

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 1 | 2015

*The Future of
U.S. - China
Relations*

Joshep S. Nye Jr.

*Esportes, Megaeventos
Esportivos e Relações
Internacionais*

Luís Antonio Paulino

*¿La maldición de los
recursos naturales?
Conocimiento experto,
político y intereses
sectoriales en el desarrollo
en Sudamérica*

Gaston Fulquet

*As consequências da crise
na Síria para o Irã: impactos
para sua estratégia regional
e no Eixo de Resistência*

Paulo Fagundes Visentini,
Willian Moraes Roberto

*América do Sul como
Comunidade de
Segurança: Região
Autônoma e Construção
de Identidade*

Lucas Amaral Batista
Leite

*Tipificando o terrorismo
no Congresso brasileiro:
os Projetos de Lei e
literatura acadêmica*

Guilherme Frizzera,
José Maria de Souza
Junior

*"Paz e
Propaganda de Paz"*

Norberto Bobbio

*Resenha: O Século XXI
pertence à China?: Um
debate sobre a grande
potência asiática*

Alexandre C. C. Leite,
George B. Andrade


Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais


Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

Apresentação

O volume 4, número 1 da *Brazilian Journal of International Relations (BJIR)* apresenta artigos sobre temas diversos das Relações Internacionais Contemporâneas: o futuro das relações entre Estados Unidos e China; os esportes e as relações internacionais; energia e biocombustível na América do Sul; a crise da Síria e seus impactos no Irã; a tipificação do terrorismo no Congresso brasileiro; e segurança e defesa regional. O volume apresenta também uma resenha de livro relevante aos debates sobre o papel da China no século XXI e uma tradução de Norberto Bobbio sobre o discurso pacifista no bloco soviético.

No artigo “*The Future of U.S. China Relations*”, Joseph S. Nye Jr^o reflete sobre as consequências sistêmicas internacionais derivadas da possibilidade contemporânea da China vir a ser a economia mais ponderosa do mundo, ultrapassando os Estados Unidos. Nye Jr^o compara dados relevantes dos dois países, tais como território, população, exército, indústria cultural, universidades, organizações não governamentais e *soft power*. E sugere que o crescimento chinês, apesar de significativo, esbarra nos desafios de um interior subdesenvolvido e uma rápida urbanização. Argumenta ainda que os Estados Unidos terá dificuldades para conter o avanço dos países emergentes, mas a interdependência com a China poderá ser um fator chave para o equilíbrio e balanço de poder sistêmico global, o qual poderá gerar benefícios mútuos entre o Ocidente e a Ásia.

Em “*Esportes, Megaeventos Esportivos e Relações Internacionais*”, Luís Antonio Paulino analisa a importância do esporte às relações internacionais, especificamente, a experiência da China, do Reino Unido e do Brasil na organização de megaeventos esportivos, tais como os Jogos Olímpicos e a Copa Mundial de Futebol da FIFA. Paulino sustenta que as competições esportivas internacionais auxiliam na internacionalização dos países, bem como na ampliação do seus respectivos prestígios internacionais. Possibilitando uma oportunidade ímpar para países e cidades projetarem uma imagem positiva para o mundo e atraírem investimentos e negócios.

Já no terceiro artigo, “*¿La maldición de los recursos naturales? Conocimiento experto, política y intereses sectoriales en el desarrollo de biocombustibles en Sudamérica*”, Gaston Fulquet revisa a tese da maldição dos recursos naturais e seu impacto sobre a estratégia de desenvolvimento da maioria dos países do chamado Sul Global. Sugere que ela continua atualizada devido a demanda crescente dos países industrializados

por fontes de energia renováveis e, conseqüentemente, a predisposição dos países sul-americanos em serem provedores globais deste bem na lógica do mercado. Mas, para além disto, aproveitar esta oportunidade tem refletido também em ações cooperativas regionais em torno da “nova esquerda latinoamericana”. O que poderá ensejar novos arranjos de interesses entre os detentores de conhecimentos específicos na área de biocombustíveis, interesses privados e Estado na consolidação de novas oportunidades de acumulação de riquezas na América do Sul. Consolidando assim, uma nova estratégia de desenvolvimento sustentável na região.

No trabalho *“As conseqüências da crise na Síria para o Irã: impactos para sua estratégia regional e no eixo de resistência”*, Willian Moraes Roberto e Paulo Fagundes Visentini argumentam que a crise na Síria está colocando em xeque a estratégia de inserção regional do Irã, especificamente, o denominado Eixo de Resistência contra às políticas hegemônicas dos Estados Unidos e de Israel no Oriente Médio. A internacionalização do conflito na Síria está gerando ao Irã um aumento da sua vulnerabilidade regional, induzindo-o a uma moderação em sua política externa.

O artigo *“Tipificando o Terrorismo no Congresso Brasileiro: os Projetos de Lei e literatura acadêmica”*, de Guilherme Frizzera e José Maria de Souza Junior, realiza uma análise comparativa entre a definição conceitual de terrorismo pela academia e pelo poder legislativo brasileiro. O artigo sustenta que há duas definições de terrorismo em disputa: a definição da academia e a definição dos projetos de lei do Congresso Nacional. A definição da academia sobre terrorismo leva em consideração os aspectos de motivação subjetiva e dos métodos da ação terrorista, sinalizando às autoridades de segurança a forma mais adequada de enquadrar as ações terroristas. Enquanto, os projetos de lei que circulam no legislativo brasileiro consideram a ação terrorista tão somente no aspecto dos métodos, afastando os criterios subjetivos. Esta realidade ameniza a possibilidade de uso indevido do termo no debate político, mas limita o enquadramento pelas autoridades na perspectiva subjetiva de possíveis intenções terroristas no país, inviabilizando, em muitas ocasiões, ações preventivas.

O artigo *“A América do Sul como comunidade de segurança: região autônoma e construção de identidade”*, de Lucas Amaral Batista Leite, passa a limpo o discurso de segurança e defesa nacional do governo brasileiro, por meio da análise dos discursos oficiais e dos documentos emitidos pelo Ministério da Defesa na gestão de Celso Amorim. O autor apresenta o posicionamento ontológico e epistemológico das correntes teóricas

empregadas neste processo para buscar a compreensão de como o Brasil constrói-se na identidade e na prática como ator nessa seara da política internacional de dentro para fora, tornando-se capaz de estabelecer seu entorno estratégico em busca da defesa dos interesses nacionais.

Como salientamos no último número, de maneira inédita no Brasil, a BJIR em parceria com o Instituto Bobbio publica a tradução do texto “*Paz e Propaganda de Paz*” de Norberto Bobbio. Poucos conhecem, mas no acervo do Instituto Bobbio há diversos artigos, muitos originais, de autoria de Bobbio tratando de temas internacionais. Essa parceria institucional viabilizará a publicação inédita no Brasil de uma série desses artigos em português, apresentando ao público nacional reflexões instigantes de Bobbio sobre questões internacionais. No caso do texto em voga, Bobbio analisa a paz como valor no discurso pacifista do bloco soviética no âmbito da guerra fria entre EUA e URSS, especialmente a partir de declarações de Stálin, analisadas sob dois pontos de vista lógicos: a sua natureza e a sua eficácia.

Por fim, publicamos a resenha do livro de FERGUNSON, Niall, ZAKARIA, Fared, KISSINGER, Henry, LI, David. *O século XXI pertence à China?: Um debate sobre a grande Potência Asiática*. Tradução Bruno Alexander. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. ISBN 8535255303. A resenha tem como autores Alexandre César Cunha Leite e George Bronzato de Andrade.

Esperamos que a leitura do volume 4, número 1 da **BJIR**, seja útil aos leitores de um modo geral, especificamente aqueles profissionais atuantes na área de Relações Internacionais e Políticas Públicas. Boa leitura a todos!

Os Editores.

Colaboradores

Alexandre César Cunha Leite é professor Doutor Adjunto do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq) e pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM/PUCMINAS/CNPq). Contato: alexccleite@gmail.com

Gaston Fulquet es candidato Doctoral del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Magister en Integración Regional (Universidad de Buenos Aires). Investigador principal y coordinador académico del *Global Studies Programme* de FLACSO-Argentina. Contacto: gfulquet@flacso.org.ar

George Bronzado de Andrade é analista Judiciário, mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq). Contato: georgebronzado@gmail.com

Guilherme Frizzera é graduado em Relações Internacionais pelas Faculdades Integradas Rio Branco. Mestrando em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). Contato: guilhermefrizzera.ri@gmail.com

José Maria de Souza Junior é mestre em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). Professor de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco. Contato: josemariasjunior@gmail.com

Joseph S. Nye Jr. is University Distinguished Service Professor at the Harvard Kennedy School of Government and author of *The Future of Power*. Email: Joseph_Nye@hks.harvard.edu

Lucas Amaral Batista Leite é atualmente professor da Fundação Armando Álvares Penteado e Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUCSP). Atua na área de Defesa, Paz e Segurança Internacional, especialmente em relação aos temas de Política Externa Norte-Americana, Terrorismo, Conflitos Internacionais e Abordagens Pós-Estruturalistas. Integrante do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e filiado à Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) e Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Contato: leite.ri@gmail.com

Luís Antonio Paulino é professor da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Unesp/Campus de Marília. Ex-Assessor-Chefe do Gabinete do Ministro do Esporte (2012-2014). Email: paulinounesp@gmail.com

Paulo Fagundes Visentini é Professor Titular de Relações Internacionais da UFRGS. Doutor pela USP e Pós-Doutorado em Relações Internacionais pela London School of Economics. Pesquisador do CNPq, Coordenador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/UFRGS) e Editor da Revista Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations.. Contato: paulogfv@terra.com.br

Willian Moraes Roberto é graduado do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pesquisador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais. Tem interesse nos seguintes temas: Segurança Internacional, Multipolaridade, Oriente Médio, Irã, Síria, Norte da África. Contato: willianmroberto@gmail.com

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 1 | 2015

The future of U.S. - China Relations

Joseph S. Nye Jr.



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

THE FUTURE OF U.S. - CHINA RELATIONS

Joseph S. Nye Jr.¹

Abstract: With the recent possibility of China rising as the world's most powerful economy and surpassing the US, this paper will explore what is possible to expect for the future. Under these circumstances it is developed how the relationship between the two countries can change the international scene that we know since the end of Cold War. To comprehend this situation it is compared China and US in terms of: territory; population; army; cultural industries; Universities; non-governmental organizations; and soft power. Despite China's astounding growth rate, it is argued that China has been facing problems such as an underdeveloped countryside and a rapid urbanization. Furthermore, for the U.S. maybe, in a near future, it will be a hard mission to hold back the power gain of emergent countries. Although, it is clear that China and US are, in terms of commerce, interdependent. It is concluded that this process, in the end, can manage to a positive change that would bring benefits for all countries and the balance of power is decisive for the success or ruin of the relationship between these eastern and western countries.

Key-words: China – U.S. Relations; Economic power; Balance of power.

