-estatais violentos, de virtuais Estados paralelos e, em certos casos, a própria desintegração do governo (eis o caso dos Estados falidos ou quase-falidos) (Zacher, 2000). Cumpre lembrar que autores conceituados no campo da política e da segurança internacional observam, com preocupação, um possível declínio do modelo westfaliano e o surgimento de novas formas de governança pós-westfaliana; tudo isso com significativas conseqüências sociais, em geral, e especificamente no campo da política e da segurança internacionais (David, 2001; Buzan e Hasen, 2012).

Os objetivos específicos da comunicação procuram construir uma tipologia dos principais atores não-estatais violentos que agem no continente latino-americano, bem como suas características específicas e suas implicações na segurança regional. Igualmente, e a modo de conclusão, procura-se construir cenários prospectivos sobre a temática até o ano de 2020.

2. O contexto de ascensão dos atores não-estatais violentos

Os atores não-estatais violentos sempre existiram nas Américas, inclusive na época pré-colombiana e colonial. Em muitos países hispano-americanos a luta pela independência foi comandada por caudilhos, sendo que muitos deles continuaram predominando durante o século XIX. As guerrilhas castro-guevaristas foram importantes em numerosos países latino-americanos nas décadas de 1960 a 1980. Algo semelhante se pode afirmar dos cartéis de narcotraficantes colombianos e mexicanos desde a década de 1970 (Domínguez, 1998).

Seja como for, na atualidade, certos atores não-estatais violentos são particularmente perigosos para os Estados e as sociedades latino-americanas, e implicam um desafio de segurança nacional e internacional muito significativo em um continente que concentra 8% da população do planeta e 30% dos homicídios do mundo (Tulchin, 2006). Por que existe esse excesso de violência na América Latina?

Fatores contextuais ajudam a explicar e compreender o excesso de violência que existe no continente latino-americano. Esses fatores contextuais são os seguintes:

- Legitimidade do Estado. Os Estados legítimos se fundamentam mais no consenso do que na força. O contrato social, a solidariedade e o ideal do bem comum podem ser enfraquecidos em ausência de governantes legítimos. Nessa hipótese, a lealdade e a admiração dos cidadãos pode orientar-se em favor de outros significativos.
- Capacidade extrativa e redistributiva dos Estados. A moderna concepção de cidadania implica, dentre outros tópicos, a construção de consensos no que diz respeito às capacidades estatais de extração de tributos, de um lado, e do fornecimento de serviços públicos de qualidade – especialmente de políticas sociais. Assim, é evidente que o Estado deve ter as capacidades fiscais mínimas para fornecer bens públicos. Isto é, transformar os recursos da nação em políticas de desenvolvimento humano. Não é admissível a exploração estatal, a corrupção, ou a discriminação.
- A primazia do interesse coletivo sobre os interesses privados ou individuais. Em regimes de orientação democrática, as autoridades eleitas devem destinar os principais recursos e capacidades do Estado ao desenvolvimento humano. Entretanto, a corrupção, o patrimonialismo, o clientelismo, o coronelismo, e outros crimes são contrários à solidariedade horizontal.

- Inclusão social. América Latina continua sendo reconhecida como o continente mais desigual do planeta. A exclusão social e outras práticas estruturalmente injustas podem gerar insurreições, revoltas e conflitos armados. Trata-se de lutar contra o insuportável (Duroselle, 2000).

Assim, existe certa correlação entre Estados anêmicos e o ressurgimento dos atores não-estatais violentos. Certos autores sugerem inclusive a emergência de um cenário pos-wesfaliano, onde autoridades tribais conseguem conquistar a lealdade e a obediência dos cidadãos e dos súditos, seja pela via do convencimento, ou pela via da intimidação.

Cumprir acrescentar que outros macro-fenômenos importantes para o estudo dos atores não-estatais violentos são os seguintes: (a) as transformações globais, (b) a mudança demográfica, que favorece a consolidação de um estrato jovem da população com limitado acesso ao mercado de trabalho ou aos serviços educacionais, (c) o acelerado processo de urbanização, sendo que atualmente 80% da população latino-americana vive nas cidades (Held e outros, 1999; Cepal, 2001).

3. Tipologia dos atores não-estatais violentos e a segurança internacional da América Latina

Os atores não-estatais violentos relevantes para o estudo da segurança internacional da América Latina não são homogêneos ou equivalentes. Diferenças e especificidades, cooperação e conflito, convergências e divergências acontecem entre os próprios atores; isto é, sem a mediação do Estado ou da sociedade. As motivações, as capacidades, as modalidades de financiamento, a estrutura organizacional, as metodologias de disciplinamento e de engajamento, as vinculações transnacionais, e a dosimetria no uso da violência são específicas para cada grupo de atores não-estatais violentos. E seria um erro muito significativo esquecer esses importantes detalhes (William, 2008).

3.1 Caudilhos. Os caudilhos são indivíduos carismáticos – muitos deles com treinamento militar – capazes de controlar certos territórios em função do seu poderio político-militar. Os caudilhos e os ‘coronéis’ têm longo histórico na América Latina. Mesmo que na atualidade o número de exemplos de caudilhismo seja bem menor que no passado, esse tipo-ideal continua sendo digno de atenção. Assim, parece pertinente lembrar que muitas vezes os caudilhos co-habitam com as autoridades estatais, e normalmente tentam evitar que o Estado nacional penetre em territórios sob seu domínio. Eles também podem utilizar a cooperação ou a força com seus congêneres. Em consequência, os caudilhos comandam suas próprias forças militares; detêm algum grau de legitimidade diante da comunidade; realizam atividades econômicas (rentistas); extraem tributos dos subordinados; e geralmente são pragmáticos em questões ideológicas. Pequenos tiranos, para alguns, ou protetores necessários, para outros, os caudilhos surgem principalmente quando o poder central é muito frágil e as comunidades demandam de segurança e proteção.

3.2 Milícias

As milícias podem ser entendidas como virtuais exércitos irregulares que operam no território de um Estado fraco ou falido. Os membros das milícias muitas vezes surgem das classes subalternas e tendem a ser integradas por homens, inclusive policiais e militares ativos, que são muito mal remunerados. Esses homens armados independentes participam nas milícias para angariar recursos, dinheiro, poder e segurança. As milícias podem representar grupos comunitários específicos (étnicos, religiosos, lingüísticos, tribais, ou político-partidários). As milícias oferecem e impõem seus serviços privados de segurança em cenários onde o governo central tem

falhado sistematicamente em fazê-lo. Por tanto, as milícias são enxergadas com algum grau de simpatia pelo público, mesmo que, para outros observadores, as milícias continuarão sendo forças fundamentalmente predatórias. Em importantes cidades latino-americanas, como o Rio de Janeiro, as milícias logram infiltrar certos departamentos do governo, especialmente da segurança e, em menor medida, do desenvolvimento social.

3.3 Forças Paramilitares

As forças paramilitares são muito semelhantes às milícias. Entretanto, também é evidente que as forças militares agem como forças subalternas e informais do Estado. Normalmente os paramilitares são utilizados para realizar ilegais atividades de repressão da oposição. O paramilitarismo tem sido bastante freqüente na Colômbia, particularmente na época de vigência das denominadas *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), comandadas durante muitos anos pelo senhor Carlos Castaño. Lembre-se que os paramilitares colombianos foram acusados de cometer terríveis crimes, principalmente em territórios com alguma atividades guerrilheira. Aparentemente eles tinham a tarefa de realizar a “guerra suja” contra potenciais bases sociais da insurgência. Paralelamente, as AUC também se envolveram em atividades ilícitas (narcotráfico), com intuito de financiar suas ações. Durante os governos de Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos as AUC foram formalmente dissolvidas. Porém, recentemente surgiram novos grupos de paramilitares naquele país, demonstrando que ainda falta muito por fazer.

3.4 Insurgência ou guerrilhas

As forças insurgentes ou guerrilhas normalmente lutam para derrubar governos estabelecidos e constituir-se em autoridades nacional e internacionalmente reconhecidas. Em certos casos, organizações de orientação etno-política tentaram impor alternativas separatistas para constituir novos países. E em outros casos se trata de forças de libertação nacional, que lutam pela independência do território controlado por forças estrangeiras.

Atualmente são poucas as guerrilhas que existem na América Latina. Os casos mais conhecidos são as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN, também na Colômbia), bem como o denominado Exército do Povo Paraguaio. Ambas organizações guerrilheiras estão realizando um complexo processo de negociação de paz com o governo central daquele país. Dificilmente essas guerrilhas poderão derrubar o governo colombiano e, inversamente, mesmo após duros golpes contra a comandância insurgente, as guerrilhas colombianas também demonstraram capacidade de supervivência e de recomposição. Acredita-se que as FARC e o ELN contem com 8 mil e 3 mil guerrilheiros, respectivamente.

Cumprir acrescentar que numerosos ex-guerrilheiros são, na atualidade, governantes na América Latina. Eis os casos de Raúl Castro (Cuba), Dilma Rousseff (Brasil), José Mujica (Uruguai), Daniel Ortega (Nicarágua), El Salvador (Salvador Sánchez Cerén), e os peculiares casos de Michel Bachelet (Chile) e Desiré Bouterse (Suriname). Paralelamente, Ollanta Humala (Peru) e Otto Pérez (Guatemala) são ex-militares que, no passado, participaram em operações contra-insurgentes.

Com relação aos movimentos insurgentes de orientação etno-política destaca-se o caso do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN, no México). Em janeiro de 2014, os zapatistas comemoram seu vigésimo aniversário. Os zapatistas lutam pelo respeito à sua identidade sociocultural, demarcação das terras ancestrais, e por autonomia nas comunidades indígenas maias. Seja como for, os zapatistas também parecem estar isolados e o futuro do movimento é incerto, especialmente na sua vertente militar. Paralelamente, existem freqüentes notícias de luta política e de violência social com algum grau de participação de indígenas e afro-descendentes principalmente dos mapuches (Chile), guarani (Brasil), garífunas (América Central). A motivação da luta nesses casos é bem parecida com a dos zapatistas.

Finalmente existem pouquíssimos casos de forças insurgentes de orientação separatista ou independentista no continente latino-americano. Se sabe que em Porto Rico e na Guiana Francesa pequenos grupos de militantes combinam táticas políticas com algum tipo de violência social em reivindicação de soberania nacional para seus territórios, que atualmente são administrados pelos Estados Unidos e pela França, respectivamente.

3.5 Terrorismo

As organizações terroristas se caracterizam pelo uso sistemático da violência contra civis e não-combatentes procurando, assim, objetivos políticos. Os métodos terroristas foram utilizados no passado tanto pelas forças repressivas do Estado quanto por organizações insurgentes. Na atualidade não existem organizações terroristas de origem latino-americana. Contudo, a região já foi alvo de ações terroristas “importadas”, no sentido de ações de entidades extra-continetais, principalmente vinculadas aos conflitos entre israelenses e palestinos. Washington considera que Cuba protege ex-militantes da organização Panteras Negras (integrado por militantes radicais negros dos Estados Unidos); em contrapartida Havana (e Caracas) acusam os Estados Unidos de proteger o senhor Luis Posada Carriles, antigo militante radical contra-revolucionário.

3.6 Organizações criminosas e gangues

A procura pelo lucro, isto é, por benefícios financeiros, é a principal característica que distingue às organizações criminosas de outros tipos de atores não-estatais violentos da América Latina. Vale acrescentar que o acentuado transnacionalismo é um aspecto relevante das organizações criminosas. E, obviamente, o crime organizado transnacional não é desafio de segurança exclusivo dos países latino-americanos – eis os casos da máfia italiana, dos traficantes nigerianos ou da Yakuza japonesa, dentre outros (Naím, 2006). No caso especificamente latino-americano ressaltam as atividades dos cartéis de narcotraficantes mexicanos e colombianos. Com efeito, o narcotráfico, principalmente de cocaína, é empório extraordinariamente rentável e de dramáticas conseqüências humanas – eis os desdobramentos na denominada narcopolítica, narcoeconomia e narcocultura (Bagley, 2012).

Em 2014, foi capturado Joaquin “El Chapo” Guzmán, um dos principais chefões do narcotráfico latino-americano. Outros criminosos também foram aprisionados. Contudo, os fluxos de entorpecentes latino-americanos continuam estáveis, e novos mercados de destino são incorporados. Assim, é bem provável que o narcotráfico seja o principal desafio de segurança no continente latino-americano.

Paralelamente, é importante lembrar a existência de gangues especialmente violentas. O denominado Primeiro Comando da Capital, do Brasil (e com ramificações transnacionais), é um exemplo conhecido. Na América Central são preocupantes as atividades criminosas das gangues chamadas de *maras*. Geralmente integradas por jovens desempregados e com baixa escolaridade, as maras e os narcotraficantes transformaram aqueles pequenos países em nações com taxas de mortalidade particularmente dramáticas. Para alguns observadores as gangues centro-americanas chegaram a acordos com os cartéis mexicanos para facilitar a transferência de entorpecentes e para servir como virtuais mercenários a disposição das diferentes organizações criminosas.

Vale acrescentar que recentemente o governo do Uruguai impulsionou uma nova legislação que tenta descriminalizar o consumo de maconha. O governo boliviano tem uma iniciativa semelhante na procura de despenalizar o uso tradicional da folha de coca. Certamente se trata de iniciativas pioneiras, e que merecem ser acompanhadas. Entretanto, salvo melhor interpretação, a luta contra o crime organizado transnacional deve continuar. Ele representa a principal causa de violência social no continente e se apresenta como a principal ameaça à segurança dos povos e governos da região.

4. Considerações finais

Os atores não-estatais violentos apresentam uma significativa variedade de características (estruturas, meios, objetivos). Entretanto, eles convergem na origem, que são as deficiências de estatalidade em muitos países do continente e do mundo. A ausência do Estado (e de outras instituições tradicionais de socialização) é substituída pela emergência de atores não-estatais que oferecem proteção e conseguem certa legitimação popular.

O excesso de violência social que observamos no continente latino-americano é resultado de falhas estruturais que precisam ser controladas. Observe-se que existem riscos ainda mais dramáticos no sentido de observar novas associações entre atores não-estatais violentos, que normalmente giram envolta do narcotráfico. Eis o dilema dos narcoestados.

Em conseqüência, os atores não-estatais violentos continuarão sendo uma grave ameaça para as sociedades latino-americanas. Somente a cooperação transnacional poderá ajudar a mitigar e superar esses desafios de segurança regional nos primeiros anos do século XXI (Cepik e Ramírez, 2004).