O FUTURO DAS RELAÇÕES CHINA-ESTADOS UNIDOS

Resumo: Com a recente possibilidade da China se tornar a economia mais poderosa do mundo, ultrapassando os Estados Unidos, esta pesquisa irá explorar o que é possível esperar para o futuro. Dentro desse contexto é desenvolvido como as relações entre esses dois países podem causar mudanças no âmbito internacional, o qual se conhece desde o fim da Guerra Fria. Para compreender essa situação são comparados, China e Estados Unidos, em termos de: território; população; exército; indústria cultural; universidades; organizações não governamentais; e soft power. Apesar da surpreendente taxa de crescimento chinesa, argumenta-se que a China ainda enfrenta problemas como um interior subdesenvolvido e a rápida urbanização. Ademais, para os Estados Unidos talvez, em um futuro próximo, seja difícil a missão de conter o avanço de poder dos países emergentes. Embora, seja claro que a China e os EUA são, em termos de comércio, interdependentes. Conclui-se que este processo, no final, pode causar uma mudança positiva, podendo trazer benefícios para todos os países e o balanço de poder é essencial para o sucesso ou ruína da relação entre os países ocidental e asiático.

Palavras-Chave: Relações China-Estados Unidos; Poder econômico; Balanço de Poder.

¹ Joseph S. Nye Jr. is University Distinguished Service Professor at the Harvard Kennedy School of Government and author of *The Future of Power*. Email: Joseph_Nye@hks.harvard.edu

The British historian Niall Ferguson has said “the 21st century will belong to China.” A recent book is even entitled *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order.*² How valid are such projections?

China’s territory is equal to that of the United States and its population is four times greater. It has the world’s largest army, more than 250 nuclear weapons, and modern capabilities in space and cyber space (including the world’s largest number of internet users.) In soft power resources, China still lacks cultural industries able to compete with Hollywood or Bollywood; its universities are not top ranked; and it lacks the many non-governmental organizations that generate much of America’s soft power. However, it has always had an attractive traditional culture, and it has created hundreds of Confucius Institutes around the world to promote it.

Already in the 1990s, I wrote that the rapid rise of China might cause the type of conflict described by Thucydides when he attributed the Peloponnesian War to the rise in the power of Athens and the fear it created in Sparta.³ The political scientist John Mearsheimer flatly asserts that China cannot rise peacefully.⁴ Historical analogies are also drawn to World War I, when Germany had surpassed Britain in industrial power and the Kaiser was pursuing an adventurous, globally oriented foreign policy that was bound to bring about a clash with other great powers.

In contrast, however, China still lags far behind the United States in the hard power to coerce and pay (military sticks and economic carrots) as well as the soft power of attraction. While its “market Leninist” economic model provides soft power in some authoritarian countries, it has the opposite effect in many democracies.⁵ Nonetheless, the rise of China recalls Thucydides’ other warning that belief in the inevitability of conflict can become one of its main causes.⁶ Each side, believing it will end up at war with the other, makes reasonable military preparations which then are read by the other side as confirmation of its worst fears. In this

² Ferguson quoted in Jonathan Fenby, *Will China Dominate the 21st Century*, (Cambridge, Polity, 2014) p. 13. See also Martin Jacques, *When China Rules the World* (New York: Penguin, 2009).

³ See Joseph Nye, “As China Rises, Must Others Bow?” *The Economist*, June 27, 1998, p23.

⁴ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York, W.W. North, 22001), 4

⁵ Ingrid d’Hooghe, *The Limits of China’s Soft Power in Europe: Beijing’s Public Diplomacy Puzzle* (The Hague: Netherlands Institute of International Relations, 2010).

⁶ Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, (London, Penguin, 1972) p. 62.

regard, a possible source of optimism is Jonathan Fenby's judgment that China "will not have the economic, political and human resources to dominate the world, even if it wished to do so."⁷

Economic Power

The "rise of China" is a misnomer; recovery is more accurate. China was the world's largest economy until it was overtaken by Europe and America in the past two centuries as a result of the industrial revolution. After Deng Xiaoping's market reforms in the early 1980s, China's high annual growth rates of 8 to 10 percent led to a remarkable tripling of its GDP in the last two decades of the 20th century, and many believe it will soon regain its place as the world's largest economy.

Nonetheless, China has a long way to go to equal the power resources of the United States, and it still faces many obstacles to its development. Currently the American economy is about twice the size of China's at official exchange rates, but China may soon pass the U.S. if measured at purchasing power parity (ppp). All such comparisons and projections are somewhat arbitrary. Purchasing power parity is an estimate that economists make to compare welfare in different societies, but it also sensitive to population size. Thus India, the tenth largest economy measured at the dollar/rupee exchange rate, comes out as the world's third largest in terms of ppp. On the other hand, comparisons in terms of current exchange rates, although they may fluctuate depending on currency values, are often more accurate in estimating power resources. The value of a given salary in terms of being able to buy a haircut or a house is best compared by using purchasing power parity. On the other hand, the cost of imported oil or an advanced aircraft engine is better judged at the exchange rates that must be used to pay for them.

Even if overall Chinese GDP passes that of the United States (by whatever measure), the two economies will be equivalent in size, but not equal in composition and sophistication. China still has a vast underdeveloped countryside, and faces a number of challenges including rapid urbanization. Per capita income provides a better measure of the sophistication of an economy, and even measured in ppp, China's per capita income is only 20 percent of the American level and it will take decades to catch up (if ever).

⁷ Fenby, cited above, p.26, 6.

Of course total size is an important aspect of economic power. Having a large attractive market and being the largest trading partner for a large number of countries is an important source of leverage which China wields frequently. But that is not the same as equality. For example, although China surpassed Germany in 2009 as the world's largest trading nation in terms of volume, Chinese are concerned that their country "has yet to develop into a truly strong trading country" because trade in services is lackluster, many exports have low added value, and China lacks "top notch brands compared with world trade powerhouses like the United States and Germany." (Nineteen of the top 25 global brands are American.)⁸ Of transnational corporations, 46 percent of the top 500 are owned by Americans.⁹ In other words, Chinese trade is larger but relatively less sophisticated than that of the United States or Germany.

Another illustration comes in the monetary area. China has studied the power (including financial sanctions) that the United States derives from the role of the dollar in the world. China has tried to increase its financial power by encouraging the use of the yuan for trade finance, and it now represents 9 percent of the global total. But the dollar still accounts for 81 percent. The role of the yuan will increase, but it is unlikely to displace the dollar until China lets international markets set exchange rates, and develops deep and sophisticated domestic capital markets and an accompanying legal structure that engenders trust. As *The Economist* notes "size and sophistication do not always go together....In the 2020s China will probably be the world's biggest economy, but not its most advanced. America's sophistication is reflected in the depth of its financial markets." China's are only one-eighth as big and foreigners are permitted to own only a tiny fraction.¹⁰

Technology is yet another example of differences in sophistication. China has important technological achievements but it also has relied heavily on a strategy of copying foreign technologies more than domestic innovation. In the words of the Chinese journal *South Reviews*, "China boasts the title of the largest factory powerhouse in the world [and] China-based patents are growing fast and exceeding those of developed countries. But most patents obtained in China

⁸ "Living Up to the Title," *Beijing Review*, May 22, 2014, p.2; Daniel Gross, "Yes We Can Still Market: Why US Brands Remain the World's Most Valuable," *The Daily Beast*, June 1, 2014.

⁹ Alexandra Raphael, "American economic power in decline? Rethinking the data in the context of globalization," *Journalist's Resource*, February 11, 2014.

¹⁰ Neil Irwin, "This One Number Explains How China is Taking Over the World," *Washington Post.com*, December 3, 2013; "The Once and Future Currency," *The Economist*, March 8, 2014, p80.

are less important in the entire industrial chain....In short, China remains weak in science and technological innovation.”¹¹ Chinese often complain that they produce i-phone jobs, but not Steve Jobs. The trade volume shows up in Chinese statistics, but the value added shows up in the U.S. figures.

Looking ahead, at some point China’s growth will slow, as all economies do once they develop. Some economists think China’s growth will slow to 5 percent as it downsizes wasteful political investment in the inefficient state-owned sector, and it may have trouble maintaining that level as demographic problems set in after 2020.¹² But even at lower rates China could continue to grow faster than much of the world. However, linear projections of growth trends can be misleading because countries tend to pick the low hanging fruit as they benefit from imported technologies and cheap labor in the early stages of economic take-off, and growth rates generally slow as economies reach the per capita levels of income (in ppp) that China is now approaching. This so-called “middle income trap” is not an iron law (as Japan and South Korea proved), but a regularity that many countries encounter if they fail to innovate and change their growth model. President Xi Jinping is well aware of the problem and China is trying to implement market reforms to avoid it.

The Chinese economy faces serious obstacles of transition from inefficient state owned enterprises, growing inequality, environmental degradation, massive internal migration, an inadequate social safety net, corruption and an inadequate rule of law. The north and east of the country have outpaced the south and west. Only 10 of 31 provinces have per capita income above the national average, and underdeveloped provinces include those with higher proportions of minorities like Tibet and Xinjiang. Moreover, China will begin to face demographic problems from the delayed effects of the one child per couple policy it enforced in the 20th century.¹³ Newcomers to China’s labor force started to decline in 2011, and China’s labor force will peak in 2016. China is aging very rapidly, and by 2030 it will have more elderly dependents than children. Chinese express concern that their country is “getting old before getting rich.”

¹¹ *South Reviews* editorial reprinted in *Beijing Review*, March 27, 2014, p. 10.

¹² Toshiya Tsugami, “The Future Growth of China and Security in East Asia,” paper presented to SPF-CSIS joint Commission on the US-Japan Alliance, June 24, 2013.

¹³ Sam Roberts, “In 2025, India to Pass China in Population, U.S. Estimates,” *New York Times*, December 16, 2009.

Reducing saving and increasing domestic consumption as China plans is an obvious but not easy answer because an aging population may keep household savings high, and high corporate savings reflect special interests and limited competition in some sectors. And although China holds the worlds' largest foreign currency reserves of nearly \$4 trillion, it will have difficulty in increasing its financial leverage until it has an open bond market where interest rates are set by the market and not the government. Nor do China's massive holding of dollars give it much direct bargaining power with the US, because in an interdependent relationship power depends on asymmetries in the interdependence. China holds dollars it receives from its sales to America, but the U.S. keeps its market open to Chinese products and that creates growth, jobs and stability back in China. Despite irritations and temptations, China has not dumped its dollars on world financial markets. In doing so, it might bring America to its knees, but at the cost of bringing itself to its ankles.

China's authoritarian political system has thus far shown an impressive capability in relation to specific targets, for example building impressive new cities and high speed rail projects. Whether China can maintain this capability over the longer term is a mystery both to outsiders and to Chinese leaders. Unlike India, which was born with a democratic constitution, China has not yet found a way to solve the problem of demands for political participation (if not democracy) that tend to accompany rising per capita income. The ideology of communism is long gone, and the legitimacy of the ruling party depends upon economic growth and ethnic Han nationalism. Will economic change bring political change when per capita GDP approaches \$10,000 (ppp) as occurred in neighboring South Korea and Taiwan? Whether China can develop a formula that can manage an expanding urban middle class, regional inequality, and resentment among ethnic minorities remains to be seen. The basic point is that no-one, including Chinese leaders, knows how China's political future will evolve and how that will affect its economic growth.