Referências

- ARAVENA, Francisco. “Panorama da Segurança na América do Sul”. *Diplomacia, Estratégia, Política*, 1 (2), 2005, pp. 53-77.
- BAGLEY, Bruce. “Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major trends in the Twenty First Century”. In Renata de Melo Rosa e Carlos F. Domínguez Avila (orgs.), *América Latina no labirinto global*. V. 2, Curitiba: Editora CRV, 2012, pp. 189-206.
- BUZAN, Barry, e HANSEN, Lene. *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- CEPAL. *Globalização e Desenvolvimento*. Santiago: Nações Unidas, 2001.
- CEPIK, Marco, e RAMÍREZ, Socorro (orgs.) *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña/ Primeras aproximaciones*. Bogotá: Fescol/Iepri/Ufrgs, 2004.
- CREVELD, Martin van. *Ascensão e declínio do Estado*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- DAVID, Charles-Philippe. *A Guerra e a Paz/ Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Piaget, 2001.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (org), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*. Santiago: Flacso Chile, 1998.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá/ Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Edunb, 2000.
- GUEDES, Marcos Aurélio (org), *Segurança e Governança nas Américas*. Olinda: Ed. do Autor, 2009.
- HELD, David, e outros. *Global Transformations*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- NAÍM, Moisés, *Ilícito/ O ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- TULCHIN, Joseph, e RUTHENBURG, Meg (orgs.) *Toward a Society under Law, Citizens and Their Police in Latin America*. Washington: WWICS, 2006.
- WILLIAMS, Phil. “Violent Non-States Actors and National and International Security”. Zurich: ETH, 2008, disponível em: www.humansecuritygateway.com, consultado em 2 de setembro de 2014.
- ZACHER, Mark W. “Os pilares em ruína do templo de Vesfália: implicações para a governança e a ordem internacional”. In: *Governança sem governo/ Ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Edunb, e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp. 83-141.

Resumo

O artigo explora o fenômeno dos atores não-estatais violentos e o impacto destes na segurança internacional da região latino-americana, no início do século XXI. O trabalho verifica a evolução recente desse fenômeno e as dimensões metodológicas utilizadas no estudo desses atores. Igualmente, propõe-se uma tipologia de atores não-estatais violentos particularmente relevantes no continente, com destaque para: organizações criminosas, milícias, forças paramilitares, gangues/maras e juvenis. Constata-se a relevância transnacional do fenômeno e seu considerável impacto na erosão da noção de Estado-nação – particularmente na aspiração do monopólio no uso da força e o princípio de exclusividade. Cumpre acrescentar que essa pesquisa é realizada sob a perspectiva dos estudos de segurança e de política internacional.

Abstract

The paper explores the violent non-States actors and their impact on international security in the Latin American region, at the beginning of 21st century. The text verifies the recent evolution of this phenomenon. Also, it is proposed a typology of violent non-States actors particularly relevant in the continent, with emphasis on: criminal organizations, militias, paramilitary forces, and youth gangs.

Palavras-chave: Segurança internacional; Atores não-estatais violentos; América Latina.

Key-words: International security; Violent non-States actors; Latin America.

Recebido em 05/09/2014

Aprovado em 21/11/2014

O Brasil e a construção de uma fábrica de medicamentos em Moçambique: estratégia de fortalecimento da cooperação sul-sul?

Brazil and the construction of a pharmaceutical plant in Mozambique to strengthen South-South cooperation strategy?

Tiago Severo Garcia*
Eduardo Munhoz Svartman**

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 145, set.-out. 2014 [p. 18 a 24]

Introdução

Existe uma tentativa de desviar o eixo entre os países, tradicionalmente orientado verticalmente do norte para o sul. Iniciativas como o grupo Brasil, Rússia, Índia e China (BRICS) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre outras, procuram uma simetrização na relação entre os países, caracterizando-se primordialmente pela cooperação, com benefícios mútuos e similares. A partir desse contexto, busca-se uma melhor compreensão do fenômeno das relações entre países fora do eixo norte-sul, investigando a relação bilateral Brasil-Moçambique no caso específico da construção de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais.

A investigação pretende avaliar como se enquadra a construção dessa fábrica de medicamentos no contexto das relações internacionais atuais. Tendo em vista a busca por expansão da política externa africana do Brasil e o crescimento das iniciativas de cooperação entre países em desenvolvimento, coloca-se o seguinte problema: a implantação de uma fábrica de medicamentos pelo Brasil em Moçambique inclui-se no contexto da Cooperação Sul-Sul?

O trabalho propõe-se a investigar os objetivos do Brasil, no campo das relações internacionais, a partir da implantação de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais em Moçambique. Os objetivos específicos são avaliar se o Brasil alcançou seus objetivos com a implantação dessa fábrica e se ela trouxe algum resultado nas relações entre Brasil e Moçambique.

Quadro teórico e metodológico

Estudos sobre cooperação internacional vêm ocupando lugar de destaque na Ciência Política, embora o termo “cooperação” não tenha um conceito único e ainda possa gerar confusão com outras definições. Para Sánchez (Sánchez, 2002), a cooperação entre as nações teria a intenção de assegurar a paz e promover o desenvolvimento e a justiça, contribuindo para uma ordem social e política legítima. Nesse mesmo sentido, Santos (Santos, 2011)

* Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (tseverogarcia@hotmail.com).

** Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (eduardosvartman@gmail.com).

a definem como “ações que governos e organizações da sociedade civil de países distintos planejam e executam objetivando fomentar um progresso mais equilibrado e justo no mundo”.

Segundo Ayllón (Ayllón, 2006), a cooperação objetiva o desenvolvimento que é comum entre doador e receptor, e em que há a percepção de que alguns interesses coincidem e podem ser alcançados por ambas as partes. Deve-se evitar a confusão com o significado de “ajuda externa”, que se refere a uma relação desigual entre os países envolvidos, sem que necessariamente seu objetivo seja o desenvolvimento (Gonçalves, 2010).

Uma forma de cooperação mais específica entre os países é a chamada Cooperação Sul-Sul (CSS), que consiste num amplo conjunto de fenômenos referentes às relações entre países em desenvolvimento, desde a formação temporária de coalizões no âmbito de negociações multilaterais até o fluxo de investimentos privados (Leite, 2010). A CSS, como se pode perceber, é um conceito de difícil delimitação, uma vez que abarca um espectro muito amplo da colaboração entre os países, incluindo as dimensões política, econômica e técnica (Das, 2007). A CSS pode ser considerada uma alternativa à tradicional confrontação Norte-Sul, que normalmente é favorável ao Norte (Alvarez, 2009).

A aproximação com países do Sul não significa que o Brasil tenha abandonado suas relações com o Norte. Considerado um país intermediário, o Brasil procura conciliar duas identidades possíveis para países desse porte: *system-affecting state* e “grande mercado emergente”. Na primeira categoria, de cunho político, definida por Keohane (Keohane, 1969), estão países que, dispendo de recursos e capacidades relativamente limitadas em relação às potências, mas com perfil internacional assertivo, valorizam as arenas multilaterais e a ação coletiva entre países similares de forma a exercer algum poder e influenciar os resultados internacionais. A segunda categoria, relacionada à economia global, cunhada pelo *US Trade Representative*, faz referência a grandes países da periferia que implementaram as reformas econômicas do Consenso de Washington (Lima, 2005). A CSS insere-se, predominantemente, nos anseios do Brasil como um *system-affecting state*.

No plano político, é evidente o projeto de reforçar o poder de influência do Brasil no mundo, manifestado pelo desejo de ocupar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, e a oposição ao unilateralismo, com a defesa ativa do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais. No plano econômico, trata-se de buscar maior cooperação e integração com países similares e vizinhos regionais (Almeida, 2004).

Essa conciliação de identidades tem sido essencial para a recuperação do *status* de potência média emergente, permitindo um espaço diferenciado de atuação no reordenamento do pós-Guerra Fria. Não se trata de escolher entre o Primeiro e o Terceiro Mundo, entre o Norte e o Sul, ou entre a verticalidade e a horizontalidade, mas sim de combinar essas possibilidades (Pecequillo, 2008).

Um campo de crescente interesse na CSS é a saúde. A interdependência do mundo globalizado exige que as políticas de saúde transcendam a esfera estritamente nacional (Kickbusch, 2010). Todavia, as relações entre saúde e política externa são complexas. Historicamente, nas relações entre si, os países não consideram a saúde mundial um fator importante para a paz e a segurança nacional e internacional. Apesar da saúde já estar presente há algum tempo na agenda das relações internacionais, esse tema ainda ocupa uma posição hierárquica bem inferior se comparado à segurança ou ao comércio. Há, no entanto, várias iniciativas com o objetivo de aumentar a importância da saúde entre os temas de política externa.

A Resolução da ONU sobre Saúde Global e Política Externa (2011), por exemplo, encoraja os Estados-Membros a considerarem a relação estreita que existe entre política externa e saúde global e a reconhecerem que os desafios da saúde mundial dependem de esforços concentrados e sustentados, a fim de promover um ambiente de política global de apoio à saúde. Já o Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP (PECS/CPLP 2009-2012) é um compromisso coletivo de cooperação estratégica entre seus Estados-Membros no setor da saúde. Esse plano inclui vinte e um projetos de desenvolvimento na área de saúde, cinco dos quais considerados prioritários, com ênfase ao reforço de capacidades e ao desenvolvimento institucional dos sistemas

de saúde dos países que formam a CPLP (Núcleo de Estudos sobre Bioética e Diplomacia em Saúde, 2013). O primeiro compromisso que tratou especificamente da saúde global como questão de política externa está manifestado na Declaração Ministerial de Oslo (2007), elaborada pelos Ministérios das Relações Exteriores do Brasil, França, Indonésia, Noruega, Senegal, África do Sul e Tailândia.

A atual política africana do Brasil pode ser analisada por dois ângulos, um político e outro econômico. Politicamente, ela reforça a ideia de um projeto brasileiro de CSS com vistas a construir alguma liderança nas novas rodadas de negociação de temas globais, na reformulação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, na busca de parcerias estratégicas no Sul junto a países como a África do Sul, Índia e China.

Trabalhamos com a ideia de que a CSS, no caso do Brasil, seja uma forma de conciliar objetivos desenvolvimentistas clássicos da política externa brasileira, a busca por maior projeção internacional e a preocupação com assuntos humanitários. O intercâmbio de conhecimento e tecnologia é também uma forma de agir em favor de uma reforma da governança global, tornando as instituições mais justas e mais democráticas. Consideramos que a correção das assimetrias econômicas pode melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivem nos países que hoje são pobres. Essa correção passa pela inclusão permanente da cooperação nos assuntos da política externa e na busca de trocas solidárias entre os países, independente de sua condição econômica, em áreas como economia, tecnologia e ciência, aí incluída a saúde. A horizontalização das relações internacionais pode resultar em um mundo mais justo e igualitário alicerçado sobre um modelo de desenvolvimento alternativo ao que se baseia na tradicional hegemonia do Norte.

Diante do exposto, a investigação a respeito da construção da fábrica de antirretrovirais em Moçambique pelo Brasil foi abordada por meio da metodologia qualitativa, por entender que é a que melhor se ajusta ao objeto da pesquisa. Os instrumentos utilizados foram análise documental de publicações oficiais e entrevistas com atores envolvidos na construção da fábrica.

Foram coletados dados em publicações oficiais (cinco boletins “Cooperação Saúde” da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde do Ministério da Saúde do Brasil e dez informativos “Crisinforma” do Centro de Relações Internacionais em Saúde da Fiocruz) e em entrevistas semiestruturadas realizadas via correio eletrônico com José Luiz Telles (diretor do escritório da Fiocruz na África) e por telefone com Pedro Escosteguy Cardoso (chefe da Divisão de África II do MRE).

Objetivos do Brasil com a implantação da fábrica

Embora seja ainda um tema secundário, a cooperação em saúde tem obtido espaço cada vez maior na política externa brasileira. É interessante notar que tanto o Ministério da Saúde (MS) como a Fiocruz mantêm publicações regulares sobre esse assunto, como é o caso do boletim “Cooperação Saúde” e do informativo “Crisinforma”, respectivamente. Segundo o MS, a CSS e a presença do Brasil em organismos multilaterais são considerados espaços ideais para a realização de debate e criação de medidas para o fortalecimento de estratégias regionais ou globais de atendimento em saúde. Tenta-se oferecer um contraponto à história de conflito que sempre pautou as relações entre as nações. Esse contraponto é ter pelo menos um ramo da política externa com um componente humanitário forte. Além disso, o Brasil procura executar projetos “estruturantes”, ao invés de ações pontuais, com o objetivo de aumentar o impacto social e econômico sobre o público-alvo da cooperação, assegurar maior sustentabilidade dos resultados e facilitar a mobilização de instituições brasileiras para a implantação de diferentes componentes dos projetos (Farani, 2009).

Para Pedro Escosteguy Cardoso, chefe da Divisão de África II do MRE, o Brasil desenvolveu a fábrica de medicamentos baseado nos princípios da CSS, num projeto emblemático para Brasil e Moçambique (Cardoso, 2013).

Nota-se também um forte discurso pela horizontalidade em relação aos parceiros da cooperação, com trabalhos conjuntos e com benefícios mútuos na promoção da equidade, e no caso da saúde, no combate às doenças e na melhora da qualidade de vida das pessoas. É recorrente a ideia de que se deve fortalecer a CSS, baseada, sobretudo, na igualdade entre parceiros e na efetiva contribuição ao melhor desempenho institucional dos países em desenvolvimento. Não se trata de exportar o modelo brasileiro, mas sim de aproveitar as tecnologias sociais de ponta do Brasil – notadamente nas áreas de saúde, educação, agricultura e formação profissional – e compartilhá-las com países parceiros.

Em relação à fábrica de medicamentos, o Brasil expressa o objetivo de reduzir a dependência e ampliar a autonomia de Moçambique nesse setor, com a possibilidade de converter os atuais doadores em parceiros de ações de cooperação. Essa articulação tem proporcionado ao Brasil uma representatividade crescente em fóruns internacionais de saúde, como no caso da posição comum da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) na Assembleia Mundial da Saúde de 2010, em Genebra, em defesa do direito ao acesso a medicamentos como bens públicos, destacando a necessidade de sobrepor os interesses sociais aos comerciais. Salienta-se, também, o aprendizado que o Brasil adquire nas ações de cooperação (Padilha, 2011).

O investimento brasileiro em assistência humanitária e cooperação técnica praticamente sextuplicou entre 2005 e 2009, passando de R\$ 28,9 milhões para R\$ 184,8 milhões (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2010). Esses dados do IPEA apontam para uma “diplomacia solidária” brasileira, que contribui para o adensamento das relações com os países em desenvolvimento e que trabalha prioritariamente em programas de abordagem estrutural, ou seja, “caracterizados por ações que possam desenvolver capacidades individuais e institucionais com resultados sustentáveis nos países beneficiados”. O investimento brasileiro é ainda pequeno se comparado aos maiores investidores em 2011, como os Estados Unidos, com U\$ 30,78 bilhões, a Alemanha, com U\$14,09 bilhões e o Reino Unido, com U\$ 13,83 bilhões (OECD, 2012).

Entretanto, nas fontes pesquisadas, parece consensual que a CSS envolve processos longos e complexos, cujos resultados somente são conhecidos em médio e longo prazo. Em relação à produção dos medicamentos na fábrica de Matola e ao seu impacto na saúde pública de Moçambique, as conclusões só serão possíveis em longo prazo.