Cyber politics presents another complication. With 600 million users, China has the largest internet population, as well as a highly developed system of governmental controls and filters. Companies self-censor and follow government orders. Nonetheless, some leakage of information is inevitable. Coping with greatly increasing flows of information at a time when restrictions can hinder economic growth presents a sharp dilemma for Chinese leaders. Though

the Communist Party elite is unlikely to lose control of the population, politics sometimes has a way of confounding economic projections.

Military Power

As long as China's economy grows, it is likely that its military expenditure will increase. China spends about 2 percent of GDP on the military (half the U.S. level) but GDP is growing rapidly. China's official 2014 budget of \$132 billion was about a quarter of the American budget, but Chinese statistics on military expenditure do not include many items that are listed in the American defense budget. The International Institute of Strategic Studies adds another \$20-30 billion to the official number. After a period of low investment, from 1989 to 2009 China's official military budget increased by double digits every year, and last year it rose 12 percent.

At the same time, China's 11 percent of global military expenditure is far less than the American 39 per cent. At current growth rates, China's military expenditure may be half that of the U.S. in 2020, but in accumulated stocks of modern military equipment, the U.S. retains at least a 10:1 advantage over China without even counting American allies.¹⁴ China has not developed significant capabilities for global force projection, and while it has increased its ability to complicate American naval operations off its coast, it is only beginning the complex process of developing a blue water navy with carrier battle groups.

With one refurbished Ukrainian carrier, China is still decades behind America's ten carrier battle groups with long experience in global maneuvers. China is developing two different prototypes of fifth generation stealth fighter aircraft, but again without the global reach of the Americans. At the global level, China has a limited number of intercontinental ballistic missiles and has been making impressive efforts to develop asymmetrical conflict capabilities in space and cyberspace, but it is still not the equal of the U.S. in these domains. And in the conventional arena, it lacks the alliances, overseas bases, long range logistics, and the expeditionary experience of American forces. While the U.S. has some 240,000 troops based in dozens of foreign countries, China has a few thousand engaged primarily in UN peacekeeping missions.

¹⁴ James Steinberg and Michael O'Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve: U.S.-China Relations in the Twenty-First Century*, (Princeton, Princeton University Press, 2014), pp 93, 184

The fact that China will not soon be a peer in global power projection should not detract from the fact that China's investments in fighters, submarines, cruise missiles and intermediate range ballistic missiles have already increased the costs of any American intervention in the seas near China's coasts. Global military reach should not be conflated with regional military effectiveness. If current trends continue and the United States wishes to continue to reassure its allies in the region, it will need to reduce its force vulnerability in the face of China's strategy of area denial. This will require costly investments such as stealthy unmanned aerial vehicles that can operate from carrier flight decks; submarines with greater land attack capacity; local ballistic missile defenses, a more resilient system of smaller satellites, and offensive cyber capabilities.¹⁵

Soft Power

In 2007, President Hu Jintao told the Chinese Communist Party that China needed to increase its soft power. For a rising power like China whose growing economic and military might frightens its neighbors into counter-balancing coalitions, a smart strategy includes soft power to make China look less frightening and the balancing coalitions less effective.

The soft power of a country rests primarily on three resources: its culture (in places where it is attractive to others), its political values (when it lives up to them at home and abroad), and its foreign policies (when they are seen as legitimate and having moral authority.) But combining hard and soft power resources into a smart strategy is not always easy. For example, establishing a Confucius Institute in Manila to teach Chinese culture may help produce soft power, but it is less likely to succeed in a context where China is bullying the Philippines over possession of disputed islands in the South China Sea. As China becomes more assertive in its territorial claims towards its neighbors, it makes it more difficult to achieve the objective of increasing its soft power.

Moreover, much of America's soft power is produced by civil society – everything from universities and foundations to Hollywood and pop culture – not from the government. Sometimes the United States is able to preserve a degree of soft power because of its critical and uncensored civil society even when government actions -- like the invasion of Iraq -- are

¹⁵ Evan Braden Montgomery, "Contested Primacy in the Western Pacific," *International Security* 38 (Spring 2014), pp 115-149

otherwise undermining soft power. But in a smart power strategy, hard and soft reinforce each other.

In his book China Goes Global, David Shambaugh details how China has spent billions of dollars on a charm offensive to increase its soft power. Chinese aid programs to Africa and Latin America are not limited by the institutional or human rights concerns that constrain Western aid. The Chinese style emphasizes high-profile gestures. But for all its efforts, China has had a limited return on its investment. Polls show that opinions of China's influence are positive in much of Africa and Latin America, but predominantly negative in the major powers of the United States, Europe, India, and Japan.

The 2008 Beijing Olympics was a soft power success, but shortly afterwards, China's domestic crackdown on human rights activists undercut its soft power gains. The 2009 Shanghai Expo was also a great success, but it was followed by the jailing of Nobel Peace Laureate Liu Xiaobo and television screens around the world were dominated by scenes of an empty chair at the Oslo ceremonies. Marketing experts call this "stepping on your own message."

China makes the mistake of thinking that government is the main instrument of soft power. In today's world, information is not scarce but attention is, and attention depends on credibility. Government propaganda is rarely credible. The best propaganda is not propaganda. For all the efforts to turn Xinhua and China Central Television into competitors for CNN and the BBC, there is little international audience for brittle propaganda. As *The Economist* noted about China, the party has not bought into "Nye's view that soft power springs largely from individuals, the private sector, and civil society. So the government has taken to promoting ancient cultural icons whom it thinks might have global appeal."¹⁶

The development of soft power need not be a zero sum game. All countries can gain from finding each other attractive. But for China to succeed, it will need to restrain its claims upon its neighbors, and this is difficult in a period of rising nationalism. With regard to more distant countries in Europe or North America, it will need to be self-critical and unleash the full talents of its civil society but this is difficult in a period when the Communist Party is pursuing tighter controls. While China's economic success, its economic aid programs, and its 700 Confucius

¹⁶ "Sun Tzu and the art of soft power," *The Economist*, December 17, 2011

Institutes teaching culture can enhance China's soft power, it will remain limited so long as the domestic constraints of rising nationalism and party control remain strong.

China's Strategy

The current generation of Chinese leaders, realizing that rapid economic growth is the key to domestic political stability, has focused on economic development and what they call a "harmonious" international environment. But times change, power often creates hubris, and appetites sometimes grow with eating. Martin Jacques argues that "rising powers in time invariably use their newfound economic strength for wider political, cultural and military ends. That is what being a hegemonic power involves, and China will surely become one."¹⁷ Chinese leaders have created a myth that China has never invaded its neighbors or behaved "hegemonically," but as Foreign Minister Yang Jiechi famously told an ASEAN meeting in 2010, "China is a big country and other countries are small countries, and that is just a fact."

Traditionally, China saw itself as the center or "middle kingdom" of a tributary system of states in East Asia and some analysts believe it will seek to recreate this order.¹⁸ Others like John Ikenberry argue that the current international order has the openness, economic integration, and capacity to absorb China rather than be replaced by a Chinese led order.¹⁹ Thus far, Chinese leaders have taken only minor steps toward a major global role, whether hegemonic or as a "responsible stakeholder." They still act largely as free riders. China has benefited greatly from the existing international institutional order but it also wants to make some changes, and even Chinese cannot know the views of future generations.²⁰

More important, it is doubtful that China will have the military capability to make overly ambitious dreams possible in the next several decades. Costs matter. It is easier to indulge one's wish list when a menu has no prices on it. Chinese leaders will have to contend with the reactions of other countries as well as the constraints created by their own objectives of economic growth and the need for external markets and resources. Too aggressive a Chinese military

¹⁷ Jacques, cited above, p. 12.

¹⁸ David C. Kang, "Hierarchy in Asian International Relations: 1300-1900," *Asian Security*, 1: 1, 2005, 53-79.

¹⁹ John Ikenberry, "The Rise of China and the Future of the West," *Foreign Affairs* 87, 1 (Jan/Feb 2008), pp. 23-38.

²⁰ Steinberg and O'Hanlon, cited above, p20

posture could produce a countervailing coalition among its neighbors in the region that would weaken both its hard and soft power.

The fact that China is not likely to become a peer competitor to the United States on a global basis, does not mean that it could not challenge the United States in Asia, but the rise of Chinese power in Asia is contested by India and Japan (as well as smaller neighbors such as Vietnam), and that provides a major power advantage to the United States.²¹ The U.S.-Japan alliance, which the Clinton-Hashimoto declaration of 1996 reaffirmed as the basis for stability in post-Cold War East Asia, is an important impediment to Chinese ambitions, as is the improvement in U.S.-Indian relations, and Japan-India relations. This means that in the great power politics of the region, China cannot easily expel the Americans. From that position of strength, the U.S., Japan, India, Australia and others can work to provide incentives for China to play a responsible role, while hedging against the possibility of aggressive behavior as China's power grows.

American Responses

Looking ahead, pessimists predict an impending clash as China grows stronger and seeks to expel the U.S. from the Western Pacific. Some argue that this can be forestalled by the acceptance of spheres of influence in which the U.S. restricts its activities primarily to the Eastern Pacific. But such a response to China's rise would destroy American credibility and lead regional states into bandwagoning rather than balancing China. Instead, a continued U.S. presence can reinforce the natural balancing reactions of regional states and help to shape the environment in a way that encourages responsible Chinese behavior.

An appropriate policy response to the rise of China must balance realism and integration. When the Clinton Administration first considered how to respond to the rise of China in the 1990s, some critics urged a policy of containment before China became too strong. Such advice was rejected for two reasons. First it would have been impossible to forge an anti-China alliance since most countries in the region wanted (and still want) good relations with both the U.S. and China. Even more important, such a policy would have unnecessarily guaranteed future enmity

²¹ For a detailed analysis, see Bill Emmott, *Rivals: How the Power Struggle Between China, India and Japan Will Shape Our Next Decade* (New York: Harcourt, 2008).

with China. Instead the US chose a policy that could be called “integrate and insure.” China was welcomed into the World Trade Organization, but the U.S.-Japan security treaty was revived to insure against China becoming a bully. If a rising China throws its weight around, it drives neighbors to seek to balance its power. In that sense, only China can contain China.

This is a key point in assessing the relative power of the U.S. and China. As Yan Xuetong wrote about how China could defeat America, “to shape a friendly international environment for its rise, Beijing needs to develop more high-quality diplomatic and military relationships than Washington. No leading power is able to have friendly relations with every country in the world, thus the core of competition between China and the United States will be to see who has more high-quality friends.”²² At this point, the United States is better placed to benefit from such networks and alliances. Washington has some 60 treaty allies; China has few. In political alignments, *The Economist* estimates that of the 150 largest countries in the world, nearly 100 lean toward the United States; 21 lean against.²³

In 2011, the United States announced a strategy of rebalancing toward Asia, the fastest growing part of the world economy. Some Chinese see the Obama Administration policy of “rebalancing” towards Asia as a form of containment, but unlike the Cold War doctrine when the U.S. had virtually no trade or social contact with the Soviet Union, it has massive trade with China and some 230,000 students in American universities. Shaping the environment for Chinese decisions is a more accurate description than containment for American strategy.

Some analysts see China as a revisionist state eager to overthrow the established international order as its strength increases. But China is not a full-fledged revisionist state like Nazi Germany or the Soviet Union in the last century. While it has joined in the creation of a BRICS development bank, and promotes regional organizations that suit its needs, China has benefited greatly from and is not eager to destroy existing international institutions such as the UN, the International Monetary Fund, the World Bank, and the World Trade Organization – as well as many others. Europe, Japan, India and Brazil are significant powers that help shape an international environment that encourages responsible behavior, and China cares about its reputation. At the same time, however, as China’s economic power increases, it will be better placed to resist such pressures.

²² Yan Xuetong, “How China Can Defeat America,” *New York Times*, November 21, 2011

²³ Fareed Zakaria, “Obama Needs to Lead with Feeling,” *Washington Post*, May 8, 2014

In addition, technological and social changes are adding a number of important transnational issues to the global agenda such as climate change, pandemics, terrorism, organized crime, and cyber crime. These issues represent not a transition of power among states, but a diffusion of power away from all governments. Coping with these global threats will require increased inter-governmental cooperation that includes China, Europe, Brazil, India, the United States and others.

China aspires to play a larger role in East Asia and the US has Asian allies to whose defense it is committed. Miscalculations are always possible, but conflict is far from inevitable. The legitimacy of the Chinese government depends on a high rate of economic growth and the top leaders realize that China will need many decades before it approaches the sophistication of the American economy. Where Germany was pressing hard on Britain's heels (and passed it in industrial strength), as we have seen, the US remains decades ahead of China in overall military, economic, and soft power resources at the global level. Moreover, China cannot afford a policy like that of the Kaiser's Germany. Too adventuresome a policy risks its gains and stability at home and abroad.

In other words, the United States has more time to manage its relations with a rising power than Britain did a century ago, and China has incentives for restraint. Too much fear can be self-fulfilling. Whether the United States and China will manage their relationship well is another question. Human error and miscalculation are always possible. But with the right choices, war is never inevitable, and the rise of China globally is a long process that can have a positive outcome for everybody.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 1 | 2015

*Esportes, Megaeventos Esportivos
e Relações Internacionais*

Luís Antonio Paulino



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

ESPORTES, MEGAEVENTOS ESPORTIVOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Luís Antonio Paulino¹

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a importância do esporte para as relações internacionais, tendo por base a experiência recente de países que organizaram megaeventos esportivos, tais como os Jogos Olímpicos e a Copa Mundial de Futebol da FIFA, nomeadamente a China, o Reino Unido e o Brasil. Partimos de duas premissas gerais. A primeira é que as competições esportivas são eventos cada vez mais internacionalizados; a segunda é de que esses megaeventos esportivos têm importância cada vez maior para as relações internacionais. Conquistar o direito de organizar esses megaeventos esportivos, além de demonstração de prestígio internacional, é uma oportunidade única para os países e cidades projetarem uma imagem positiva para o mundo e atraírem investimentos e negócios.

Palavras-chave: Esporte, Relações Internacionais, Diplomacia Pública.

SPORTS, SPORT MEGA EVENTS AND INTERNATIONAL RELATIONS

Abstract: The objective of this paper is to analyze the importance of sport for international relations, based on the recent experience of countries that organized sports mega-events such as the Olympic Games and the Football World Cup FIFA, namely China, the United Kingdom and Brazil. We start with two general assumptions. The first is that sports competitions are increasingly internationalized; the second is that these sports mega events have become increasingly important for international relations. Win the right to organize these sports mega events, along with international prestige demonstration, is a unique opportunity for countries and cities projecting a positive image to the world and attract investment and business.

Key-words: Sport, International Relations, Public Diplomacy.

¹ Luís Antonio Paulino é professor da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Unesp/Campus de Marília. Ex-Assessor-Chefe do Gabinete do Ministro do Esporte (2012-2014).

Introdução

Por estar inserido cada vez mais profundamente na lógica de funcionamento do capitalismo global, o esporte reproduz de forma cristalina, em seu microcosmo, as relações e contradições da sociedade atual em temas como globalização, nacionalismo, gênero, raça, classe, propriedade, política nacional e internacional. A relação entre o esporte e a política, nomeadamente a política internacional, é um fato bem documentado. Apenas para ficar num conhecido exemplo, uma das mudanças mais importantes na geopolítica internacional do século XX - a reaproximação entre a China e os Estados Unidos - teve início com um jogo de tênis de mesa, a chamada "Diplomacia do Ping-Pong". A tal respeito, Griffin (2014:58) afirma:

Ao nível diplomático, um encontro entre os dois países era considerado impossível. Mao teria sido demolido pelos radicais esquerdistas de seu partido por aproximar-se diretamente dos americanos, da mesma forma que Richard Nixon teria sido acusado de traição pela direita republicana por fazer uma aceno de reconciliação para os chineses. Mas os primeiros passos entre as duas distantes nações não foram dados pelos políticos; eles foram conduzidos por jogadores de ping-pong". (tradução nossa).

O esporte pode nos falar muito sobre relações internacionais e é um excelente prisma através do qual podemos observá-las. As relações internacionais, no caso do esporte, envolvem países, cidades, regiões, clubes, atletas e seus agentes, torcedores, federações, confederações, organizações não governamentais internacionais como a *Fédération Internationale of Football Association* (FIFA), o Comitê Olímpico Internacional (COI), a Agência Mundial Antidoping (WADA), empresas de comunicação, multinacionais, anunciantes e outros agentes que prosperam à sombra do mundo do esporte, como a indústria do jogo e das apostas.

Para grande parte da opinião pública, o conceito de "relações internacionais" está fortemente associado ao esporte. Como afirma Taylor (2004:129):

Os negócios entre a Austrália e o Reino Unido, por exemplo, são conduzidos (na opinião do público) quase que exclusivamente no campo dos vários esportes. Quem sabe no que consiste o diálogo entre os governos dessas duas nações? Quem se importa? Mas quando se trata de produzir um time de rúgbi ou críquete capaz de derrotar os australianos, milhões de britânicos realmente se importam. Eles querem saber como os australianos aprenderam a produzir tão bons jogadores; como eles organizam seu esporte e o que podemos aprender com eles. (tradução nossa).

Mutatis mutandis, poderíamos dizer o mesmo sobre as relações entre Brasil e Argentina. Apesar da complexidade das relações entre os dois países que envolve atores e temas os mais diversos e complexos, como Mercosul, protecionismo, controles cambiais, tributação, investimentos, o que importa para grande parte da opinião pública é se o Brasil vai superar a Argentina em campo.

Esporte, Globalização e Nacionalismo

O processo de globalização é contraditório. Para Giddens (1991:69):

A globalização pode ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa.

Entretanto, é preciso considerar que justaposto a esse movimento que transforma as localidades em nós da grande rede global, interconectada pelos mais diferentes canais, assistimos a um movimento de fragmentação do mundo, que se expressa, entre outras coisas, pelo multiculturalismo, pela xenofobia, pelos fundamentalismos religiosos, pelo regionalismo, pelo separatismo e tantos outros fenômenos que, de alguma forma, tentam responder ao sentimento de despertencimento e desamparo que toma conta das pessoas.

O esporte reflete claramente essa contradição e pode servir a diferentes causas. Quanto mais popular é um esporte, maior o seu potencial de servir de elemento de afirmação da identidade de uma determinada comunidade, região ou país. Como afirmam Levermore e Budd (2003:10):

A globalização do esporte, do mesmo modo que o conjunto mais geral de práticas globalizantes, não é um claro processo linear, mas dialético entre nacionalismo e internacionalismo, o distante e o local, o imediato e o mediatizado, o pessoal e o impessoal. (tradução nossa).

O esporte tanto pode atuar no sentido de reforçar o sentimento de identidade nacional, quanto no sentido de criar novas identidades, reforçando sentimentos regionalistas e até mesmo separatistas. Nos Jogos Olímpicos, por exemplo, o Reino Unido se apresenta com uma única equipe representando toda a comunidade britânica. Já no futebol, Inglaterra e Escócia protagonizam um das rivalidades mais antigas, desde que as duas seleções se enfrentaram pela primeira vez, em 1872. Na Espanha, a rivalidade entre Barcelona e Real Madrid revela e reforça o forte antagonismo regional existente entre a Catalunha e a região de Castela; o mesmo podendo ser dito em relação ao Atlético de Bilbao, do País Basco. Por outro lado, o

futebol é das poucas coisas capazes de unir todos os espanhóis em torno da bandeira da Espanha. Quando a seleção espanhola vai a campo, com os jogadores do Barcelona e do Real Madrid jogando juntos, as diferenças desaparecem. Em virtude das cicatrizes deixadas pelo regime fascista de Franco na sociedade espanhola, os espanhóis têm, de forma geral, resistência de utilizar a bandeira nacional em manifestações públicas, pelas lembranças que isso traz do regime franquista. Entretanto, quando a Espanha venceu a Copa da Mundo de 2010, os espanhóis foram às ruas agitando a bandeira da Espanha, se reencontrando com a nação.

O esporte também cria identidades globais: astros do futebol, do tênis, do automobilismo e de outros esportes populares em todo o mundo acumulam legiões de fãs ao redor do Globo. Astros do futebol, como Messi, Ronaldo, Cristiano Ronaldo e Neymar têm milhões de fãs. O caso do Manchester United é emblemático. Apenas na China, o Manchester United têm 80 milhões de seguidores registrados em seu site, ou seja, o número de torcedores do Manchester United na China é quase o dobro da população da Inglaterra. Há grupos de torcedores organizados do Manchester em todo o mundo, inclusive no Brasil.

Quanto mais popular é uma modalidade esportiva em um país, maior é o seu potencial para promover e reforçar o sentido de identidade nacional. Por isso, o futebol, como esporte mais popular do mundo, promove um sentimento de identidade nacional e de rivalidade internacional, como poucas coisas são capazes de fazer.

Pascal Boniface (2010:59), autor do livro *Football & Mondialization*, afirma o seguinte:

A definição clássica de estado repousa sobre três critérios tradicionais: um território, uma população, um governo. Nós podemos acrescentar um quarto: uma equipe nacional de futebol. Atualmente, a independência nacional se caracteriza pela capacidade de defender as suas fronteiras, emitir moeda e disputar competições de futebol no plano internacional. (tradução nossa).