Resultado da fábrica nas relações entre Brasil e Moçambique

Segundo Pedro Escosteguy Cardoso, a África passou a ocupar lugar de destaque na política externa brasileira durante o governo Lula, que fez um forte movimento de aproximação com o continente. Houve várias visitas de autoridades brasileiras à África e de autoridades africanas ao Brasil, bem como muitas visitas empresariais no seu governo. O Brasil abriu várias embaixadas na África; hoje, há 37 embaixadas brasileiras na África e 34 embaixadas africanas no Brasil (Cardoso, 2013). A África é uma realidade constante na política externa brasileira. Especificamente na área da saúde, José Luiz Telles relata que, no Plano Institucional da Fiocruz, a cooperação com países da África tem posição de destaque (Telles, 2013)

A fábrica de medicamentos é um projeto emblemático do Brasil em relação a Moçambique, uma vez que reitera a dedicação especial hoje existente das ações externas do Brasil na África. Ainda conforme José Luiz Telles, a implantação da fábrica apresentou resultados nas relações entre Brasil e Moçambique nas áreas mais diretamente vinculadas à produção farmacêutica. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em 2010, estabeleceu cooperação com o departamento farmacêutico do Ministério da Saúde (Misau) de Moçambique com vistas a auxiliar o país na estruturação do setor regulatório. Entre outros benefícios, a regulação farmacêutica abre a possibilidade de que os medicamentos produzidos pela fábrica da Matola venham a ser vendidos, no longo prazo, a agências doadoras internacionais.

Detida em exclusivo pelo Estado moçambicano, a SMM iniciou operações em julho de 2012 com a fase de embalagem do medicamento Nevirapina 200mg. Ao longo da cooperação, 56 funcionários moçambicanos receberam capacitação. No término da parceria, em 2014, o número de funcionários capacitados chegará a 90. Na totalidade, a parceria compreende a transferência de conhecimentos e tecnologia para a produção de 21 medicamentos, seis dos quais antirretrovirais. A iniciativa rubricada pelos dois países tem como principal objetivo a criação de uma indústria farmacêutica pública sustentável, voltada para a produção de medicamentos que possam suportar as políticas farmacêuticas do Misau e reduzir, a médio e longo prazo, a dependência externa de fármacos doados e importados em Moçambique (Matos, 2012).

Além da fábrica de medicamentos, o Ministério da Saúde do Brasil apoia vários outros programas na área da saúde em Moçambique: participa das atividades do Acordo Trilateral entre Brasil, Moçambique e os Estados Unidos no controle de HIV/AIDS; realiza o Mestrado em Ciências da Saúde na área de Pesquisa e de Laboratórios, em cooperação com o Instituto Nacional de Saúde (INS/Misau), formando pesquisadores desde 2010; desenvolve atividades que contribuem para a redução da mortalidade materna, neonatal e infantil, em cooperação com o Misau, como capacitação de profissionais e implantação do Banco de Leite Humano e do Centro de Lactação; e apoia a formação politécnica em saúde, entre outras ações de cooperação (Cooperação Saúde, 2011).

Dois acordos foram firmados em julho de 2010, em Maputo, entre os governos de Brasil e Moçambique. O primeiro prevê a formação de sessenta técnicos em saúde, para projeto de terapia comunitária no país africano. O segundo visa à implantação do projeto “Fortalecimento das Ações de Prevenção e Controle do Câncer em Moçambique”, em que se pretende utilizar a experiência brasileira no tocante ao rastreamento, diagnóstico e prevenção, com o objetivo de auxiliar o setor saúde a obter resultados concretos no combate à doença no país. Segundo os signatários, o então ministro da Saúde moçambicano, Ivo Garrido, e o então embaixador brasileiro, Antônio de Sousa e Silva, os acordos significam um reforço da cooperação entre as duas partes.

A Fiocruz e o Instituto Nacional de Saúde (INS) de Moçambique, após a implantação da fábrica de medicamentos em Matola, iniciaram uma nova etapa de cooperação bilateral. Representantes da Fundação reuniram-se com o diretor do INS do país africano, em outubro de 2012, para a definição de uma proposta de plano estratégico de cooperação para o próximo quinquênio. O objetivo é fortalecer o papel do instituto na formulação de políticas nacionais de saúde (Aprígio, 2013).

Conclusão

Os resultados mostram que a implantação da fábrica de medicamentos em Moçambique inclui-se na estratégia do Brasil de incrementar suas relações internacionais dentro do modelo de Cooperação Sul-Sul. Esse modelo vem ao encontro dos objetivos da política externa brasileira de afirmação da autonomia do Brasil no mundo globalizado. Conforme Maria Regina Soares de Lima, o Brasil busca uma maior inserção internacional, em sua condição de país intermediário, na categoria de *system-affecting state* ou de “grande mercado emergente”. A cooperação com Moçambique, como no caso da fábrica de medicamentos é uma forma de buscar apoio do país africano em pleitos de organizações supranacionais e também de reforçar uma imagem positiva do Brasil externamente, de país comprometido com a superação, no plano internacional, de problemas sociais dos quais também padece. Cabe ressaltar que o Brasil mantém relações internacionais no modelo de CSS com diversos outros países, buscando incrementar esse apoio, para consolidar-se como um *system-affecting state*. Em relação à fábrica, o Brasil buscou a confluência entre a bioética, a saúde pública e a diplomacia na cooperação em saúde entre os dois países. Essas três áreas científicas, quando correlacionadas, podem contribuir para a redução das desigualdades e injustiças relacionadas às condições de vida e saúde entre as diferentes nações. Nesse sentido, os objetivos do Brasil com a construção da fábrica foram atingidos.

É importante enfatizar a avançada discussão que há no Brasil sobre o conceito de bens públicos globais, aplicado a produtos de saúde. Prevalece a ideia de que privar a população de bens essenciais por questões relacionadas à estratégia de apropriação privada é eticamente condenável, sobretudo porque, muitas vezes, esses produtos pertencem a empresas, mas foram cofinanciados com recursos públicos de instituições de pesquisa. Portanto, desde a década de 1990, o governo brasileiro tem dado licenças provisórias para a produção de medicamentos, na prática conhecidas como “quebra de patentes”.

Na última década, intensificaram-se as ações de cooperação entre Brasil e Moçambique, sendo que a saúde é uma área de destaque. Para tanto, a fábrica de medicamentos de Matola certamente contribuiu em alguma medida, haja vista a quantidade de profissionais brasileiros e moçambicanos envolvidos no projeto e as medidas estruturantes que ele demanda. Deve-se considerar, entretanto, que ações de cooperação como a relatada nesse trabalho levam certo tempo para apresentar seus primeiros resultados e, por isso, é preciso um esforço de governos e outras organizações para que sejam mantidos.

Esse estudo de caso abre caminho para uma investigação mais ampla, a ser realizada no futuro, sobre a estrutura da cooperação internacional em saúde do Brasil. Conhecer as áreas da saúde brasileira que possuem tecnologia de ponta, e conjugá-las com as estratégias de inserção internacional do Brasil, pode contribuir para um aprofundamento das ações de Cooperação Sul-Sul.

Referências

- Almeida PR. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2004 jan/jun; 47(1): 162-184.
- Alvarez GL, Klagsbrunn VH, Gonçalves WS. *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos: as várias arestas de uma concepção estratégica*. Rio de Janeiro: Revan, 2009.
- Amorim C. Notícias do Itamaraty [16 mar. 2008]. Entrevistador: Fred Melo Paiva. Entrevista concedida ao jornal *O Estado de São Paulo*, Cadernos Aliás, J4-J5.
- Aprígio J. Bancos de leite humano chegam à África e contribuem para a redução da mortalidade infantil no continente [jan. 2013]. Entrevistadora: Danielle Monteiro. Entrevista concedida ao Centro de Relações Internacionais em Saúde da Fiocruz. *Crisinforma*. 2013 jan; 4: 15-17.
- Atuação Internacional Brasileira em Saúde. Ministério da Saúde e ABC apoiam protagonismo da sociedade civil. *Cooperação Saúde*. 2011 nov; 5:3.
- Ayllón B. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*. 2006 5(8): 5-23.
- Cardoso PE. A fábrica de medicamentos de Matola [5 nov. 2013]. Entrevistador: Tiago Severo Garcia. Entrevista concedida para este artigo por telefone.
- Das, Silva, Zhou. Towards an inclusive development paradigm – South-South development cooperation. Paper apresentado no Foro sobre Desenvolvimento Sul-Sul organizado pela Unidade Técnica de Cooperação do PNUD. 17 de outubro de 2007, p. 27.
- Farani M. *Cooperação Sul-Sul*. *Cooperação Saúde*. 2009 out; 1: 6.
- Gonçalves FCNI. *Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento e sua dimensão estratégica na política externa do governo Lula*. In: II Seminário Nacional de Sociologia e Política; 2010 set 26-28; Curitiba, Brasil. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; 2010. p. 3-22.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: IPEA, dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf>. Acesso em: 30 out. 2013.

- Keohane, R. Lilliputians' dilemmas: small states in International Politics. *International Organization*, Madison, WI. 1969; 22(2): 291-310.
- Kickbusch I; Berger C. Diplomacia da saúde global. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*. 2010 mar; 4(1): 19-24.
- Leite IC. Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual. Publicado em: 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/06/15/cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iara-costa-leite/%3E>>. Acesso em: 30 out. 2010.
- Lima, MRS. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.
- Matos A. Fábrica de Medicamentos de Moçambique. Publicado em: 19 nov. 2012. Disponível em: <http://www2.far.fiocruz.br/farmanguinhos/index.php?option=com_content&view=article&id=568:fabrica-de-medicamentos-de-mocambique&catid=53:outras-noticias>. Acesso em: 30 out. 2013.
- Núcleo de Estudos sobre Bioética e Diplomacia em Saúde. Plano Estratégico de Cooperação em Saúde 2009-2012. Disponível em: <<http://bioeticaediplomacia.org>>. Acesso em: 30 out. 2013.
- OECD.org. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development; Development – Aid Statistics. Disponível em <<http://www.oecd.org/development/stats/ODA2012.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2014.
- Padilha A. Alexandre Padilha em entrevista [maio 2011]. Entrevista concedida à Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério da Saúde do Brasil. *Cooperação Saúde*, Brasília, n. 4, maio 2011.
- Pecequillo CS. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2008 jul/dez; 58(2): 136-156.
- Sánchez ER. Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema. Burgos: Amycos; 2002.
- Santos CG, Carrion RSM. Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas. *Revista de Administração Pública*. 2011 nov/dez; 45(6): 1867-8.
- Telles JL. A fábrica de medicamentos de Matola [1 nov. 2013]. Entrevistador: Tiago Severo Garcia (poe e-mail).

Resumo

Este trabalho investiga os objetivos do Brasil a partir da implantação de uma fábrica de medicamentos em Moçambique. Foram realizadas entrevistas com autoridades envolvidas na construção da fábrica e análise documental de publicações oficiais. Os resultados indicam que o Brasil busca maior inserção nas organizações internacionais, incrementando a Cooperação Sul-Sul.

Abstract

This work investigates the goals of Brazil from the implementation of a pharmaceutical plant in Mozambique. Interviews with authorities involved in the construction of the plant and documentary analysis of official publications was performed. The results indicate that Brazil seeks greater inclusion in international organizations, trying to increase South-South Cooperation.

Palavras-chave: Relações internacionais; Diplomacia de saúde; Cooperação Sul-Sul.

Keywords: International relations; Health diplomacy; South-South Cooperation.

*Recebido em 29/05/2014
Aprovado em 21/11/2014*

A crise ucraniana e as Estratégias Nacionais de Defesa dos EUA e da Europa: a volta do *hard power*?

The Ukrainian crisis and the USA and Europe National Strategy of Defense: the return of hard power?

João Fábio Bertonha*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 145, set.-out. 2014 [p. 25 a 33]

A crise da Ucrânia e da Criméia está longe de terminar e, entre altos e baixos, idas e vindas, ainda está em andamento. Evidentemente, ninguém pode saber como a situação terminará, ainda que alguns cenários possam ser imaginados. Do mesmo modo, fica difícil saber com exatidão, nesse ponto, quais foram as reais motivações, os enganos, as interpretações errôneas e verdadeiras, as improvisações que conduziram aos acontecimentos dos últimos meses¹. Só teremos um quadro mais claro nos anos a seguir, quando depoimentos e documentos forem desclassificados e o quadro decisório estiver mais claro. Trabalhar com a história do tempo presente, com os acontecimentos ainda em ebulição, tem esse lado negativo, mas algumas observações gerais já podem ser feitas.

Em primeiro lugar, vemos um país dividido, não necessariamente apenas entre leste russo e oeste ocidental, mas também por interesses econômicos, sociais, projetos políticos e de mundo, etc (Rjabčuk, 2014). É um país que está na fronteira, na rota de colisão, de dois espaços, de dois projetos. De um lado, uma União Europeia e uma OTAN que têm se expandido continuamente pela Europa oriental desde os anos 1990 e que agora chega às fronteiras russas, na Geórgia e na Ucrânia. De outro, uma Rússia incomodada com esse avanço em áreas consideradas de seu interesse imediato e, no caso da Ucrânia, em um país crucial para a segurança e a própria identidade russas.

Desde a dissolução da União Soviética, há um objetivo claro em Moscou: a reconstrução do espaço soviético ao seu redor. Já assumindo que os países bálticos estão perdidos e que uma política de anexação territorial direta seria mal vista e até desnecessária, o Kremlin tem procurado criar uma união entre os antigos Estados soviéticos, tendo a Rússia como centro. Já tendo assumido várias denominações e formatos, sua atual encarnação é a União Eurasiana, que reúne Rússia, Bielorrússia, Casaquistão, Armênia e, provavelmente, no futuro, o Quirquístão, o Tadjiquístão e o Turcomenistão.

Essa União está ainda a ser construída e precisa, é óbvio, sair do papel. Seu objetivo parece ser, em essência, a formatação de uma espécie de União Europeia oriental, com objetivos centralmente de integração econômica. Não obstante, discussões sobre uma integração cultural, política e mesmo militar têm surgido, não sendo possível, claro, saber o que se tornará realidade e o que é mera especulação. O fato, contudo, que a Rússia seria, de longe,

* Professor do Departamento de História da Universidade Estadual de Maringá – UEM e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (fabiobertonha@hotmail.com).

1 Para uma abordagem mais ampla a respeito da dissolução do espaço soviético e do papel da Rússia na nova ordem mundial, ver Bertonha (2009 e 2011). Um artigo muito bom na abordagem, factual e interpretativa, da presente crise é Mielniczuk (2014). Remeto a esses textos para aprofundamentos e bibliografia adicional.

o Estado dominante nessa União pode significar que esse processo de integração pode avançar com muito mais celeridade e que, ao contrário da União Europeia, o processo decisório seria mais rápido, já que centrado em Moscou.

Entre os países em disputa entre as duas Uniões estão Moldova, Geórgia e Ucrânia. Essa representa, de longe, o maior prêmio e se, para a União Europeia, seria desejável ter Kiev mais próxima, para a Federação russa e a União Eurasiana é questão de vida e morte. Tenho dúvidas, na verdade, se a Europa realmente quer incorporar a Ucrânia na União, pois representaria um dreno de recursos em um momento de crise, um desequilíbrio de forças no interior do sistema europeu e uma fronteira direta com a Rússia. O que a Europa e os Estados Unidos desejam, na verdade, parece ser uma área de influência, mantendo a Rússia afastada. Já nos anos 1990, Brzezinsky (1997) afirmou que a independência da Ucrânia era crucial para impedir o ressurgimento do poder russo e as lideranças ocidentais parecem ter ouvido a sua advertência, a qual ele continua a repetir, aliás (Brzezinsky, 2014).