Muitos territórios, possessões ou colônias tão logo se tornaram países, imediatamente trataram de formar suas seleções nacionais de futebol, como forma de reafirmar sua soberania. Isso ocorreu com diversas jovens repúblicas da África e mesmos as repúblicas que se formaram logo após o fim da União Soviética ou da desintegração da antiga Iugoslávia. Esses novos países, ao mesmo tempo que criaram uma bandeira, um hino e um exército, criaram seu time nacional de futebol, como forma de dizer: agora somos um país. O Sudão do Sul, os mais jovem país do mundo, no dia 10 de julho de 2011, na véspera de sua independência, organizou um jogo da seleção sul-sudanesa, num campo de terra, na capital

Juba, para marcar seu nascimento como estado independente. Angola, que conquistou sua independência em 1975, quando se classificou para Copa de 2006, na Alemanha, fez uma grande festa popular na qual as pessoas cantavam nas ruas de Luanda: "Nós somos um país".

Evidentemente poderia se observar que existe uma diferença muito grande entre as competições esportivas e as disputas nacionais e internacionais decorrentes de conflitos de interesses econômicos, rivalidades étnicas ou religiosas. Mas o esporte, como espécie de religião secular, com centenas de milhões de seguidores em todo o mundo, está inserido no mesmo contexto. Como afirma, Hill (2003:9):

Enquanto as disputas de críquete entre a Índia e o Paquistão são de importância secundária comparada com a recente ameaça de guerra entre os dois países, elas são recortadas do mesmo tecido das relações sociais e internacionais e se inserem no mesmo arcabouço de ideias e práticas sociais. Consequentemente, nós afirmamos que um conhecimento mais profundo da dinâmica global do esporte pode levar a um melhor entendimento do ambiente internacional. (tradução nossa).

Esporte e Governança

Ao lado da globalização, outro tema de interesse para a área de RI, sobre cuja natureza e prática o mundo do esporte projeta luz, é o da governança. Conforme afirma Lee (2002:112):

Para a economia política, o debate sobre governança está concentrado primeiramente na relação entre as fontes de autoridade política e o mercado. Como os atores privados, nomeadamente as corporações transnacionais e as organizações não governamentais, têm adquirido maior importância, aumenta o espaço para uma abordagem mais centrada na sociedade na formulação das políticas e na governança dos mercados. Assim, aumenta a complexidade das relações entre um número cada vez maior de agentes públicos e privados, desafiando a capacidade política e institucional do estado para conduzir as escolhas políticas que afetam a sociedade e a economia. O esporte não está imune a estes conflitos entre a regulação pública e o poder privado que estão no centro do debate sobre a governança. (tradução nossa).

Um dos pontos sobre o qual os estudos sobre a globalização mais chama atenção é o da perda crescente de autonomia dos estados nacionais para conduzir as escolhas políticas em seu território. Essa perda relativa de capacidade reguladora do Estado decorre do aumento da interdependência global, da emergência de novos atores não-estatais com grande poder político e econômico, especialmente as grandes corporações transnacionais. Temas, até então na esfera estritamente nacional, tais como meio-ambiente, política industrial e comercial, propriedade intelectual, dentre outros, migram para a esfera internacional.

O esporte, particularmente os chamados megaeventos esportivos, tais como os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo de Futebol, na medida em que se insere na lógica do capitalismo global e passa a envolver um número cada vez maior de agentes nacionais e internacionais, públicos e privados, não está imune a esta tendência e constitui um espaço de interação entre esses atores, onde a questão da governança e o subjacente conflito de interesse e a necessidade de cooperação entre o público e o privado, o nacional, o regional e o internacional se revelam.

O futebol, o mais popular esporte do mundo, expressa claramente essas relações e conflitos. Tomemos, a título de exemplo, a organização da Copa do Mundo de Futebol da FIFA. Enquanto competição mais popular do Planeta de uma única modalidade esportiva, a Copa do Mundo de Futebol da FIFA é, ao lado dos Jogos Olímpicos, um evento esportivo que todos os países desejam e lutam para sediar. Para ter o direito de organizar a Copa do Mundo em seu território, os governos negociam diretamente com a FIFA e assumem compromissos que implicam, inclusive, na mudança da legislação nacional, para adapta-la às condições exigidas pelos organizadores e patrocinadores do evento.

No Brasil, essas mudanças na legislação foram introduzidas pela chamada Lei Geral da Copa (Lei Nº 12.663 de 05/06/2012), a qual estabeleceu normas visando regular a proteção e exploração dos direitos comerciais da FIFA e seus patrocinadores, áreas de restrição comercial e vias de acesso durante a competição, titularidade sobre captação de imagens e sons, radiodifusão e acesso a locais oficiais de competição e sanções civis relacionadas à violação desses direitos comerciais, entre outros pontos.

O fato de ter sido necessário aprovar uma legislação específica, introduzindo mudanças em pontos de potencial conflito entre a legislação vigente e o interesse dos organizadores e patrocinadores da competição, joga luz sobre a questão central da governança, ou seja, as relações entre as fontes de autoridade política e o mercado e os potenciais conflitos entre a regulação pública e o poder privado.

Evidentemente, tais conflitos não dizem respeito ao esporte em si mesmo, mas sobretudo ao fato de o esporte, sobretudo, o futebol e toda sua cadeia produtiva, que envolve as entidades do futebol (clubes, federações, atletas, estádios), patrocinadores, empresas de comunicação, empresas licenciadas e consumidores, ter se tornado um grande negócio, que movimenta bilhões de dólares e emprega milhões de pessoas em todo o mundo. Segundo Lee (2003:115), há no mundo mais de 200 milhões de jogadores de futebol registrados. Apenas, o negócio do futebol movimenta, anualmente, algo em torno de US\$ 300 bilhões/ano.

Um estudo do banco HSBC calculou que as ações nos mercados nos países que sediaram as dez Copas da Mundo anteriores à Copa do Japão e da Coreia tiveram um performance 8,8% superior ao resto do mundo nos seis meses anteriores à final. Estima-se que a Copa da Mundo de 2002 tenha gerado US\$ 26,8 bilhões ou 0,6% do PIB para o Japão e US\$ 8,8 bilhões ou 2,2% para a Coreia do Sul (Lee, 2003:115).

Dada a magnitude dos interesses em jogo, o montante dos recursos e a força econômica dos agentes envolvidos e o potencial de negócios, particularmente no futebol, não surpreende que a governança no mundo do esporte seja tão complicada, seja ao nível nacional, seja ao nível internacional.

Não surpreende também que as organizações internacionais do esporte, nomeadamente a FIFA e COI, que agregam mais filiados que a própria ONU - a ONU possui 193 membros, enquanto o COI tem 205 e a FIFA tem 212 membros - se movimentem com desenvoltura no mundo das relações internacionais, se considerem mais representativas que a própria ONU, e negociem diretamente com os países as condições de realização de seus megaeventos esportivos.

E tampouco surpreende que no imaginário das nações, as disputas esportivas se situem em algum lugar entre a guerra e os negócios, onde a vitória é vista como prova e afirmação dos valores e das virtudes nacionais.

Megaeventos Esportivos e Diplomacia Pública

Para ter o direito de sediar os Jogos Olímpicos de 2016, na cidade do Rio de Janeiro, o Brasil disputou com seis países: Japão, Espanha, Estados Unidos, República Checa, Qatar e Azerbaijão. As quatro cidades classificadas para a disputa final foram Tóquio, Madri, Chicago e Rio de Janeiro. No dia 02 de outubro de 2009, quando o Comitê Olímpico Internacional escolheu a cidade vencedora, em eleição realizada em Copenhague, na Dinamarca, nada menos que os quatro chefes de Estado dos países que competiam estavam presentes para sinalizar seu comprometimento com a realização do evento: o Rei Juan Carlos, da Espanha, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil, o então primeiro-ministro Yukio Hatoyama, representando o Japão e o Presidente Barak Obama, os Estados Unidos. As Copas do Mundo de 2018 e 2022 e os Jogos Olímpico de 2020 já têm os países-sede escolhidos: Rússia, Qatar e Japão. Em todos os casos, o comprometimento dos respectivos governos para realizar os eventos, foi decisiva para a escolha. Muitos países já se movimentam para ter o direito de organizar a competição até 2050. Porque os países disputam

e se empenham tanto para conquistar o direito de realizar essas grandes competições esportivas em seus territórios?

Os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo de Futebol não são apenas grandes eventos esportivos. São os maiores eventos mundiais. Não há nenhum outro evento que reúna tantos países e que atraia tanta atenção do público e da mídia internacional. A Copa do Mundo de Futebol da FIFA, de 2014, no Brasil, foi transmitida por 375 emissoras de TV de todo o mundo, envolvendo 19 mil profissionais de mídia de 204 países, atingindo um público acumulado de mais de 30 bilhões de pessoas, ou seja, cerca de 500 milhões de espectadores por jogo.

Duas das principais redes sociais do mundo divulgaram suas estatísticas de 2014 e confirmaram a Copa do Mundo no Brasil como o maior evento da história em números de interações. No Twitter, foram 672 milhões de tweets sobre o Mundial, transformando o torneio no evento mais "tuitado" de todos os tempos. O Facebook contabilizou 3 bilhões de interações durante a Copa do Mundo, envolvendo 350 milhões de pessoas. A final entre Alemanha e Argentina envolveu 88 milhões de pessoas e somou 280 milhões de interações, transformando a decisão no evento mais comentado da história do Facebook. Além disso, a Copa do Mundo liderou a lista do Facebook de principais tópicos do ano no mundo, ficando à frente da epidemia do vírus ebola e das eleições no Brasil. Nos Estados Unidos, durante o evento, 10,5 milhões de pessoas falaram sobre a Copa do Mundo no Facebook. O número foi maior do que em qualquer outro lugar do mundo, superando inclusive o Brasil, que registrou 10 milhões de pessoas conversando sobre o Mundial. Fora das redes sociais, a Copa do Mundo também deixou sua marca na internet. A ferramenta de pesquisa Google, por exemplo, registrou mais de 2,1 bilhões de buscas relacionadas ao Mundial. (Brasil, 2015).

Segundo dados divulgados pela Prefeitura do Rio de Janeiro, a cidade recebeu durante a Copa do Mundo 471 mil turistas estrangeiros e 415 mil visitantes nacionais, num total de 886 mil pessoas, um valor 17,75% maior que o inicialmente previsto. Os turistas movimentaram R\$ 4,4 bilhões na cidade, valor que superou em mais de quatro vezes a estimativa de R\$ 1 bilhão, feita pelo Ministério do Turismo antes do evento. O gasto médio apurado que cada visitante teve no Rio de Janeiro foi de R\$ 639,52 por dia e o tempo de permanência médio ficou em torno de nove dias. (Brasil, 2015b).

As cerimônias de abertura desses eventos e as principais competições são assistidas por bilhões de espectadores. Para os países e as cidades que os sediam, trata-se de uma oportunidade única de mostrar-se para o mundo, atrair investimentos, gerar empregos,

modernizar a infraestrutura urbana, melhorar os sistemas de transportes, telecomunicações e segurança, inserir-se, enfim, de forma virtuosa, na restrita rede de lugares que são os pontos de conexão do mundo globalizado.

Os investimentos em infraestrutura, envolvendo estádios, mobilidade urbana, aeroportos e portos para a Copa do Mundo no Brasil alcançaram o montante de R\$ 25,6 bilhões. Desse total, as obras viárias de transporte público, responderam por 33,6% total; a reforma e a construção de estádios, 27,7% e os investimentos na construção e reforma de aeroportos, 26,5%.

Os governos dos países que se candidatam a sediar esses eventos o fazem, portanto, porque têm consciência de que são oportunidades únicas no espaço de uma geração ou mais para construir, modificar e projetar a imagem internacional de seus países com o propósito de aumentar sua influência no mundo: o chamado *soft-power* ou poder brando. São, portanto, instrumentos importantíssimos da chamada diplomacia pública, cujo objetivo é estabelecer a comunicação de um determinado país diretamente com o público de outros países com o propósito de divulgar e tornar aceitos seus valores, sua cultura, atrair investimentos, abrir mercados para suas empresas e, sobretudo, tornar aceito seu poder econômico e militar.

A cobertura jornalística internacional que a China recebeu em apenas dois eventos: os Jogos Olímpicos de Pequim, em 2008, e a Expo-Xangai, em 2010, superou toda a cobertura internacional recebida pela China nos dez anos anteriores aos eventos. Os mais de 30.000 jornalistas presentes ao evento transmitiram para o mundo todo não apenas as competições, mas uma nova imagem da China. Por isso, a China não poupou esforços, na organização dos Jogos Olímpicos de Pequim, em 2008, para cuidar de cada detalhe do evento de forma a passar para o mundo a mensagem pela qual queria ser conhecida e reconhecida: um país moderno, inovador, comprometido com o meio-ambiente e com a paz mundial.

Partindo da constatação de que os Jogos Olímpicos de Pequim, em 2008, seriam o mais importante evento da diplomacia pública da China por décadas, o governo chinês organizou o evento em torno de três conceitos: Olimpíada Verde, Olimpíada da Ciência e Tecnologia e Olimpíada da Humanidade. Com o conceito de Olimpíada Verde, a China procurou desfazer a imagem divulgada pela mídia Ocidental de que o país não dava atenção às questões ambientais e ao futuro do Planeta. Planejou cada detalhe, desde o projeto e execução das obras, o embelezamento da cidade, até o gigantesco esforço de despoluição do ar em Pequim, para desfazer qualquer preocupação dos organizadores e equipes participantes quanto à questão ambiental; dezenas de fábricas e usinas poluentes, em Pequim e seus

arredores, foram fechadas definitivamente, permanecendo a melhoria ambiental como um dos principais legados dos Jogos Olímpicos para a cidade de Pequim.

O conceito de Olimpíada da Ciência e Tecnologia foi aplicado não apenas no uso de tecnologias de última geração para as construções das instalações dos jogos, mas em cada detalhe relacionado ao evento, desde a arquitetura arrojada dos estádios, os sistemas de telecomunicações, os sistemas de sinalização de trânsito, as instalações aeroportuárias, os sistemas de segurança, etc. A ideia era aproveitar a oportunidade para mostrar ao mundo um país inovador e cuja inserção na divisão internacional do trabalho passaria a se dar não mais com base na produção de manufaturas de baixo valor agregado, com uso intensivo de mão-de-obra de baixa qualificação, mas com base na inovação tecnológica e mão-de-obra de alta qualificação. Tudo foi feito de forma a valorizar as empresas chinesas de tecnologia e passar a imagem de confiabilidade e alto desempenho de seus produtos.

O uso do conceito de Olimpíada dos Povos visava associar os jogos ao conceito de desenvolvimento pacífico da China, procurando desfazer a imagem de que a ascensão chinesa estaria se dando à custa dos interesses de outras potências, particularmente dos Estados Unidos. Em resumo: a China procurou utilizar os Jogos Olímpicos de Pequim, em 2008, como vitrine para passar ao mundo a imagem pela qual desejava ser reconhecida: um país que se preocupa com o meio-ambiente, um país cujo desenvolvimento se baseia cada vez na inovação tecnológica e um país cujo desenvolvimento se faz de forma pacífica, sem prejudicar os interesses de outros países.

Os Jogos Olímpicos de Barcelona, em 1992, de Sydney, em 2000 e de Londres, em 2012, bem como as Copas do Mundo de Futebol, na Alemanha, em 2006, e da África do Sul, em 2010, também foram vistos pelos respectivos países e cidades que organizaram esses eventos como oportunidades para alavancar o desenvolvimento local e projetar uma imagem positiva para o mundo.

Segundo avaliação do Comitê de Relações Exteriores do Parlamento Britânico sobre as diretrizes da diplomacia pública do Reino Unido para os Jogos Olímpicos de Londres de 2012, todos os governos utilizaram o fato de sediar a realização dos grandes eventos esportivos como instrumento de diplomacia pública visando melhorar a reputação e a imagem internacional dos seus respectivos países, aumentar sua influência no mundo e criar oportunidades de negócios para suas empresas.

Os Jogos Olímpicos de 1992 deram um importante impulso para transformar a cidade de Barcelona de um decadente centro industrial em uma das mais vibrantes cidades globais,

por meio da elevação da imagem da cidade no mundo exterior e do aumento da autoestima de seus habitantes. As Olimpíadas de Sydney, em 2000, trouxeram grandes benefícios de longo prazo para a cidade e para a reputação internacional da Austrália. A Austrália já desfrutava de uma imagem positiva, porém fraca, por ocasião dos Jogos de Sydney. A realização do evento elevou definitivamente o conceito internacional do país, com grandes benefícios no longo prazo.

O esforço de diplomacia pública realizado pela Alemanha, na Copa do Mundo de 2006, foi muito bem planejado e executado, antes, durante e após o evento. O principal objetivo era quebrar os estereótipos ultrapassados de que a Alemanha era um país de gente mal-humorada e convencional mas, ao mesmo tempo, preservar a imagem de um país confiável e produtor de bens de alta qualidade. A Copa do Mundo de 2006 foi um momento significativo na história da Alemanha pós-Segunda Guerra, mudando, inclusive, a percepção dos alemães em relação si mesmos.

Ainda segundo o mencionado relatório do Parlamento da Inglaterra, as Olimpíadas de Pequim ofereceram para a República Popular da China um palco sem paralelos para expor suas realizações e o seu potencial futuro para uma audiência global. Com relação à África do Sul, a avaliação foi de que o País saiu ganhando em sua imagem internacional, organizando sem incidentes todos os eventos.

O Foreign & Commonwealth Office - FCO, departamento do governo britânico responsável por proteger e promover os interesses do Reino Unido no mundo, definiu sua estratégia para os Jogos Olímpicos de Londres, em 2012, partindo do pressuposto que teriam profundo impacto sobre a reputação internacional do Reino Unido e iriam chamar a atenção para o país como nenhum outro evento esportivo por várias gerações. Em sua estratégia para os Jogos Olímpicos de 2012, o FCO estabeleceu os seguintes objetivos:

- Contribuir para a política externa do Reino Unido, usando os Jogos Olímpicos para promover a cultura e os valores do povo britânico, internamente e no exterior. Consolidar a reputação da Inglaterra com valiosa parceira bilateral e uma sociedade vibrante, aberta e moderna, um centro global em um mundo interconectado.
- Promover a economia do Reino Unido, aumentar as oportunidades para os negócios britânicos nos países alvo (o Brasil entre eles), e garantir um alto valor de investimento direto externo.

- Aumentar a segurança do Reino Unido aproveitando o apelo global das Olimpíadas, particularmente entre os jovens, para reforçar os valores de tolerância, moderação e abertura.
- Trabalhar estreitamente com outros departamentos do governo inglês e seus parceiros, mobilizando o poderoso ativo da rede global de postos avançados do FCO no mundo, para obter o máximo impacto global da sua estratégia.

O FCO se propunha a usar Londres 2012 como um catalisador para modificar a imagem do Reino Unido em todo o mundo e usar essas novas imagens para aumentar a influência global do País. Para realizar esse exercício de *soft-power* conceberam-se diversas campanhas. Em uma delas, denominada, "Veja o Reino Unido Através de Meus Olhos", personalidades de diferentes origens étnicas, nacionalidades e credos religiosos, que viviam e trabalhavam na Inglaterra em diversas áreas - jornalismo, esporte, cultura - davam testemunhos sobre os valores pelos quais o Reino Unido gostaria de ser reconhecido no mundo: liberdade de expressão, diversidade e tolerância religiosa, diversidade e dinamismo cultural. Outra iniciativa foi a produção de um documentário de TV sobre a construção do Parque Olímpico, cujo título - *Going for Green* - procurou demonstrar que Londres 2012 seria a mais verde das olimpíadas já realizadas.

No que se refere aos benefícios econômicos, o FCO, afirmava que:

Os Jogos serão um catalisador para o desenvolvimento de novos negócios, encorajando os negócios existentes a crescer e exportar para mercados mais amplos como um magneto para atrair investimento estrangeiro de alto valor. Da mesma forma os empregos, habilidades e crescimento criados como resultado das empresas fornecendo diretamente para os Jogos criarão oportunidades para projetar para o mundo a capacidade das empresas britânicas realizarem grandes projetos, cumprindo prazos e orçamento. Esta é a chave para o legado sustentável nos negócios na medida que as empresas britânica poderão competir em mercados internacionais. (House of Commons, 2011, p. 25).

O Brasil, a Copa e as Olimpíadas

O fato de o Brasil ter sido escolhido para sediar, no curto espaço de dois anos, os dois maiores eventos esportivos mundiais revela o prestígio e importância adquiridos pelo país frente à comunidade internacional. Não apenas frente aos organizadores dos dois eventos - a FIFA e o COI - mas também junto ao conjunto de agentes, públicos e privados, envolvidos na organização do evento. O Brasil é visto no mundo como uma grande economia estável, um

grande mercado consumidor, uma democracia sólida e uma sociedade aberta e inclusiva. Ao lado de outras grandes economias emergentes - o chamado grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) - que respondem por uma parcela cada vez mais expressiva da produção, do mercado e do crescimento da economia mundial, o país é visto como uma nova fronteira para expansão de negócios e conquista de mercados.

A realização desses eventos envolve riscos, mas também é uma grande oportunidade para o País. Uma estratégia adequada de diplomacia pública pode elevar a reputação internacional do País e trazer ganhos, tanto em termos de negócios, quanto em termos de imagem.