Nesse ponto, houve uma certa ingenuidade, talvez arrogância, por parte do Ocidente ao pretender uma aproximação ainda mais densa do Estado ucraniano com a Europa, excluindo, até certo ponto, os interesses russos. Uma Ucrânia que abandonasse o equilíbrio que ela vem mantendo entre os dois lados desde 1991 e se ligasse mais firmemente ao Ocidente seria algo intolerável para a segurança, a identidade e os interesses econômicos e estratégicos de Moscou, não espantando que tenha acontecido uma reação. Não foi uma manifestação do “tradicional expansionismo russo”, mas uma demonstração de que um limite havia sido atingido e que a Rússia poderia até conviver com o equilíbrio ucraniano, mas não com uma Ucrânia ainda mais ligada ao Ocidente.

O que talvez tenha espantado os europeus tenha sido o caráter dessa reação, que combinou ofertas comerciais e econômicas com pressão militar e política, numa exibição de *hard power* que chocou uma Europa desacostumada a lidar com isso e sem armas para responder a contento.

Com efeito, pensando em termos estratégicos, a Europa reagiu em termos retóricos e com algumas sanções, com algum potencial de afetar interesses russos, mas nada realmente em larga escala. O esforço europeu foi sempre o de temporizar, colocar panos quentes, tentar chegar a um entendimento. Num certo sentido, um esforço válido da diplomacia europeia, mas também um sinal de fraqueza. Os países da União Europeia não se apresentaram como um fronte único, estando divididos conforme seus interesses e sua dependência dos mercados e do gás russo. Nesse sentido, por exemplo, os países bálticos e a Polônia pediam medidas mais duras, enquanto a Alemanha e a Itália temporizavam (Bassetts, 2014). A diplomacia europeia (e, ainda que em menor escala, a americana) também perdeu força, do mesmo modo, quando ficou evidente que nenhuma resposta militar era possível.

Com efeito, a perspectiva de ação militar era e é pequena. Em março, num esforço para “flexionar os músculos”, os EUA enviaram uma potente força naval, integrada pelo porta-aviões George H. Bush, dezessete navios e três submarinos, ao Mar Egeu, em distância operacional da Crimeia e da Ucrânia. Por si só, essa força dispunha de mais poderío aéreo que toda a Força Aérea ucraniana e, na verdade, do que todos os países da bacia do Mar Negro combinados, Rússia excluída. Os russos reagiram reforçando suas baterias antiaéreas S-400, das melhores do mundo. O Pentágono sugeriu que, se preciso, as forças americanas seriam capazes de neutralizar tais sistemas, mas o fato evidente é que, numa disputa em pleno coração do espaço aéreo russo, as perspectivas de uma vitória fácil dos americanos seria limitada. Em terra, então, a superioridade numérica russa e a proximidade logística compensariam, provavelmente, a superioridade técnica das forças dos EUA.

Na verdade, o grande problema, sempre reduzindo os termos da equação apenas aos aspectos militares, é que os Estados Unidos, caso se decidissem por uma ação militar em larga escala (contra uma, ainda que improvável, invasão em massa da Ucrânia pelos russos), não teriam algo que tem sido um pré-requisito básico para as suas operações convencionais desde o fim da Segunda Guerra Mundial, ou seja, a presença de aliados para fornecerem o grosso das tropas de terra.

É um fato que, desde a Segunda Guerra Mundial, os EUA lutam e vencem suas guerras através do seu imenso poderio aéreo e naval, o qual é utilizado para concentrar poder de fogo em apoio às tropas em terra, que fazem o serviço mais custoso e demorado de derrotar o inimigo e ocupar o terreno. Nos momentos em que tais tropas eram americanas (e as baixas eram, pois, do seu Exército) e não havia um consenso interno sobre a aceitação dessas baixas (como durante a última guerra mundial), o descontentamento interno explodiu e houve necessidade de uma retirada, como no Vietnã, no Afeganistão e no Iraque.

Para os EUA, dispor de aliados no terreno para fazer o trabalho mais custoso e punitivo, no máximo com algum auxílio das forças terrestres do US Army e dos fuzileiros, sempre foi, pois, fundamental militar e politicamente. Dessa forma, foi com o apoio da Aliança do Norte que eles expulsaram o Talibã do Afeganistão e é dos curdos que eles esperam, hoje, que venham as forças de infantaria para que o Estado islâmico seja derrotado no Iraque. Durante a Guerra Fria, apesar da presença de fortes contingentes de terra do Exército americano na Europa, eram os alemães da *Bundeswehr* que deveriam fornecer o grosso das forças blindadas e de infantaria para impedir o avanço do Exército Vermelho, com algum auxílio britânico, francês, belga e de outros aliados.

Essa hipótese não existe mais. Há anos, os europeus começaram a reorientar suas forças armadas para um padrão cada vez mais de defesa do território contra ameaças assimétricas (terrorismo, pirataria, estabilização de crises humanitárias, etc.) ou para a participação em forças expedicionárias fora da Europa, quase sempre em associação com os EUA. As maciças forças de infantaria, de blindados e artilharia que antes existiam foram cortadas radicalmente, tanto que o serviço militar foi abolido na maior parte da Europa. A Holanda deixou de ter forças blindadas em 2012, assim como a Bélgica. O quadro se repete em toda a Europa ocidental e o processo continua, conforme podemos inferir analisando alguns dos países mais importantes e as notícias mais recentes.

Na Itália, além da contínua polêmica sobre a aquisição dos caças F-35 e sobre os desperdícios e privilégios dos militares, a necessidade de cortes orçamentários ainda mais duros voltou à tona recentemente. Dada a existência de programas “blindados” (no sentido que interrompê-los custaria mais, através de multas e penalidades contratuais, do que a sua continuidade), como o dos caças F-35 e Eurofighter, os submarinos U-212 e outros, a única maneira de fazê-lo é cortar o efetivo geral das forças, que, descontando-se os carabinieri, serão reduzidas de 175 para 140 mil homens (Di Feo, 2014). A Itália caminha para um país com uma capacidade aérea e naval média, mas com poucas forças de terra para envio ao exterior.

O caso francês também é típico. Nos últimos três anos, a França interviu na Líbia, em Mali e, agora, na Síria e no Iraque. Intervenções limitadas e que só puderam continuar depois de um certo ponto, na verdade, devido ao apoio dos Estados Unidos. Mesmo assim, um relatório revelou recentemente que o subfinanciamento (mesmo sendo o orçamento militar francês dos maiores da UE) associado a contínuas ações tem provocado uma inédita queda do padrão de qualidade e disponibilidade do equipamento das várias armas. No entanto, a perspectiva não é de qualquer aumento de recursos, pelo contrário: apenas em 2014, 7500 postos civis e militares devem ser eliminados e serão fechadas diversas bases e instalações (Wiegel, 2014).

No Reino Unido, apesar dos governos conservadores no poder e dos cortes já feitos, os planos do governo de Londres é reduzir o Exército a 82.000 homens em 2018, o que significa deixá-lo com o menor efetivo desde a Batalha de Waterloo em 1815 (Erlanger, 2014; Europe, 2014). Além disso, quase metade dos tanques Challenger-2 britânicos está em depósitos, indicando a falta de investimento nas forças blindadas. Na Alemanha, a redução de gastos e efetivos tem sido ainda maior, num processo notável (já que a Alemanha foi pouco afetada, até o presente momento, pela crise do euro) e que indica a relutância de Berlim em assumir qualquer papel ativo em termos internacionais. Das seis divisões blindadas e quatro motorizadas do *Bundeswehr* em 1990 restam duas, insuficientes para tarefas de defesa contra um inimigo mais numeroso.

Nota-se, assim, um padrão: reduzir as forças de terra e preservar, dentro do possível, as aéreas e navais. O Ocidente está caminhando para uma situação na qual sua única capacidade militar real será a aero-naval, na

dependência de aliados para colocar *boots on the ground*. O problema é, no caso de um conflito com a Rússia nas fronteiras da Ucrânia, esses aliados em terra não existem e apenas aviões e navios não conseguiriam deter o Exército russo.

Os próprios Estados Unidos estavam a reforçar essa trajetória. Em fevereiro, o secretário de defesa Chuck Hagel anunciou que, terminadas as guerras do Afeganistão e Iraque, seria possível diminuir as forças de terra substancialmente. Os recursos para as operações especiais, a guerra digital e os grupos de batalha de porta-aviões seriam preservados, mas o efetivo do Exército seria diminuído para cerca de 450 mil homens, o menor desde 1940. E, o que é ainda mais simbólico, toda uma classe de aeronaves, os A-10, seria retirada de serviço (Shanker e Cooper, 2014).

Esses aviões, concebidos durante a Guerra Fria para destruírem colunas de tanques soviéticos nas planícies da Alemanha, estavam, ainda que continuamente modernizados, chegando perto da obsolescência, mas a justificativa central para a sua retirada de serviço era que esse tipo de capacidade não era mais considerada necessária. Naquele momento, ficava evidente, pois, que os Estados Unidos consideravam que não seriam mais envolvidos em tarefas de conquista e ocupação de países estrangeiros e nem em conflitos convencionais com potências terrestres detentoras de forças substanciais. A única exceção talvez fosse a Coreia do Norte, mas, nesse caso, haveria o Exército sul-coreano como apoio e contrapeso. A decisão de aposentar esses aviões foi congelada pelo Congresso dos EUA posteriormente (House, 2014), em meio a discussões financeiras e técnicas, mas é a se pensar se a questão da Crimeia não teve algum peso nisso.

O Pentágono estava claramente reorientando seu eixo estratégico para o Oriente Médio e, cada vez mais, para o Pacífico nos últimos anos, com vistas, evidentemente, a conter a China. Tanto isso é verdade que, dos 400 mil soldados americanos presentes na Europa até o fim da URSS, restam apenas 30 mil, a maioria em funções de apoio e manutenção de bases, com poucas forças de combate, a maioria aéreas (Amerikaner, 2014), sendo oportuno recordar como, em 2013, as últimas forças blindadas americanas foram removidas da Europa.

Pela nova Estratégia de Defesa dos EUA, a experiência do Afeganistão ou do Iraque, na qual os militares americanos foram levados a longas e custosas guerras de ocupação, teria sido superada e eles estariam retornando a seu papel de provedores de cobertura estratégica de longo (o “guarda chuva nuclear”) e médio (o poder aéreo e naval) alcance a aliados confiáveis e de peso. No Pacífico, os Estados Unidos, apoiados pelas forças do Japão, estariam em posição para, se necessário, dar suporte aos sul-coreanos, aos taiwaneses, aos indianos, aos vietnamitas ou a outros aliados para conter, prática ou simbolicamente, o poder chinês. No caso europeu, contudo, como visto, tal situação não é mais replicável e isso inviabiliza uma ação mais agressiva por parte dos EUA.

Os ucranianos também não estavam e nem estão em condições de fazer o papel de “forças de terra” para o Ocidente. Quando da queda da URSS, as forças soviéticas em território ucraniano eram substanciais, com quase 800 mil soldados e quantidades imensas de tanques, aviões, helicópteros e outros equipamentos. Depois de quase um quarto de século de transferências para a Rússia, vendas a preço de custo no mercado externo, deterioração e baixo investimento, restam uns 130 mil soldados, pouco treinados e com equipamento, em geral, ultrapassado. Em 2013, apenas a título de comparação, a Ucrânia investiu nas suas forças militares apenas 1,3 bilhão de euros, frente a quase cinquenta vezes esse valor pela Rússia (Goncharenko, 2014). Os russos tem seis vezes mais homens e forças mais modernas e treinadas.

Talvez, na defesa do território nacional, os ucranianos mostrassem mais combatitividade (ainda que a lealdade de muitas tropas pudesse se mostrar duvidosa) e, provavelmente, seriam capazes de reagir melhor do que os georgianos em 2008. Mas nem de longe seriam capazes de vencer, mesmo com apoio aéreo ocidental (Marcus, 2014). Se pensarmos bem, talvez a decisão ucraniana (influenciada também por fatores internos e econômicos, com certeza) de não tentar seguir uma política de equilíbrio de forças com Moscou tenha sido correta, já que

inútil, num padrão próximo da vivenciada por Canadá/EUA ou Brasil/Argentina (Bertonha, 2013^a). O fato que isso deixa a Ucrânia estrategicamente inferiorizada frente à Rússia, contudo, permanece.

Ainda em termos militares, cabe recordar um fato “politicamente incorreto”, mas verdadeiro. Em acordo firmado em 1994, a Ucrânia concordou em transferir para a Federação Russa e/ou eliminar as antigas armas nucleares soviéticas em seu território, as quais faziam da Ucrânia a terceira potência nuclear do globo. Tais armamentos incluíam 4500 ogivas nucleares, duas centenas de mísseis balísticos intercontinentais e uma variedade de bombardeiros estratégicos e mísseis de médio alcance (Amorosi, 2014).

Provavelmente, o Estado ucraniano não teria tido condições técnicas e financeiras de manter um arsenal desse tamanho, mas, se apenas um por cento do mesmo tivesse ficado nas mãos de Kiev, é provável que a liberdade de ação de Moscou na região fosse menor. Ninguém de bom senso gostaria de ver uma guerra nuclear entre a Federação Russa e a Ucrânia, mas o fato permanece: as nações signatárias (EUA, Rússia e Reino Unido) se comprometiam a respeitar a independência e a integridade territorial ucraniana e a não utilizar pressões militares e econômicas contra Kiev em questões relacionadas à soberania do país. Isso foi claramente desrespeitado e a posse de armas nucleares teria servido como um instrumento para anular a imensa superioridade convencional das forças russas, ao menos simbolicamente.

É possível que a crise ucraniana faça os europeus revisarem os cortes de orçamento e pessoal e repensarem a necessidade de aquisição de equipamento militar mais tradicional. A ação russa pode ter sido um alerta sobre como a convicção europeia de que viveríamos num mundo kantiano, de paz, cooperação e império da lei estava equivocada e que não se poderá contar com o guarda-chuva americano para sempre. O governo dos Estados Unidos também está pressionando para que os países da OTAN aumentem seus gastos militares para um padrão considerado mínimo, ou seja, cerca de 2% do PIB.

Em 2013, apenas os Estados Unidos (4,1%), o Reino Unido (2,4%), a Estônia (2%) e a Grécia (2,3%) atingiram esse patamar mínimo, ainda que, no caso grego e estoniano, provavelmente pela própria contração do PIB. A França ficou em 1,9%, a Turquia e a Polônia em 1,8%, a Alemanha em 1,3% e a Itália apenas em 1,2%. Espanha, Hungria e outros gastavam ainda menos, abaixo de 1,0%. Na média, os países da OTAN não chegavam a 1,6% e, com a exclusão dos Estados Unidos, essa média cairia ainda mais (Erlanger, 2014; Busse, 2014).

Alguns países, especialmente na Europa oriental ou nas proximidades, começaram a reagir. A Suécia, por exemplo, já anunciou que vai aumentar seus gastos militares e adquirir mais aviões de caça (Wyssuwa, 2014). O mesmo fez a Polônia. Mesmo assim, para o conjunto da Europa, uma reversão de tendência é improvável e, pelos anos a seguir, a superioridade estratégica russa deve se manter.

Gostaria de enfatizar novamente esse ponto. Mesmo levando-se em conta que as forças armadas russas de hoje não são mais o Exército Vermelho (Pincus, 2014) e que ainda estão a se recuperar do ponto mais baixo de sua história, os anos 1990, a simples proximidade geográfica e a existência de importantes forças de terra tornam a superioridade russa incontestável. Uma invasão em larga escala da Ucrânia pela Rússia provavelmente só poderia ser detida com o uso de armas nucleares e mesmo o uso simbólico do poder militar pelo Ocidente perde consistência quando se percebe a sua escassa consistência material. Quando a Federação russa resolveu “flexionar os músculos” durante a crise, dezenas de milhares de homens com centenas de tanques, aviões e helicópteros puderam ser reunidos rapidamente e isso foi e será feito novamente quando necessário.

Do outro lado, para as manobras ocidentais planejadas para o fim de 2014 na região, o Exército britânico ofereceu mil soldados e apenas 25 tanques (Farmer, 2014). Já os Estados Unidos enviaram, aos países bálticos e à Polônia, em outubro de 2014, uma força de cavalaria com 700 homens, 20 tanques M1A1 Abrams e carros blindados Bradley e Stryker (Apps e Krutaine, 2014). A mais importante força de terra jamais enviada pelo Pentágono à região e um claro sinal de compromisso com a defesa desses países, mas dificilmente uma barreira contra uma agressão russa.

Em outras palavras, num improvável choque entre as forças dos dois lados, a probabilidade de vitória russa seria maior e, quando se trata do uso simbólico do poder militar, a carta russa é muito mais crível do que a do Ocidente. É evidente que, se Moscou quer evitar um conflito real com a Europa e os EUA (o que parece ser o caso), a simples presença de algumas centenas de soldados ocidentais nas proximidades já serve para dar o recado, para passar a mensagem que aquela linha não deve ser cruzada. Não obstante, o fato é que a mensagem russa de que eles podem cruzar essa linha, se quiserem, é muito mais palpável e real do que o contrário.

Ressalto novamente que considero improvável que a Rússia tenha considerado realmente uma invasão em ampla escala da Ucrânia e a anexação de toda a sua parte oriental. Afinal, não só isso representaria uma escalada excepcional nas tensões com o Ocidente, como o próprio Exército russo, apesar de ser capaz de realizar essa invasão, teria dificuldades em ocupar um grande território no qual haveria resistências e ainda guarnecer uma nova fronteira “quente” com o que teria sobrado do Estado ucraniano e com o Ocidente. Calcula-se que, no mínimo, 100 mil homens teriam que ser utilizados apenas para tarefas de ocupação e isso seria um grande dreno nos recursos russos (Fraczek 2014).

Mesmo assim, a aplicação do poder militar em termos simbólicos teve um efeito claro no desenrolar dos acontecimentos e a própria anexação da Crimeia foi um ato, num certo sentido, também simbólico, punindo a Ucrânia por ter ousado ignorar os interesses gerais da Rússia e mostrando ao Ocidente que, em termos estratégicos, é Moscou que dá as cartas naquela região.

Isso confirma como a Rússia não parece confiar muito em seu *soft power* e que, nessa crise, a utilização de elementos de *hard power* (militares, econômicos, comerciais) foi uma constante, com resultados tangíveis, pois dificilmente alguém pensará no destino da Ucrânia daqui em diante sem consultar o Kremlin. A crise ucraniana confirma, a meu ver, como, na visão estratégica de Moscou, privilegia-se mais o *hard power* do o *soft power* e que o realismo é muito mais presente do que a perspectiva idealista (Degault, 2014), o que forma um contraste com o caso brasileiro, por exemplo (Bertonha, 2013^b e 2014). Não espanta, assim, que um país com o PIB da Itália, dependente da exportação de petróleo e gás, com redução populacional e outros problemas, invista 4,4% do PIB nas forças de defesa, o triplo da média europeia e próximo da dos Estados Unidos (Rizzi, 2014).

Nesse exato momento, Putin está a manter e expandir suas forças militares, ainda mais agora que percebeu como sua posição de força permite negociar de forma muito mais favorável com o Ocidente. Para um país que ainda sobrevive a partir da exploração de gás e petróleo, talvez isso se torne, uma hora, um dreno, mas, por agora, a crise ucraniana deu novos argumentos aos que, na Rússia, defendem que o *hard power* russo tem que ser preservado e expandido.

De qualquer modo, o que talvez vejamos, daqui para diante, é uma menor propensão, dentro da União Europeia, para cortes (ou, no mínimo, novos argumentos, dentre os militares, para resistir a eles) e uma rediscussão sobre onde utilizar os recursos. O argumento de que guerras convencionais são coisa do passado perdeu força depois do uso direto e aberto da pressão militar feita por Moscou e a recuperação de armas convencionais, como as blindadas e a artilharia, talvez esteja na ordem do dia, ao menos para quando a crise econômica e fiscal terminar.

A OTAN pode ser revitalizada, mais uma vez, com o medo do “urso russo” unindo novamente os europeus e os americanos em torno de um inimigo comum e voltando as atenções do Pentágono para a Europa outra vez, ainda que agora não mais na fronteira entre as antigas Alemanhas, mas centenas de quilômetros para leste. Não creio, contudo, que esse receio seja capaz de mudar novamente o eixo estratégico dos EUA do Pacífico para a Europa. A China é uma potência em ascensão e o Pacífico é o oceano do século XXI, enquanto a Rússia é uma em decadência, apesar de tudo. A Europa vai ser protegida pelo escudo americano, mas o olhar do Pentágono estará cada vez mais no Oriente. Se a Europa quiser voltar a ter voz ativa, em termos estratégicos, na sua fronteira oriental, caberá a ela se movimentar.

O caminho lógico para revitalizar as forças armadas europeias é, evidentemente, mais integração. Mesmo com os cortes recentes, o orçamento militar somado dos países da União Europeia é cerca de três vezes o russo

e a base de recursos, econômicos e tecnológicos, da Europa é muito superior à russa. Uma maior união entre os seus membros produziria mais resultados com custos menores. Não obstante, a integração das forças só pode se dar a partir da formatação de uma Estratégia de Defesa única e isso, por sua vez, depende de objetivos internacionais homogêneos, o que nunca existirá antes da união política. Assim como criar o euro sem uma política econômica unificada foi um erro desastroso (o qual, somado com a miopia dos conservadores alemães defensores da “austeridade” em meio a crise, quase destruiu a União Europeia), procurar unir as forças armadas sem a unificação política prévia não funcionaria. Seria, contudo, o caminho lógico, ainda que pouco realista no momento atual.

Outra questão fundamental é definir ou redefinir com clareza se a Europa, supondo-se que ela conseguisse criar uma política externa unificada, pretende ou não usar a força nas suas relações internacionais. Como já indicado, a recente diminuição relativa da capacidade militar europeia tem a ver com a crise econômica, mas também – especialmente em alguns países, como a Alemanha e outros países nórdicos – com uma escolha deliberada de renúncia ao uso da força nas relações internacionais. A crise ucraniana pode alterar, ou não, essa percepção, mas isso ainda não está dado.

No tocante à Rússia, ela não é imune às sanções ocidentais e já está sofrendo com fuga de capitais, dificuldades de acesso a créditos internacionais (McFarqhar, 2014; Mars, 2014), etc. No entanto, com o estabelecimento de uma aliança mais estreita com a China e a assinatura de acordos maciços de exportação de gás e petróleo para sua vizinha oriental, a Rússia não será sufocada economicamente, ainda que possa acabar ficando na dependência de Pequim. Outra ironia da crise ucraniana foi essa, a de aproximar ainda mais os dois gigantes asiáticos. Sem ter feito praticamente nada para isso, a China foi quem mais lucrou, provavelmente, com o acontecido em Kiev e na Criméia.

Referências

- Amerikaner im Westen, Russen im Osten. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17/10/2014. Disponível em <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/amerika-und-russland-stocken-truppen-auf-12902175.html>. Acesso em 17/10/2014.
- Amorosi, Massimo. L'Ucraina, senza Crimea e senza atomica. *Limes – Rivista italiana di geopolitica (on line)*, 20/3/2014. Disponível em <http://temi.repubblica.it/limes/luccraina-senza-crimea-e-senza-atomica/59466?printpage=undefined>. Acesso em 22/3/2014.
- Apps, Peter e Krutaine, Aija. U.S. sends ‘Ironhorse’ tanks to NATO’s nervous Baltic front line. *Reuters*, 1/10/2014. Disponível em <http://uk.reuters.com/article/2014/10/01/uk-ukraine-crisis-baltic-usa-idUKKCN0HQ33120141001>. Acesso em 14/10/2014.
- Bassetts, Marc. Los titubeos europeos ante la crisis de Ucrania impacientan a EE UU. *El País*, 1/5/2014. Disponível em http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/01/actualidad/1398962719_870603.html. Acesso em 2/5/2014.
- Bertonha, João Fábio. *Rússia: ascensão e queda de um Império. Uma história geopolítica e militar da Rússia, dos czares ao século XXI*. Curitiba: Juruá, 2009.
- _____. *Geopolítica, defesa e desenvolvimento. A primeira década do século Xxi na América Latina e no mundo*. Maringá: Eduem, 2011
- _____. Brasil e Rússia: igualdades, diferenças, aproximações e distanciamentos entre dois BRICS no cenário internacional do século XXI. *Mejdunarodnaia Jizn (Vida Internacional)*. Número especial em português (2012), p. 107-126.

- _____. Canadá e Estados Unidos, Brasil e Argentina. Reflexões sobre relações assimétricas no norte e no sul das Américas. *Interfaces Brasil/Canadá*. 13, 16:91-112, 2013^a.
- _____. A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56, 2:112-130, 2013^b.
- Brzezinski, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. Basic Books. 1997.
- _____. Putin's three choices on Ukraine. *Washington Post*, 8/7/2014. Disponível em http://www.washingtonpost.com/opinions/zbigniew-brzezinski-putins-three-choices-on-ukraine/2014/07/08/ba1e62ae-0620-11e4-a0dd-f2b22a257353_story.html. Acesso em 15/10/2014.
- Busse, Nikolas. Verteidigungsausgaben der Nato. Auch Deutschlands Partner sind schlecht gerüstet. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16/10/2014. Disponível em <http://www.faz.net/aktuell/politik/verteidigungsausgaben-der-nato-auch-deutschlands-partner-sind-schlecht-geruestet-13192496.html>. Acesso em 16/10/2014.
- Degault, Marcos. The Russian Strategic Culture and the Annexation of Crimea: The Empire Strikes Back? *Mundorama. Divulgação Científica em Relações internacionais*. 10/5/2014. Disponível em <http://mundorama.net/2014/05/10/the-russian-strategic-culture-and-the-annexation-of-crimea-the-empire-strikes-back-by-marcos-degaut/>. Acesso em 11/5/2014.
- Di Feo, Gianluca. Ma quale sprechi. Tagliamo i soldati. *L'Espresso*, 16/10/2014. Disponível em <http://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2014/10/09/news/ma-quali-sprechi-tagliamo-i-soldati-1.183621>. Acesso em 17/10/2014.
- Erlanger, Steven. Europe Begins to Rethink Cuts to Military Spending. *The New York Times*, 26/3/2014, Disponível em <http://www.nytimes.com/2014/03/27/world/europe/europe-begins-to-rethink-cuts.html>. Acesso em 27/3/2014.
- Europe needs a reset on defence. Nations must rethink military cuts after Russian action. *Financial Times*, 11/3/2014. Disponível em <http://www.ft.com/cms/s/0/7133acce-a924-11e3-9b71-00144feab7de.html#axzz3GOq6wZYt>. Acesso em 23/3/2014.
- Farmer, Ben. Britain offers tanks and 1,000 troops for Nato show of strength against Putin. *The Telegraph*. 10/6/2014. Disponível em <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/10876222/Britain-offers-tanks-and-1000-troops-for-Nato-show-of-strength-against-Putin.html>. Acesso em 15/10/2014.
- Fraczek, Jennifer. Ukraine conflict parties: Where, how strong? *Deutsche Welle*, 26/4/2014. Disponível em <http://www.dw.de/ukraine-conflict-parties-where-how-strong/a-17593918>. Acesso em 12/9/2014.
- Goncharenko, Roman. How strong is Ukraine's army? *Deutsche Welle*, 4/3/2014. Disponível em <http://www.dw.de/how-strong-is-ukraines-army/a-17473336>. Acesso em 12/9/2014.
- House spending bill blocks A-10 retirement. *Military Times*, 20/6/2014. Disponível em <http://www.militarytimes.com/article/20140620/NEWS05/306190066/House-spending-bill-blocks-10-retirement>. Acesso em 13/10/2014.
- Marcus, Jonathan. Ukraine: the military balance of power. *BBC News Europe*, 3/3/2014. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-europe-26421703>. Acesso em 4/3/2014.
- Mars, Amanda. La incertidumbre provoca una huida en masa de capitales desde Rusia. *El País*, 26/3/2014. Disponível em http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/26/actualidad/1395866110_972860.html. Acesso em 27/3/2014.
- McFarqhar, Neil. As Sanctions Pile Up, Russians' Alarm Grows Over Putin's Tactics. *The New York Times*, 29/7/2014. Disponível em <http://www.nytimes.com/2014/07/30/world/europe/as-sanctions-pile-up-russians-alarm-grows-over-putin-tactics.html>. Acesso em 30/7/2014.
- Mielniczuk, Fabiano. A crise ucraniana e suas implicações para as relações internacionais. *Conjuntura Austral*, 5, 23: 4-19, 2014.

- Pincus, Walter. Russia's military is the largest in the region, but it isn't the same force as in Soviet times. *Washington Post*, 10/3/2014. Disponível em http://www.washingtonpost.com/world/national-security/russias-military-is-the-largest-in-the-region-but-it-isnt-the-same-force-as-in-soviet-times/2014/03/10/b3b955b8-a48c-11e3-a5fa-55f0c77bf39c_story.html. Acesso em 21/10/2014.
- Rizzi, Andrea. Una superpotencia (con il PIB de Italia). *El País*, 19/3/2014. Disponível em http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/19/actualidad/1395256438_494136.html. Acesso em 20/3/2014.
- Rjabčuk, Mykola. Est contro ovest, il falso mito delle due Ukraine. *Limes – Rivista italiana di geopolitica (on line)*, 8/5/2014. Disponível em <http://temi.repubblica.it/limes/est-contro-ovest-il-falso-mito-delle-due-ucraine/61393>. Acesso em 22/5/2014.
- Shanker, Thom e Cooper, Helene. Pentagon Plans to Shrink Army to Pre-World War II Level. *The New York Times*, 23/2/2014. Disponível em http://www.nytimes.com/2014/02/24/us/politics/pentagon-plans-to-shrink-army-to-pre-world-war-ii-level.html?_r=0. Acesso em 23/2/2014.
- Wiegel, Michaela. Sakrosankt, aber nicht einsatzbereit. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14/10/2014. Acesso em 15/10/2014.
- Wyssuwa, Matthias. Aus Angst vor Russland. Schweden rüstet auf. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22/4/2014. Disponível em <http://www.faz.net/aktuell/politik/aus-angst-vor-russland-schweden-ruestet-auf-12905108.html>. Acesso em 16/10/2014.

Resumo

O presente artigo discute a recente crise na Ucrânia e as implicações em termos estratégicos do choque entre a OTAN, a União Europeia e a Rússia. Mais especificadamente, o texto procura compreender o uso do *hard power* por parte da Federação russa e como isso pode levar a uma reavaliação da postura idealista da União Europeia no tocante a suas relações internacionais e de sua Estratégia de Defesa. Do mesmo modo, o texto questiona a possibilidade e/ou necessidade de alterações na Estratégia de Defesa nos EUA frente à crise no leste europeu.