No caso da Copa do Mundo, realizada em julho de 2014, com exceção de iniciativas isoladas do Ministério do Esporte, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Turismo, por meio da Embratur, e de algumas cidades-sede da Copa, não foi estabelecida uma estratégia global de promoção do País no exterior. Mesmo assim, o balanço geral é positivo. Em evento de balanço do legado da Copa, realizado pelo governo federal, pela FIFA e pela CBF, em São Paulo, em janeiro de 2015, o secretário geral da FIFA, Jerome Valcke, que meses antes da Copa havia feito severas críticas ao Brasil por problemas relacionados à atrasos na preparação do evento, afirmou: *“Eu penso que o sucesso do Brasil se tornou um exemplo de como o país é um local incrível para ir. A maioria dos turistas veio pela primeira vez e disse que quer voltar. Isso colocou o Brasil em um patamar diferente em termos turísticos”* e acrescentou não ter ouvido nenhuma reclamação sobre o país (Brasil, 2015a).

A pouco menos de dois anos da realização dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, o fato de o Brasil não possuir, ainda, uma estratégia global de comunicação e diplomacia pública para o evento, é uma grande debilidade; mais que isso: é um erro. Pode impedir que o País aproveite uma grande oportunidade, que com certeza não ocorrerá novamente nos próximos 50 anos, de projetar sua imagem internacional, valorizando características importantes de sua formação social, tais como a tolerância, a abertura, a cordialidade, a diversidade étnica, cultural e religiosa. Frente a um mundo cada vez mais dilacerado por conflitos políticos, econômicos, étnicos e religiosos, tais valores são um ativo de enorme valor que poucos povos no mundo atual têm a apresentar.

Conclusão

Nosso objetivo foi destacar a importância do esporte para as relações internacionais. Na medida em que as relações internacionais se adensam em um complexa rede de relações que

envolvem uma miríade de novos atores não-estatais, internacionais e subnacionais e temas que vão muito além das tradicionais discussões em torno do poder, da segurança, da guerra e da diplomacia, o esporte desponta como tema importante das relações internacionais. Para grande parte das pessoas, as competições esportivas são a manifestação mais concreta e visível das relações internacionais em seu cotidiano. A relação entre Esporte e Relações Internacionais constitui-se, assim, em um campo de pesquisa com grande potencial. Além dos pontos abordados neste artigo destacaria também, baseado em Hill (2003:14), os seguintes pontos para futuras pesquisas:

- O esporte com elemento de construção da identidade nacional e projeção dos interesses nacionais;
- O papel do esporte como instrumento de diplomacia pública;
- O esporte como instrumento de resistência política;
- O papel das organizações internacionais de esporte (FIFA, COI) como atores não-estatais;
- O papel potencial do esporte na resolução de conflitos internacionais e na diplomacia;
- A construção de regimes globais de governança no esporte e seu papel no reforço da interdependência;
- O esporte e sua relação com as mudanças sociais (gênero, discriminação, racismo, inclusão, mobilidade social, identidade, etc.).

Referências Bibliográficas

Beacom, A. "Moving the goalposts: The governance and political economy of world football" in Levermore, R. e Budd, A. **Sport and international relations. An emerging relationship.** Londres: Routledge, 2004.

Boniface, P. **Football & Mondialisation.** 2ª edição, Paris: Armand Colin, 2010.

Brasil (2015). Ministério do Esporte. Portal da Copa. Copa do Mundo lidera estatísticas de 2014 do Twitter e do Facebook (<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/copa-do-mundo-lidera-estatisticas-de-2014-do-twitter-e-do-facebook>), consultado em 05/02/2015 às 23h).

Brasil (2015a). Ministério do Esporte. Portal da Copa. "Governo Federal, FIFA e CBF apresentam legados da Copa do Mundo de 2014" (<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/governo-federal-fifa-e-cbf-apresentam-legados-da-copa-do-mundo-de-2014>), consultado em 05/02/2015 às 23h45.

Brasil (2015b). Ministério do Esporte. Portal da Copa. Copa trouxe ao Rio 886 mil turistas e movimentou R\$ 4,4 bilhões. (<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/copa-trouxe-ao-rio-886-mil-turistas-e-movimentou-de-r-44-bilhoes>), consultado em 06/02/2015 às 18h45.

Foreign & Commonwealth Office. **Engagement. Public Diplomacy in a Globalised World.** London: Foreign & Commonwealth Office, 2008.

Guiddens, A. **As Consequências da Modernidade.** São Paulo: Editora Unesp, 1991.

Hill, C. "Sport and international relations: continued neglect?" in Levermore, R. e Budd, A. **Sport and international relations. An emerging relationship.** Londres: Routledge, 2004.

House of Commons. **FCO Public Diplomacy: The Olympic and Paralympic Games 2012. Second Report of Session 2010-2011.** London: House of Commons. Foreign Affairs Committee, 2011.

Keoane, R. O e Nye, J. S. **Power and Interdependence.** (4th ed). Boston: Longman, 2011.

Levermore, R. "Sport's role in constructing the 'inter-state' worldview" in Levermore, R. e Budd, A. **Sport and international relations. An emerging relationship.** Londres: Routledge, 2004.

Levermore, R. e Budd, A. **Sport and international relations. An emerging relationship.** Londres: Routledge, 2004.

Paulino, L. A. Megaeventos esportivos e diplomacia pública. In: **Princípios,** São Paulo: 2013.

Taylor, R. "Epiloge" in Levermore, R. e Budd, A. **Sport and international relations. An emerging relationship.** Londres: Routledge, 2004.

ZHAO, Qizheng et. al. **The Wisdom of Public Diplomacy. Cross-Border Dialogues.** Beijing: New World Press, 2012.

Recebido em: março de 2014;
Aprovado em: Fevereiro de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 1 | 2015

¿La Maldición de los recursos naturales? Conocimiento experto, política y intereses sectoriales en el desarrollo de biocombustibles en Sudamérica

Gaston Fulquet

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

¿LA MALDICIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES? CONOCIMIENTO EXPERTO, POLÍTICA E INTERESES SECTORIALES EN EL DESARROLLO DE BIOCOMBUSTIBLES EN SUDAMÉRICA

Gaston Fulquet¹

Resumen: La tesis de la maldición de los recursos naturales acuñada por Auty (1993) sostiene aún cierta vigencia en el sentido que las estrategias de desarrollo de la mayoría de los países en el Sur Global continúan estando directamente asociadas a una intensiva dependencia de la explotación de sus recursos naturales. Esto es particularmente evidente en el sector de biocombustibles donde una creciente demanda de parte de las economías industrializadas por esta fuente de energía 'renovable' ha convertido a los países Sudamericanos en proveedores globales de ese bien, incluso cuando la sustentabilidad socio-económica de este modelo de desarrollo está en la cuerda floja. Acciones cooperativas entre relevantes países productores de biocombustibles como Argentina y Brasil se enmarcan en organizaciones regionales que reflejan un concierto de gobiernos afines que componen la llamada “nueva izquierda latinoamericana”. Mientras un número de incertidumbre monopolizan los debates globales sobre la sustentabilidad de los biocombustibles, los tomadores de decisiones en la región se orientan hacia el conocimiento experto en la búsqueda por superar esa limitación. No obstante, las contribuciones de los expertos para el desarrollo de biocombustibles sustentables pareciera ser funcionales a específicos intereses sectoriales (Ej. garantizar acceso a mercados externos) por sobre la resolución de los problemas socio-ambientales. Este artículo explora la relación entre conocimiento experto, política e intereses privados en los principales países sudamericanos productores de biocombustibles en un esfuerzo por determinar si los gobiernos de la región se encaminan hacia una estrategia de desarrollo sustentable para el sector.

Palabras Clave: Biocombustibles líquidos, Recursos Naturales, Neo-extractivismo, Desarrollo Sustentable, Sudamérica, Cooperación Regional, Argentina, Brasil.

THE CURSE OF NATURAL RESOURCES? EXPERT KNOWLEDGE, POLITICS AND SECTORAL INTERESTS IN THE DEVELOPMENT OF BIOFUELS IN SOUTH AMERICA

Abstract: The natural resource curse thesis coined by Auty (1993) remains up to date as the development strategies of most countries in the Global South continue to be directly tied to an intensive exploitation of natural resources. This is particularly evident within the biofuels sector where a growing external demand for this good, coming from industrialized economies, has led South American countries to become global biofuels providers even when the socio-economic sustainability of this development model is still at stake. Cooperative interactions between prominent biofuel producing countries such as Argentina, Brazil are framed under regional organizations that reflect a concert of like-minded governments that composed the so-called “new Latin American left”. While an array of uncertainties monopolize the global debates around the sustainability of biofuels, policymakers in the region are turning to expert knowledge to overcome this limitation. Nonetheless, the contributions by experts for the development of sustainable biofuels in South America appears to be functional to specific

¹ Candidato Doctoral del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Magister en Integración Regional (Universidad de Buenos Aires). Investigador principal y coordinador académico del *Global Studies Programme* de FLACSO-Argentina. Contacto: gfulquet@flacso.org.ar

sectoral biased objectives (i.e safeguarding external markets) rather than to solving a collective socio-environmental problem. This article explores the relationship between expert knowledge, politics and private interests in the main biofuel producing countries in the region in an effort to determine whether governments in the region are being able to advance the necessary mechanisms to guarantee a sustainable development strategy for the sector.

Key-words: Liquid biofuels, Natural Resources, Neo-extractivism, Sustainable Development, South America, Regional Cooperation, Argentina, Brazil.

Introducción

La tesis de la maldición de los recursos naturales, acuñada por Auty (1993), sostiene aún cierta vigencia en el sentido que las estrategias de desarrollo de la mayoría de los países en el Sur Global continúan estando directamente asociadas a una intensiva dependencia de la explotación de sus recursos naturales. Una creciente demanda de parte de las economías industrializadas por biocombustibles ha generado un esquema en el cual las economías sudamericanas se han convertido en los proveedores globales de este bien hacia esos mercados, incluso cuando la sustentabilidad socio-económica de este modelo de desarrollo de corte neo-extractivista está en la cuerda floja.

Mientras que los debates globales en torno a la sustentabilidad de los biocombustibles están monopolizados por un alto grado de incertidumbres, los tomadores de decisiones comienzan a volcarse hacia el conocimiento experto como forma de minimizar los efectos negativos de las políticas a implementar. Sin embargo los aportes de expertos al desarrollo sustentable del sector de biocombustibles en la región no siempre son el resultado de una verdad objetiva sino que, en muchos casos, el reflejo de específicos intereses sectoriales.

La cooperación energética ha sido identificada como un componente clave de la integración sudamericana. Algunas interacciones cooperativas entre destacados países productores de biocombustibles – como Argentina y Brasil – se enmarcan en relanzadas (MERCOSUR) y nuevas (UNASUR) organizaciones regionales que plasman un concierto de gobiernos afines quienes componen la “nueva izquierda latinoamericana”. Teniendo en cuenta la orientación de estos gobiernos hacia proyectos de desarrollo más inclusivos, justos y sustentables, este artículo explora la relación entre conocimiento experto, política e intereses sectoriales en los principales países productores de biocombustibles de la región en un esfuerzo por determinar: a) si los gobiernos están siendo capaces de avanzar en el establecimiento de mecanismos para garantizar una estrategia de desarrollo sustentable para la región ; y b) hasta que punto el conocimiento experto contribuye a tal fin en el marco de este complejo entrecruzamiento entre agricultura y energía.