Abstract

This article discusses the recent crisis in Ukraine and the strategic implications of the clash between NATO, the European Union and Russia. More specifically, the text seeks to understand the use of the hard power by the Russian Federation during the crisis and how this use can lead to a reassessment of European idealistic approach of international relations and military matters. At the same time, the article discusses the possibility and/or necessity of changes in American military strategies to deal with future problems in Eastern Europe.

Palavras chave: Rússia; Ucrânia; União Europeia; Estados Unidos; hard power; soft power.

Keywords: Russia; European Union; Ukraine; United States; hard power; soft power.

Recebido em 24/10/2014

Aprovado em 21/11/2014

Estados Unidos e Síria: do final da Guerra Fria à contemporaneidade

United States and Syria: to the end of Cold War to contemporaneity

Virgílio Caixeta Arraes*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 145, set.-out. 2014 [p. 34 a 43]

Introdução

A década de 80 trouxe à tona a necessidade de renovação política em vastas áreas do globo, uma vez que a moldura institucionalizada, a bipolaridade, desmanchava-se a olhos vistos. No Oriente Médio e no Magrebe, países como Líbia, Síria, Iraque e Tunísia chamavam a atenção por suas longevas ditaduras, conectadas em seu início com a retórica da mudança.

No tocante à última, houve a substituição do octogenário dirigente Habib Bourguiba em novembro de 1987, ao passo que os demais conseguiram alcançar a nova ordem mundial. Mesmo Saddam Hussein, após invadir o Coveite em agosto de 1990 e enfrentar uma coligação mundial para puni-lo – I Guerra do Golfo, a datar de fevereiro de 1991 –, sustentar-se-ia no poder até abril de 2003.

A Síria, não obstante desentendimentos com os Estados Unidos ao longo dos anos 80, manteve sua ditadura, instaurada em março de 1963 com o Partido Baath. Em novembro de 1970, Hafez al-Assad atingiu o posto de primeiro-ministro e, em março de 1971, o de presidente onde permaneceria até sua morte em junho de 2000.

Em janeiro de 2002, o presidente George Bush cogitou a inclusão da Síria no denominado Eixo do Mal. No entanto, a Coreia do Norte seria incorporada ao Irã e Iraque, de sorte que não se transparecesse uma frente cruzadista. Em maio do mesmo ano, ela seria incorporada pelo Departamento de Estado a uma hexápole maligna, ou seja, a países patrocinadores do terrorismo, ao figurar ao lado também de Cuba e Líbia.

À medida que o tempo passou, a conjuntura tornou-se-lhe mais desfavorável, ainda mais depois das resoluções nº1559, de setembro de 2004, e nº1595, de abril de 2005, do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, de iniciativa dos Estados Unidos e da França. Em função da pressão norte-atlântica, a Síria teve de sair do Líbano no primeiro semestre de 2005, porém preservaria seu regime até o alvorecer da Primavera Árabe ao final de 2010.

Líbano: desafio da Síria perante os Estados Unidos

Nos primeiros anos da década de 80, a Síria, com bom relacionamento com a União Soviética, e os Estados Unidos estavam em choque em decorrência de temas vinculados aos territórios palestinos e Líbano. Com a

* Professor do Departamento de História da Universidade de Brasília – UnB (arraes@gmail.com).

presença de tropas do país em solo libanês, o equilíbrio de poder no Oriente Médio modificava-se em desfavor dos interesses do Ocidente.

Os contingentes sírios foram transpostos para Beirute em junho de 1976, contrariamente à vontade de Moscou, com a finalidade de intervir na guerra civil, desencadeada em abril do ano anterior. Em junho de 1982, seria a vez de Tel-Aviv de deslocar efetivos para o Líbano.

Diante do quadro de desesperança, setores da população libanesa, como o de parte dos cristãos, aguardavam um confronto direto entre os dois invasores, observados como representantes de uma contenda mais ampla e antiga entre norte-americanos e soviéticos: a Guerra Fria.

A Casa Branca de maneira arriscada permaneceu entre agosto de 1982 e fevereiro de 1984 em território libanês: na primeira vez, sob o propósito de contribuir com uma missão de paz, após não ter tido sucesso com a remessa de unidades de elite em dois momentos; ao mesmo tempo, supervisionou a saída forçada dos membros da Organização para Libertação da Palestina (OLP) e, por último, a tentativa de reconstituir a soberania do Líbano.

A situação entre o exército estadunidense e sírio atingiria um grau de tensão incomum, quando, em outubro de 1983, um ataque de um caminhão bomba a militares americanos gerou várias mortes. Nas considerações de Damasco, caso houvesse represália por parte de Washington, ele poderia ser o alvo. O eventual contra-ataque, na observação deste, dirigir-se-ia a impedir a ocasional absorção do diminuto Líbano à órbita de Moscou.

Prevenidos, os norte-americanos não aspiravam a incursionar militarmente por lá – indesejada lembrança da desconfortável Guerra do Vietnã; desta forma, eles passariam a confiar mais no apoio diplomático da França e a preocupar-se com a impaciência política da União Soviética, tendo em vista o objetivo de ampliar sua influência em área médio-oriental.

Anteriormente, a sociedade global havia presenciado a predominância de três importantes temas naquela região: a Revolução Islâmica no Irã, em janeiro de 1979, a ocupação do Afeganistão pela União Soviética em dezembro do mesmo ano e, por último, a confrontação entre Iraque e Irã entre setembro de 1980 e agosto de 1988.

Destaque-se que a disputa entre Washington e Damasco em decorrência da presença no Líbano poderia ser equiparada aos acontecimentos acima mencionados. No transcorrer da administração Reagan (1981-88), a perspectiva da diplomacia estadunidense limitou-se a considerar a desinteligência com sua contraparte soviética durante boa parte do tempo como um jogo de soma zero.

Em sendo ciosos anticomunistas, alguns membros da cúpula governamental tinham dificuldade de vislumbrar brechas no cotidiano, com o fito de estabelecer canais de comunicação com seu maiores adversários sobre questões de monta. Ao observar de forma equivocada a Síria como simples fantoche da União Soviética, os Estados Unidos auxiliaram de maneira indireta a aproximação entre eles.

Na visão da Casa Branca, o apoderamento do território afegão por tropas russas havia-se constituído na grande ameaça à paz naquela vastidão e, deste modo, deveriam ser contidas iniciativas similares a todo custo.

Assim, não devia existir tergiversação concernente à ajuda militar, mesma indireta, e secundariamente econômica aos opositores entusiastas do comunismo. Distanciados do Irã e do Afeganistão, os Estados Unidos se voltavam para o Iraque com a expectativa de um enlace temporário ao menos.

Com o relativo afastamento da Casa Branca das questões libanesas, Tishreen aspirou a exercer uma influência política maior no Oriente Médio, ao definir duas áreas ideais: o próprio Líbano e a Jordânia.

Destarte, eles se opuseram à proposta estadunidense de paz, ao vinculá-los a retirar-se daquele fragmentado país em troca da devolução das colinas do Golã, perdidas em junho de 1967. Caso lá permanecesse, a ditadura síria poderia politicamente reforçar os xiitas em detrimento dos cristãos, mais próximos dos ocidentais.

No transcorrer da década de 80, a resposta possível dos Estados Unidos seria a de valer-se de seus aliados mais fraternos, Turquia e Israel, para forçar a Síria a negociar, dado que, de uma perspectiva interna, o regime de al-Assad atemorizava toda a oposição, especialmente após a ação em Hama em fevereiro de 1982, quando

tropas do governo, após um cerco de quase um mês, assassinaram milhares de pessoas de vertente sunita (Muir, 211-214; Pipes, 133-138; Merip, 6-7; Seaver, 255-258; Slater, 90-94, Waterbury, 390-391).

O recuo sírio no Oriente Médio no pós Guerra Fria

Antes mesmo do desaparecimento do conflito bipolar, na viragem da década de 80, a Síria necessitou recolocar-se no tabuleiro de xadrez médio-oriental, em vista da insuave modificação política de seu mais importante parceiro naquela época, a União Soviética, desgastado por causa de grandes problemas internos, que desaguiariam de modo incontido no encerramento da própria existência.

A proximidade entre os dois havia sido estimulada por uma questão externa, ocorrida ao cabo dos anos 70: o estreitamento da relação entre Egito e Israel – sob o acompanhamento dos Estados Unidos – concretizado no retorno da desértica península do Sinai – o processo concluir-se-ia em 1982, uma vez que os assentamentos seriam desfeitos.

A ligação entre Damasco e Moscou não era ideológica, malgrado a origem secular e socialista do Partido Baath. A proximidade se resumia basicamente a tópicos militares e geopolíticos.

Concernente ao primeiro ponto, interessava à União Soviética transformar a Síria no contraponto à Arábia Saudita e Israel, auxiliados pelos Estados Unidos, em termos de atualização tecnológica no setor castrense. Na prática, a ditadura de al-Assad, ao valer-se da conexão política, fazia a mercadologia dos armamentos russos em toda aquela extensa área.

Relativamente ao segundo, cobiçava Moscou permanecer com uma base médio-oriental e se possível nas adjacências, ainda mais após a invasão do território afegão em fins de 1979 e do realinhamento significativo no correr daquela década dos preços do petróleo e gás.

Pouco tempo depois da mal executada abertura do Kremlin, a chamada *Glasnost*, o governo comunista endereçou a Tishreen o comunicado de que não era mais possível sustentar a parceria militar no mesmo patamar de outrora, não obstante o cenário regional inclinar-se à Síria. Isto ocorria em decorrência do prolongamento da Guerra Irã-Iraque e da queda da cotação do petróleo, o que abalava o poderio de muitos aliados dos Estados Unidos, a datar da segunda metade dos anos 80.

Sem a contínua ajuda moscovita, preocupada consigo mesma, haja vista a desintegração da ditadura comunista, Damasco teve de desdobrar-se perante a reconfiguração das parecerias a partir da órbita de Washington. Na década de 90, a Casa Branca logrou equilibrar, mesmo de maneira temporária, o convívio entre Ancara, Tel-Aviv e Amã em uma ‘quádrupla aliança’.

Diante do novel cenário, a Síria buscou aproximar-se do Iraque e mais adiante do Irã, governos bastante desgastados aos olhos da opinião pública global. Sem um aliado de monta, a administração de al-Assad receava ter de programar sua saída do Líbano, onde era acusada de conviver com uma das agremiações mais radicais de toda a região: o Hesbolá. Por último, Damasco optaria por Teerã, união até hoje vigente.

O distanciar-se involuntário da União Soviética na fase final da bipolaridade não assegurou a ela melhores condições nas tratativas com países ocidentais, em especial com os Estados Unidos.

Nos primeiros anos do pós Guerra Fria, o Departamento de Estado, em decorrência de eventual auxílio a uma frustra operação de detonar um avião da companhia El Al, de nacionalidade israelense, em Londres em 1986, concedia a ela classificação negativa.

Segundo a chancelaria britânica, o artefato, encontrado na hora do embarque de uma bagagem de mão de uma passageira irlandesa, teria sido preparado na própria embaixada da Síria e o terrorista teria passaporte diplomático, apesar da origem jordaniana. Além do mais, ele teria buscado abrigo naquela representação diplomática depois da descoberta do plano.

A fim de contrabalançar o impacto desfavorável da macabra operação, o governo de al-Assad tomou a decisão de implementar três ações muito bem vistas pelo Ocidente:

O defenestramento do país em junho de 1987 do palestino Abu Nidal, fundador da Fatah, que encontrou acolhimento junto à Líbia; o afastamento do serviço de espionagem e posterior encarceramento do brigadeiro al-Khouly, envolvido na formulação do projeto de derrubada da aeronave; e a participação na extensa coligação castrense, comandada pelos Estados Unidos, contra o Iraque na denominada I Guerra do Golfo (1990-91).

Em 1991, os sírios acataram a sugestão estadunidense de negociar de modo direto com os israelenses, em vista da perspectiva de recuperar as colinas de Golã – território por paz sob a chancela de duas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (nº242, de novembro de 1967, e nº338, de outubro de 1973). Até aquele momento, Damasco criticava de forma áspera o Cairo pela utilização desta alternativa no retorno da posse da península do Sinai.

Ainda assim, as tratativas da Conferência de Madri não chegaram a lugar algum para os dois, porque, para o país, a devolução teria de ser total, a despeito da existência de assentamentos israelenses, e contar com a aprovação de todos os lindeiros. Outrossim, dada a proximidade política junto a grupos palestinos, a diplomacia síria desejava que a soberania dos territórios ocupados fosse debatida.

Mesmo sem chegar a um acordo fronteiriço com Tel-Aviv, Damasco estava mais distante de suas posições da época da Guerra Fria – sem o apoio de Moscou, não havia mais a aspiração explícita de paridade estratégica. Mesmo assim, Washington não se contentou com o abrandamento e pressionaria o país na intrincada questão dos direitos humanos.

A perspectiva inicial da Casa Branca, através da Conferência dos Direitos Humanos de junho de 1993, era a de que não se devia tolerar nenhuma maneira de relativismo concernente à temática, indistintamente do teor: cultural, político ou religioso.

Destarte, a Síria encaixava-se a princípio com China, Irã, Coreia do Norte, Indonésia, Colômbia e Cuba na moldura mais negativa. Entrementes, em decorrência da importância econômica de Pequim; política de Jacarta; e militar de Pyongyang e Bogotá, a política externa norte-americana paradoxalmente amenizaria o tratamento a todos eles, à exceção de Damasco.

Ante o exposto, o relacionamento entre o governo sírio e o americano manteve-se durante o restante da década de 90 suspenso, até porque al-Assad permaneceu no poder até o falecimento em junho de 2000. Em seu lugar, ascenderia o próprio filho, Bashar, que não tentaria alterar as características básicas do regime nos primeiros anos de gestão, malgrado a expectativa interna – Primavera de Damasco – e externa – por ter residido na Grã-Bretanha, onde estudou medicina.

Diante disso, não houve a esperança de alterações políticas extensas, embora as de cunho econômico tenham sido providenciadas. De todo modo, o crescimento não veio no grau aguardado. Em abril de 2005, o país desocuparia o Líbano, após quase três décadas de presença, em função da denominada Revolução de Cedro, e não conseguiria desfrutar de boa relação com Israel, que até bombardearia seu território em duas ocasiões – 2003 e 2007 (Schiff, 92-106; Bengio, Ofra, Özcan, Gencer, 50-62; Satloff, 109-111; Galvani, 3-16; Cannistraro, 69; Whitehead, 216-217; Chirac, 41, Abrams, 18-24).

Da Primavera Árabe à Guerra Civil Síria

Em 2011, ondas de insatisfação espalharam-se do norte da África ao Oriente Médio. De forma resumida, elas apontavam a insatisfação com a maioria dos governos, muitos dos quais ditaduras, revestidas de aparência democrática, advindas da Guerra Fria como era o caso do Egito, Tunísia, Líbia e Síria, por exemplo. A estagnação econômica proporcionou o impulso.

Embora tenha havido a substituição de vários dirigentes, alguns dos quais já em preparação anterior para entronizar filhos ou aparentados, não houve de fato alteração do regime político com vistas a constituir uma democracia de feição civil.

Nem sempre a passagem de poder ocorreu de modo pacífico; na Líbia, há o andamento de conflitos intestinos sem vislumbre de solução no curto prazo. Além do mais, agrupamentos fundamentalistas adquiriram vitalidade inesperada, ao circular até por mais de um país – o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (nome clássico do território que abarca de maneira geral Líbano, Síria, Israel, Palestina, Jordânia e Iraque).

A Síria constituiu-se uma exceção no tocante a governos afetados pela Primavera Árabe, tendo em vista que, após mais de três anos de confrontação interna, o grupo baathista ou familiar de al-Assad permanece à frente do poder, apesar do desgaste. Se considerada a primeira referência, como mencionado, poder-se-ia remontar a 1963; se a segunda, desde 1970.

A saída dos contingentes sírios do Líbano em 2005 aparentava ser sinal de fraqueza da gestão al-Assad, incapaz de resistir à pressão da sociedade local, agastada com o assassinio do ex-primeiro-ministro, Rafic Hariri, em fevereiro daquele ano por grupos eventualmente conectados com Damasco.

Lá, a esperançosa brisa primaveril de substituição de regime – ou de governante ao menos – chegou depois da do Egito e Tunísia. No começo, março de 2011, as manifestações foram pacíficas, originadas basicamente de estudantes – alguns deles seriam detidos por causa de pichações contrárias à ditadura.

Uma semana mais tarde, com a prisão dos jovens, houve demonstrações públicas onde se conjugaram insatisfação com o governo e solidariedade aos adolescentes. A resposta de al-Assad foi a de utilizar a força para conter os atos. O resultado seria o registro de quatro óbitos. Com isso, as movimentações de contestação se espalhariam por todo o país.

Em junho, os opositores conseguiram tomar o controle da primeira cidade, em decorrência da deserção de militares e policiais. O feito geraria a perspectiva de que a Síria seguiria o mesmo ritmo das demais sociedades na região que haviam sido atingidas por aparentes lufadas de renovação. O entusiasmo, parcialmente desvinculado da realidade, chegaria aos Estados Unidos que aconselhariam o ditador al-Assad a renunciar. Com o fito de pressioná-lo, Washington embargaria ativos sírios.

Durante o primeiro semestre de 2012, a oposição cresceu bastante militarmente, ao controlar até boa parte da maior cidade do país, Aleppo. No entanto, o avanço não significou a materialização de uma coligação política bem constituída. Mesmo assim, a Casa Branca afirmaria o interesse na queda do regime e alertaria a ditadura que não toleraria o emprego de armas de destruição em massa.

No final de 2012, a maior parte dos adversários se congregou na Coligação Nacional Síria, de maneira que facilitasse a obtenção de apoio internacional, principalmente do Ocidente, e se coordenassem com mais eficiência as medidas castrenses.

Nos primeiros meses de 2013, a ditadura síria recebeu auxílio externo mais significativo, ao acolher inúmeros milicianos do Hesbolá, apoiado pelo Irã, e contar com a solidariedade de Rússia e China. Por outro lado, os Estados Unidos passaram a ajudar diretamente a oposição, sob a justificativa de que o regime se valia do emprego de armamentos químicos.

Diante disso, emergiu a proposição de dois caminhos: a Casa Branca sugeriu ao Congresso a intervenção militar, ao passo que o Kremlin, negociações. O primeiro ponto do debate seria a retirada dos estoques de armas tóxicas do território sírio para destruição por potências européias. Al-Assad terminaria por subscrever a sugestão, com o propósito de enfraquecer a possibilidade de sofrer um ataque internacional.

De forma simultânea, a oposição dividiu-se de modo explícito. Como citado, uma das agremiações apresentou o plano de estabelecer um país oficialmente religioso. Em seu interior, existiam correntes inclinadas à união com o Iraque. Hoje, ela se apresenta como o Estado Islâmico do Iraque e Levante.

Desde julho de 2011, os adversários agregaram-se em dezenas de facções com apoio variado, ao abarcar a simpatia de várias administrações ocidentais, mais discretas em sua movimentação, até a de monarquias tradicionalistas, de extração sunita, como Arábia Saudita. De comunistas a extremistas, o consenso maior era a exoneração da família al-Assad.

Devido à variedade de grupos, não houve condições de sustentar uma pauta comum extensa, mas se convergiu para libertar prisioneiros políticos e suspender o estado de emergência, em vigor há muito anos. No transcorrer disso, estimam-se 150 mil mortes e cerca de dois milhões de refugiados.

Em janeiro de 2014, Washington e Moscou conseguiram realizar uma reunião entre os principais agrupamentos sírios, sem condições por si de chegar de maneira pacífica a uma transição de poder. Sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, a reunião ocorreu em Genebra e tinha como objetivo encerrar o confronto.

Após o fracasso da intervenção militar no Iraque e Afeganistão, os Estados Unidos pretendiam fazer da Síria o segundo ponto de reversão de seus infortúnios no Oriente Médio, depois das recentes conversações, ainda que incipientes, com o Irã.

Destarte, as conversações em Genebra eram importantes para a Cassa Branca. Todavia, o objetivo de defenestrar al-Assad, ideal comungado com Riad, mostrou-se inexecutável no curto prazo, em face da discordância de Moscou e, em menor escala, de Pequim e Teerã (Chaney, 391-393; Mandel, 25-27; Blanche, 26-28; Dunne, 364-365; Berman, 64-74; Hussein, 92-93; Robinson, 333-336).

Estados Unidos e Rússia diante da crise síria

No lamentável conflito médio-oriental, a Casa Branca e o Kremlin reavivaram em certo grau a rivalidade do período bipolar. De um lado, os norte-americanos buscam desestabilizar a ditadura síria; de outro, os russos tentam mantê-la, de sorte que possam ter uma base na região. A distância, acompanham o desenlace da disputa, em face de seus próprios interesses, britânicos, franceses, israelenses, sauditas, iranianos e mesmo chineses.

Sem ter descuidado do acompanhamento dos debates entre os sírios em Genebra, no qual um acordo entre as diversas agremiações não foi possível, uma vez que nem sequer se chegou a pautar nova rodada de negociação, Washington atuou em outro palco, de repercussão mais extensa: o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

Nele, os americanos gostariam de aprovar uma resolução debilitadora do regime de al-Assad, ao vinculá-lo com o constante desrespeito a direitos básicos da apenada população, e, desta forma, chegar à substituição do governo por outro, mesmo transitório, porém mais identificado com os interesses ocidentais, consubstanciados nas diretrizes da democracia neoliberal.

Vários países médio-orientais poderiam apoiar a medida da diplomacia estadunidense. Dentro dos chamados P-5, Grã-Bretanha, renovada após a vitória no plebiscito de independência da Escócia, e França, desgastada com uma administração tibia e inconstante, inclinar-se-iam a favor.

Todavia, deparam-se eles com a oposição russa, preocupada com a eventual entrega de poder aos adversários de al-Assad, mesmo aos segmentos moderados. Na análise de Moscou, a aplicação de sanções internacionais ao ditatorial regime desequilibraria o curso da guerra civil.

Relembre-se que a Casa Branca havia revelado, desde o segundo semestre de 2013, que a Síria constou como uma de suas principais preocupações em termos de segurança nacional porque a fragmentação daquele país poderia auxiliar a instalação de grupos radicais, o que terminaria por ocorrer – o Estado Islâmico do Iraque e Levante.

Ao escolher o caminho onusiano, Washington centrou esforços em desestabilizar o autoritário governo não de maneira direta, com o uso da força, mas de forma indireta ao sobressair a questão humanitária – dezenas e

dezenas de milhares de mortos e em torno de dois milhões de refugiados. Na avaliação dos Estados Unidos, a menção às Nações Unidas teria desencadeado o descarte definitivo por parte da Síria de utilizar armas químicas.

No entanto, não houve a perspectiva de formar uma coligação militar em um futuro próximo, em decorrência de quatro possíveis motivos: o malogro da incursão otomana ao Afeganistão na década passada; os custos de uma operação de grande porte em um período de crise econômica global; a rivalidade entre sunitas, xiitas e alauítas; por fim, o desejo de autonomia ou quiçá de independência dos curdos.

Concernente às divergências religiosas e étnicas em solo sírio, não há viabilidade aos olhos dos formuladores ocidentais para cancelar-se uma aliança de longo prazo, haja vista o comportamento pendular de cada um dos grupamentos na defesa de seus interesses imediatos no transcorrer da sangrenta confrontação.

Entre a península Árabe e a Ásia Ocidental, há tempos ecoam de modo intenso discordâncias religiosas: em uma ponta, localiza-se Riad, mais próxima do fundamentalismo da oposição síria e vinculada ao eixo Washington-Bruxelas (União Européia); na outra, Teerã, mais relacionada com Damasco e, destarte, conectada de alguma maneira com Moscou e Pequim.

Em um tempo próximo, uma possibilidade para os Estados Unidos seria apoiar financeiramente adversários da ditadura de al-Assad via rubrica de contraterrorismo, o que poderia atingir até quatro países limítrofes – Turquia, Iraque, Jordânia e Líbano – passagens eventuais de combatentes de diversas origens.

No primeiro semestre de 2014, ascendeu entre o território iraquiano e o sírio a organização Estado Islâmico do Iraque e Levante, direcionada para a consecução de novo país, em que haveria o ordenamento jurídico baseado tão-somente na religião, no caso de extração sunita.

Seria o renascimento do califado, extinto desde o processo de desmonte do Império Otomano, logo após a I Guerra Mundial. Em vez dos turcos à testa do poder, seriam os próprios árabes os governantes. A agremiação extremista aproveita-se do descontentamento de parte da sociedade nas duas jurisdições relativas à longa administração alauíta em solo sírio e à recente xiita em terra iraquiana.

Uma alternativa para a interrupção dos confrontos direcionados ao modelar de outro país, de caráter teocrático, seria a implementação de um governo federativo, o que poderia satisfazer os curdos dos dois lados, especialmente os do Iraque, em face do controle das reservas petrolíferas em seu território.

A possibilidade de materializar-se mais um Estado integrista, ainda que agrade à Arábia Saudita, propicia uma inimaginável situação, se fosse ela cogitada até 2013: a necessidade de diálogo entre Estados Unidos e Irã, reticentes sobre como conduzir o debate sobre as possíveis e indesejadas alterações territoriais no Oriente Médio.

Isto coloca os norte-americanos em uma encruzilhada no curto prazo: ao optar por não deslocar contingentes ao Iraque ou Síria para conter o avanço de entidades fundamentalistas, Washington sinaliza a Teerã o encargo disso. Como contrapartida de tamanha responsabilidade, os iranianos poderiam exigir compensações, notadamente no campo nuclear.

Nos últimos anos, a Casa Branca tonteia no Oriente Médio. Chegou ao ponto de nem sequer conseguir mais coordenar a ação política entre seus próprios aliados, de sorte que poderá precisar em breve recorrer a um de seus mais ferrenhos e históricos opositores (Alagha, 179-185; Dot-Pouillard; Dempsey, 80; Mervin; Dorrell, 16-17; Blitz; Klare; Wallerstein, 21-22).

Conclusão

Em janeiro de 2001, depois de uma apuração eleitoral parcialmente polêmica, os republicanos voltaram à Casa Branca. Com isso, trariam novas diretrizes à política externa aplicada no Oriente Médio e proximidades.

Com uma temerária conjugação de messianismo e de bazófia, Washington elaborou um projeto para aquela região direcionado à progressiva transformação política – de ditadura de diferentes matizes para democracia – e econômica – do relativo protecionismo para o pleno neoliberalismo – porém, ao mesmo tempo, de manutenção do privilegiado relacionamento comercial – fornecimento ininterrupto de petróleo e gás.

Nas considerações norte-americanas, se houvesse o encerramento de regimes autoritários em alguns dos países daquela vasta área, como Irã e Iraque, por exemplo, o terrorismo fundamentalista enfraquecer-se-ia porque não encontraria mais acolhimento para desenvolver-se a contento.

Após o hediondo atentado de setembro de 2001, a convicção dos formuladores neoconservadores reforçou-se, de sorte que os Estados Unidos deveriam implementar de modo imediato o programa de mudança em território médio-oriental. Contudo, havia hesitação sobre qual país se devia executar o novo ideário.

De certa forma, reviveu-se de maneira adaptada a metodologia do final do período bipolar para a classificação dos regimes ditatoriais: se fosse aliado ou alinhado – proximidade oficiosa – da esfera ocidental, considerar-se-ia autoritário o governo; se opositor, totalitário ou fundamentalista.

Assim, a ação transformadora seria fixada nos administrações subsistentes da época da confrontação amero-soviética como o iraquiano, líbio e sírio – próximos em algum momento da União Soviética. Não se incomodariam, a princípio, Arábia Saudita, Egito, Jordânia, Coveite e outros.

Além da movimentação de organizações não governamentais e do emprego maciço dos meios tradicionais de comunicação, a Casa Branca anunciou em dezembro de 2002 a constituição da Iniciativa da Parceria Amero-Médio-Oriental – baseada parcialmente no Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas.

De acordo com o diagnóstico onusiano, a região possuía hiatos de liberdade política, direitos das mulheres e conhecimento científico. A crença em que a democracia seria o melhor caminho para a correção disso seria reiterada em atividades da National Endowment of Democracy no fim de 2003.

Paralelamente, caso a abertura política se espriasse sem contratempos, haveria boas condições para o estabelecimento de uma ampla área de livre comércio com o prazo originalmente estipulado para 2013, o que terminou por não ocorrer, visto que apenas cinco países assinaram acordos com os Estados Unidos.

Com a recente recuperação do equilíbrio bélico, os dois lados na Síria deveriam sentar-se à mesa para negociar, mesmo que haja divergência sobre o quê. No horizonte ditatorial da família de al-Assad, não se contempla nenhuma forma de transição de poder. De todo modo, temas importantes como soltura de prisioneiros, considerados por ambos como políticos, e estabelecimento de áreas neutras, com a finalidade de resguardar civis, poderiam vir à tona.

Caso haja o estabelecimento de um cessar-fogo, mesmo provisório, e a extensão do auxílio humanitário, especialmente aos milhares e milhares de refugiados, Washington conseguiria reduzir seu desgaste na região.

Bibliografia

Fontes Primárias

Resolução nº 242 <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/242\(1967\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/242(1967))>. Acesso em: 17 set 2014.

Resolução nº 338 <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/338\(1973\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/338(1973))>. Acesso em: 17 set 2014.

Resolução nº 1559 <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1559\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1559(2004))>. Acesso em: 15 set 2014.

Resolução nº 1595. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1595\(2005\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1595(2005)) Acesso em: 15 set 2014.

Fontes Secundárias

Artigos

- Abrams, Elliott. "Bombing the Syrian Reactor: The Untold Story". *Commentary*, 135.2 (Feb 2013): 18-24.
- Alagha, Joseph. "The Arab uprisings: Hezbollah and Syria". *Turkish Review*, v. 4, n. 2, (Mar/Apr 2014): 177-185.
- Bengio, Ofra, Özcan, Gencer. "Old Grievances, New Fears: Arab Perceptions of Turkey and Its Alignment with Israel". *Middle Eastern Studies*, V. 37, N. 2 (Apr., 2001): 50-92.
- Berman, Sheri. "The Promise of the Arab Spring: In Political Development, No Gain Without Pain". *Foreign Affairs*, v. 92, n. 1, (Jan/Feb 2013): 64-74.
- Blanche, Ed. "The dark side of the 'Arab Spring'". *Middle East*, n. 432 (May 2012): 26-29.
- Cannistraro, Vincent. "Terror's Undiminished Threat". *Foreign Policy*, N. 137 (Jul. Aug., 2003): 69.
- Chaney, Eric, Akerlof, George, Blayde, Lisa. "Democratic Change in the Arab World, Past and Present". *Brookings Papers on Economic Activity*, (2012): 363-414.
- Chirac, Jacques. "American Reactions are a Little Primitive". *MERIP Middle East Report*, N. 144, *The Middle East: Living by the Sword* (Jan. Feb., 1987): 39-43.
- Dempsey, Judy. "Russia, Syria and the Arab Spring". *Hampton Roads International Security Quarterly*. (Apr 1, 2012): 80.
- Dorrell, Oren, Kwider, Ahmed. "Sunni and Shi'ite Muslims clash in Syrian civil war". *The Christina Century*, 130.13 (Jun 26, 2013): 16-17.
- Dot-Pouillard, Nicolas. "La crise syrienne déchire les gauches arabes". *Le Monde Diplomatique*, v. 48, n. 8, Aout 2012: 11.
- Dunne, Michele. "Storms of the Arab Spring". *Current History* (Dec 2013): 364-365.
- Galvani, John. "Syria and the Baath Party". *MERIP Reports*, N.25 (Feb., 1974):3-16.
- Hussein. Ibish. "Was The Arab Spring Worth It?". *Foreign Policy*, v. 194 (Jul/Aug 2012): 92-93.
- Klare, Michael. "Le grand écart de Washington". *Le Monde Diplomatique*, v.49, n. 10, oct 2013:13.
- Mandel, Daniel. "False dawn: the Arab Spring". *Review – Institute of Public Affairs*. V.64, n.4 (dec.2012): 24-27.
- Merip Staff. "Why Syria Invaded Lebanon". *MERIP Reports*, N. 51 (Oct., 1976): 3-10.
- Muir, Jim. "Syria and the New Equation". *Journal of Palestine Studies*, V. 13, N. 1, (1983): 211-214.
- Mervin, Sabrina. "L'étrange destin des alaouites syriens". *Le Monde Diplomatique*, v. 49, n.1, jan 2013: 10.
- Pipes, Daniel. "Breaking All the Rules: American Debate over the Middle East". *International Security*, V. 9, N. 2 (1984): 124-150.
- Robinson, Glenn. "Syria's Long Civil War". *Current History* 111.749 (Dec 2012): 331-336.
- Schiff, Zeev. "Dealing with Syria". *Foreign Policy*, N. 55 (1984): 92-112.
- Seaver, Brenda. "The Regional Sources of Power-Sharing Failure: The Case of Lebanon". *Political Science Quarterly*, V. 115, N. 2 (2000): 247-271.
- Slater, Jerome. "Lost Opportunities for Peace in the Arab-Israeli Conflict: Israel and Syria, 1948-2001". *International Security*, V. 27, N. 1 (2002): 79-106.
- Satloff, Robert. "The Path to Peace". *Foreign Policy*, N. 100, 25th Anniversary Issue (1995): 109-115.
- Wallerstein, Immanuel. "The Syrian Impasse". *The Washington Report on Middle East Affairs* 31.2 (Mar/Apr 2012): 20-22.
- Waterbury, John. "Fortuitous By-Products". *Comparative Politics*, V. 29, N. 3, *Transitions to Democracy: A Special Issue in Memory of Dankwart A. Rustow* (Apr., 1997): 383-402.
- Whitehead, John. "Terrorism: The Challenge and the Response". *Journal of Palestine Studies*, V. 16, N. 3 (1987): 215-221.

Jornais

- Britain and Syria Restore Ties After 4-Year Break. New York. New York Times. Oct 29, 1990.
<<http://www.nytimes.com/1990/11/29/world/britain-and-syria-restore-ties-after-4-year-break.html>>.
Acesso em: 23 set 2014.
- Blitz, James, Aglionby, John. Russia and US to seek end to Syrian civil war. London: Financial Times. Sep 13, 2013.
<<http://search.ft.com/search?queryText=Russia+and+US+to+seek+end+to+Syrian+civil+war>>. Acesso em:
02 out 2014.
- Wallace, Charles. Syria Retaliates, Orders Britain's Embassy Closed. Los Angeles. Los Angeles Times. Oct 25, 1986.
<http://articles.latimes.com/1986-10-25/news/mn-7402_1_syria-retaliates>. Acesso em: 29 set 2014.

Sítios

- <<http://www.ned.org/publications/presentations/all/2003>>. Acesso em: 14 out 2014
- <<http://mepi.state.gov/> Acesso em: 14 out 2014

Resumo

O artigo trata do relacionamento entre Estados Unidos entre o encerramento da Guerra Fria e os dias atuais. Em todo o período, as relações são caracterizadas por tensão, haja vista a diferença de regime político. Todavia, em função do crescimento do extremismo, há a possibilidade de uma aproximação involuntária e temporária.

Abstract

In brief terms, the article deals with the relationship between the United States and Syria starting from the end of Cold War up to current days. Throughout this period, the relations are characterized by tension given the differences of both political regimes. However, because of the rising of the political radicalism, there is a possibility of an involuntary and temporary approximation.

Palavras-chave: Estados Unidos; Síria; Oriente Médio

Key words: United States; Syria; Middle East

Recebido em 15/10/2014

Aprovado em 21/11/2014

Resenha

Nunca antes na diplomacia ... A política externa brasileira em tempos não convencionais¹

Priscilla de Almeida Nogueira da Gama*

Nunca antes um governo mereceu tanto destaque nem foram empreendidos tantos estudos acerca do seu plano de atuação e suas medidas de política externa quanto o governo do Partido dos Trabalhadores no poder central do Brasil. Tal governo, iniciado em 2003 com a posse de Luís Inácio Lula da Silva e que teve plano de continuidade com a eleição de Dilma Rousseff, em 2010, representou e representa uma ruptura diplomática com a linearidade de atuação do Itamaraty. O livro “Nunca antes na diplomacia ... A política externa brasileira em tempos não convencionais”, do diplomata e acadêmico Paulo Roberto de Almeida, procura analisar essa transição. Como uma coletânea de artigos, o livro traça o plano da diplomacia brasileira dando destaque de forma crítica à atuação do governo petista e à chamada era do “Nunca antes”.

Desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a diplomacia brasileira tem passado por mudanças. De fato, a partir de FHC o Brasil inaugura, mais fortemente, a chamada diplomacia presidencial que apresenta ininterruptão com Lula. A figura do presidente, nestes períodos, ganhou destaque e projeção no cenário internacional, mas foi o governo de Luís Inácio que administrou de forma grandiloqüente essa imagem presidencial.

O presidente em exercício desde 2003, segundo Almeida, passou a executar, intensamente, a política externa brasileira a partir de impressões pessoais e através dos quadros do Partido dos Trabalhadores. Neste sentido, as diretrizes básicas e o quadro institucional do Itamaraty foram deixados de lado.

O Brasil contou, durante mais de nove décimos de sua história diplomática, com uma ação exterior fortemente institucionalizada, previsível, formulada e executada de modo profissional, por servidores do Estado, dedicados e especializados nesse tipo de atividade e segundo linhas de ação também caracterizadas por fortes doses de continuidade e gozando do consenso de diversas forças políticas que se sucederam no poder, sem, no entanto, alterar as linhas básicas dessa diplomacia. (p.216)

O governo Lula representou uma quebra com a atuação tradicional do Itamaraty. Novas agendas foram estabelecidas e repercutiram em críticas acadêmicas. Entre elas, pode-se destacar o alinhamento do Brasil na política Sul-Sul. Almeida critica essa guinada ao Sul, que considera ter reduzido o alcance da atuação internacional

1 ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Nunca antes na diplomacia...A política externa brasileira em tempos não convencionais*. Editora Appris, Curitiba, 2014, 289 p. (ISBN: 978-85-8192-429-8).

* Graduanda em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB (priscilla.gama17@gmail.com)

do Brasil. Para ele não existe uma grande estratégia brasileira para lançar o país como sujeito no cenário internacional. Segundo o autor, uma grande estratégia visa o relacionamento com uma gama diferenciada de atores internacionais, como uma forma eficaz de atuação no cenário internacional. Não existiria, de acordo com o argumento do autor, uma lógica causal na atuação de concentrar as relações exteriores em um plano unilateral.

A diplomacia praticada por Lula, foi alcunhada, por membros do próprio governo, como “ativa” e “altiva”, e com notáveis pretensões. Contudo, quando analisada sobre o prisma dos principais objetivos aos quais se propunha a alcançar, seus planos parecem não ter alçado voo. O governo almejava uma cadeira permanente no Conselho de Segurança, assim como a reformulação da Carta das Nações Unidas, um reforço e reformulação do Mercosul como um bloco integrado na América do Sul e a finalização das negociações comerciais multilaterais. Esses objetivos, entretanto, parecem não ter sido bem elaborados, o Mercosul assumiu uma postura evidentemente mais política deixando em segundo plano seu viés econômico. A busca incessante por um assento na ONU, segundo Almeida, aparenta ser uma ilusão que ocasionou desgastes desnecessários no entorno político brasileiro. Outras formulações da política brasileira apontam para o seu excessivo uso partidarista.

Tendo em vista os compromissos programáticos de política externa adotado pelo Partido dos Trabalhadores, o Brasil se aliou com países não hegemônicos de condutas duvidosas quanto aos direitos humanos – uma das principais agendas externas do Brasil, mas de viés semelhante. Além disso, contrariando uma das principais posturas da diplomacia brasileira, o presidente apoiou candidatos de clara posição esquerdista na América Latina, indo de encontro ao princípio de não ingerência nos assuntos internos de outros Estados.

O Brasil tinha como objetivo, como observa Almeida, “mudar as relações de força no mundo”, a partir de uma coalizão com países não hegemônicos e de uma quebra de atuação com a política até então empregada. A política de mudança externa e de manutenção da política econômica é, assim, classificada pelo autor como exótica, devido a sua quebra de diferenciação com as políticas anteriores.

Paulo Roberto de Almeida, portanto, traz uma análise crítica da atuação dos presidentes no poder desde 2003 e a correlação dos mesmos com a reformulação da política externa brasileira e as novas linhas de ações empreendidas pelo Itamaraty. Tal análise, presente na coletânea de artigos, desenvolve uma visão em muito distinta daquela abordada pela maioria dos acadêmicos que se dedicam à análise da Política Externa Brasileira, compondo uma reflexão complexa e corajosa dos anos petistas.

Resenha

The fourth revolution¹

Reinaldo Alencar Domingues*

John Micklethwait and Adrian Wooldridge are categorical: Democracy is at crisis. Governments are overloaded and bloated. The average share of government spending in thirteen rich countries has climbed from 10% at the beginning of the XX century to around 47% nowadays. People have unreal expectations and contradictory demands. To win elections, politicians act irresponsibly by making false promises or by offering more benefits. The vicious circle is quite clear. The more responsibilities the state assumes, the worse it performs and the angrier people get. And they react with even more demands. The same mechanism that allows democracy to function is leading it to a collapse. By listening to the general public and trying to cope with their expectation of what should be done, politicians are increasing spending, overstretching regulations and turning opposition ever more radical in the process. The combination of state's inefficiency, political paralysis and people's dissatisfaction feeds disbelief. For a political system that bases its legitimacy in representation and trust, that's a very bad sign.

According to the authors, the Western world is living an apparent paradox. The state is on a mission to give people evermore of what they want. Yet, no one seems happier. America has gotten into a fiscal mess. The debt is rising while the government is stuck with gridlocks. Democracy everywhere faces cynicism. No one trusts politicians anymore. Just 17% of Americans say they trust the federal government and Congress has only 10% of approval rating. By contrast, 85% of the Chinese people approve their government's decisions. Europe is also in trouble. As predicted by Milton Friedman, the monetary union is leading to political disunion. European Union accounts for 7% of the world's population and 50% of its social spending. The moderates' inability to solve problems is making the extremists gain popularity. Besides all, demography is against everybody. The aging of the populations will be an additional weight on overloaded societies. In short, the welfare fantasy is coming to an end and the state is going to start to take things away.

Part of this problem comes from the confusion about a philosophical question: what is the state for? Hobbes believed the Leviathan should provide security. During Bush's administration, the U.S decided the state was not only concerned about protecting itself against a foreign attack, but should also expand democracy across the Middle East. Stuart Mill thought the answer was liberty. Recently, the actions of the National Security Agency showed that it was fine for the state to check our emails and phone calls. Finally, Beatrice Webb argued that the state should provide welfare for all. But what was at first a minimal safe net to protect the vulnerable from unemployment and misery became free university and bus passes for all and a quest to popularize opera. That gradual degeneration is endangering the western world's place as the beacon of humankind.

¹ MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*. New York, The Penguin Press, 305pp, 2014, ISBN 978-1-59420-539-2.

* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (reinaldoalencar@gmail.com).

The West is no longer the most relevant reference of governance. In fact, the Chinese government sends students to the United States to learn what not to do in terms of how to manage a country. At the same time, the authors argue that the emerging world is coming up with interesting new ideas. India innovated by applying Fordism to their health care system. Brazil developed a conditional cash transfer system that caught the world's attention. In the East, the ideas of democracy and welfare are being contested. Singapore's authoritarian business-friendly small government inspires the Chinese. They believe that democracy is short sighted – always thinking on the next election – and dysfunctional (and looking at the examples of the U.S. and the E.U., who can say they are wrong?). China itself inspires leaders all around the globe with their fast growth state capitalism model. Some of these countries are convinced that democracy doesn't work: that has happened before. But unlike the past times, the current competitors accept that capitalism and globalization are necessary and unavoidable, which makes them much more dangerous. The West's ability to correct its own flaws is going to be essential to determine if democracy will remain the only reasonable social order of the future.

Fortunately, there are creative solutions appearing around the world. The Scandinavians offer several lessons about more responsible legislation, such as: i) an automatic mechanism of correction of the retiring age based on the life expectancy of the population; ii) sunset clauses to new regulations – *i.e.*, the approved laws expire in a pre-determined time to avoid anachronism and allow renewal; iii) adopting the concept of “*Flexicurity*” to allow companies to fire their employees easily but the government help them to find new jobs. They also relegate public services to private companies and NGOs leaving the government to regulate and evaluate their performances. The goal is to extend the market into the state – not the opposite – while finding a balance between providing collective goods and achieving fiscal balance. The Scandinavian experience demonstrated that it is possible to improve services while reducing spending. But there's not much room for overexcitement. Reforming the state is probably one of the most difficult tasks in the world.

Though the authors tend to focus mainly on developed countries, there's a lot in the book that will interest the Brazilian reader. It offers a great opportunity to rethink the role of the state in our society. Although still poor in *per capita* terms, the country has built a huge welfare net of social benefits that demands the existence of a large government. All the “big state's diseases” are clearly present in Brazil. A large chunk of the social spending tends to go to middle class pockets. The regulations are kidnapped by interests groups. Also, the gigantic bureaucracy stimulates corruption and rent-seeking behavior. The book will offer access to innovations in public management, new uses of technology in the public sector and new solutions to deep fiscal problems such as pensions and health care.