I. Sudamérica del siglo XXI: ¿aún atrapada en la maldición? Nueva izquierda y su relación con la explotación de recursos naturales.

La idea que los recursos naturales pueden ser más una maldición que una bendición en términos económicos emergió hacia la década del 70. Richard Auty (1993) fue uno de los primeros académicos que buscó demostrar una conexión entre la abundancia de recursos

naturales y el bajo crecimiento económico, sosteniendo que los países con abundantes recursos enfrentaban una limitación en su prosperidad de largo plazo en tanto sus economías tendían a crecer más lentamente que la de los países con una escasa dotación de recursos naturales. Desde entonces una amplia literatura en el tema ha intentado identificar las causas profundas detrás de esta maldición (Karl 1997, Ross 1999, Auty 2001, Sachs & Warner 2001).

Mientras que la paradoja de los recursos naturales fue un hecho empíricamente demostrado durante el siglo XX, el cambio de siglo ha introducido cambios significativos que permitieron reorientar la economía política sudamericana. A nivel global, la irrupción de actores emergentes como China marcó la reconfiguración de un nuevo orden multipolar. El acelerado crecimiento económico del país asiático ha afectado los flujos de comercio y su creciente demanda de recursos naturales pareciera estar favoreciendo el valor de mercado de estos productos, elevando la competitividad del sector primario y consecuentemente provocando una mejora sustancial en los términos de intercambio de países con abundantes recursos naturales.

A nivel sudamericano, el comienzo de la década de 2000 se caracterizó por la irrupción de una nueva generación de gobiernos cuya llegada al poder estuvo directamente vinculada a la profunda crisis causada por la dominación del paradigma neoliberal en la década anterior. La primacía de políticas orientadas al mercado a lo largo de la región en los 90 dañó severamente el entramado social sudamericano, generando la exclusión de amplios sectores de la población de los proyectos políticos y de desarrollo de esa década (Laclau 2006, Svampa 2006, Moreira et al. 2008, Thwaites Rey, 2010). Los gobiernos post-neoliberales propusieron en cambio un nuevo modelo que se enfocó en la supremacía del Estado (Laclau 2006, Moreira et al. 2008, Vilas 2007) como estrategia central para reorientar esquemas de desarrollo socio-económicos más sustentables e inclusivos.

La presencia de los gobiernos post-neoliberales en muchos países de Sudamérica, es hoy un fenómeno ampliamente reconocido, llamado la atención de estudiosos en una variedad de disciplinas dentro de las ciencias sociales. La década de 2000 vio florecer a nuevos líderes progresistas entre los cuales vale destacar los casos de Chávez en Venezuela (en poder incluso antes de 2000), Lula en Brasil y Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vazquez en Uruguay (2004), Morales en Bolivia (2006), Bachelet en Chile (2006), Correa en Ecuador (2007), Fernández en Argentina (2007/2011), Lugo en Paraguay (2008), Mujíca en Uruguay (2010), Rouseff en Brasil (2010). En 2013 las reelecciones de Correa en Ecuador, de Bachelet en Chile y la elección de Maduro en Venezuela confirman esta tendencia regional.

A pesar de estas recientes transformaciones en la economía internacional y la política regional, una continuidad persiste: las estrategias de desarrollo de los países sudamericanos continúan atadas a una intensiva explotación de sus recursos naturales. Si bien estos gobiernos han sido capaces de desarrollar políticas considerablemente eficientes en áreas sociales tales como la reducción de desigualdades, el campo ambiental es aún uno de los principales rompecabezas de la Nueva Izquierda Sudamericana (Gudynas 2009, Acosta 2011, Svampa 2013). Ello se evidencia en las limitadas capacidades de gestión con la que estos gobiernos cuentan para controlar los impactos introducidos por la explotación de recursos naturales, tanto sobre la sociedad como sobre la naturaleza. En tal dirección, el aumento de los precios internacionales de los *commodities* introducen tanto una oportunidad como un desafío para los gobiernos de la región.

Algunos actores no gubernamentales (tales como ONG, movimientos sociales y centros de estudios) vienen reportando la insustentabilidad de este modelo de desarrollo extractivo. Varias ONG atribuyen la falta de sustentabilidad a una implementación y control más bien laxo de las regulaciones ambientales existentes en los países de Sudamérica (CLAES, 2010, FARN, 2012). Esta falta allana la trayectoria extractiva de la región, hoy día profundizada por el éxito contemporáneo de la “commodificación de la naturaleza”.

El término extractivismo refiere a actividades económicas basadas en la extracción de enormes volúmenes de recursos naturales con el objetivo de ser exportados sin ningún – o bien con un mínimo- valor agregado (Acosta 2011). Generalmente asociado a la minería o actividades en torno al sector hidrocarburos, el concepto de extractivismo no excluye a otros sectores como el agrícola, el forestal o la pesca. Gudynas (2009) observa la irrupción de una tendencia “neo-extractivista” en sudamérica que difiere de las prácticas extractivistas tradicionales previamente ejecutadas por gobiernos conservadores en la región. Ese componente original identificado en esta nueva forma de extractivismo, radica en el hecho que esta estrategia – en concordancia con la agenda progresista de la Nueva Izquierda – coloca a la inclusión social y la reducción de la pobreza como objetivo central. Así una porción significativa de los retornos de las actividades extractivas capturadas por los gobiernos de la región (por medio por ejemplo de cánones a la explotación y impuestos a la exportación) son redireccionados con tales objetivos. Este mecanismo garantiza un alto grado de legitimidad política de modelo extractivo (Gudynas 2010, Antonelli 2011), incluso cuando en muchos casos los impactos socio-ambientales de estas actividades están siendo seriamente desconsiderados.

Adicionalmente esa tendencia neo-extractiva se encuentra signada por una serie de patrones que se repiten a lo largo y ancho de la región. En primer lugar, cabe destacar que los principales propulsores de esta tendencia en sudamérica son las grandes compañías transnacionales, las cuales no responden a una figura 'con rostro visible' sino a *holdings* transnacionales sin un claro anclaje territorial los cuales actúan bajo la lógica del mercado global. En segundo lugar sin bien las actividades extractivas continúan reducidas a sectores más o menos tradicionales (minería, hidrocarburos, agricultura), las materias primas obtenidas han adquirido nuevos usos y finalidades. Las actividades mineras no se abocan hoy exclusivamente a la extracción de metales preciosos sino también a metales blancos y minerales con valor estratégico en industrias innovadoras (por ejemplo el litio usado tanto en la industria tecnológica como en la farmacéutica). La producción agrícola no se orienta solamente a satisfacer la demanda de alimentos de una población global en constante crecimiento, sino que también a la producción de cultivos con fines energéticos. Por último, y como consecuencia de lo anterior, la presión sobre los ecosistemas se ha visto severamente incrementada y con ello los conflictos socio-ambientales. Los movimientos sociales y campesinos se multiplican a gran velocidad en nuestra región como reacción a los desplazamientos provocados por las actividades extractivas en los sectores identificados.

Acciones cooperativas en el marco de la UNASUR

En ese marco el principal desafío que se presenta a la región es el diseño de una renovada estrategia basada en un uso sustentable de sus recursos naturales capaz de introducir derrames económicos sobre la sociedad al mismo tiempo que se resguarda su bienestar y el de la naturaleza. La pregunta que surge entonces es ¿qué espacios quedan para impulsar acciones cooperativas regionales orientadas a revertir esta maldición de los recursos y convertirla en una bendición?

La deuda pendiente con un cambio en la estrategia de explotación de recursos naturales ha sido identificada por los jefes de Estado de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), uno de las organizaciones políticas de alto rango más promisorias en cuanto a su capacidad para guiar la gobernanza regional de Sudamérica. Desde su creación en 2008, UNASUR ha desplegado una estructura institucional que es reflejo de las agendas de trabajo identificadas como prioritarias por los países de la región. El órgano de mayor rango es el Consejo de Jefes de Estado siendo este secundado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Este último ha estado a cargo de la creación de los Consejos de Ministros

responsables por la elaboración de planes de acción basados en los lineamientos políticos propuestos por el órgano de más alta jerarquía de la organización². Hasta hoy nueve son los Consejos Ministeriales a cargo de profundizar la agendas regionales de economía y finanzas, infraestructura y planeamiento, energía, defensa, desarrollo social, educación y cultura, ciencia y tecnología.

En la cumbre celebrada en Lima en Noviembre de 2012, los Jefes de Estado reconocieron que el eje central de la integración de la UNASUR debería erigirse sobre *una estrategia regional de manejo de los recursos naturales en sudamérica* basada en el principio de la propiedad soberana de los Estados sobre sus recursos naturales³.

De acuerdo con el Secretario General de la organización, la estrategia implica el desarrollo de acciones tendientes a minimizar el impacto socio-ambiental de actividades extractivas, garantizando a actores sociales y económicos obtener mejores beneficios al concentrarse no sencillamente en la fase extractiva, sino también en la industrialización de estos recursos (UNASUR 2012). Por lo tanto el plan propuesto apunta a la necesidad de progresar de una canasta de exportaciones dominada por las materias primas, hacia una que incluya un porcentaje mayor de manufacturas industrializadas con el objetivo de superar la aún extractivista estrategia de desarrollo que reinan en la región. Una Comisión de alto rango directamente dependiente del Consejo de Jefes de Estado, sería pronto creada para mejorar la articulación entre los Consejos de Ministros existentes. Según la evaluación del propio Secretario General de UNASUR, estos Consejos se caracterizan por esfuerzos dispersos y por la falta de comunicación interna (UNASUR 2012).

Este es el panorama general bajo el cual encuadramos la discusión sobre la producción de biocombustibles líquidos en sudamérica. Disfrazados bajo la etiqueta de 'recurso renovable' y con la promesa de introducir desarrollo rural, algunos biocombustibles han demostrado ser relevantes vectores de una agresiva tendencia extractiva en el sector agrícola. En la región observamos que la industria de los biocombustibles ha sido, y continua siendo, fuertemente promovida y apoyada por los gobiernos en el poder a pesar del hecho que refuerzan/intensifican los efectos ambientales y sociales asociados al extractivismo. En tal dirección una suerte de nueva paradoja de los recursos naturales pone en jaque la sustentabilidad socio-ambiental de la región en el siglo XXI.

² Regulaciones Generales. Artículo 6. UNASUR/ Mayo 2012

³ Naciones Unidas. Resolución de la Asamblea General sobre Soberanía permanente de los Recursos Naturales (GAR 1803) 1962.

II. Extractivismo agrícola en Sudamérica: Producción de Soja y Caña de Azúcar

Los productos agrícolas se han convertido en nuestros días un elemento clave del proyecto neo-extractivista para sudamérica. La soja, el maíz, la caña de azúcar y el trigo completan en gran parte la canasta de *commodities* agrícolas que la región produce con principal destino hacia los mercados externos. Así, en una mirada más de cerca a un sector agrícola en particular un estudio del Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI 2011) revela que el mercado mundial de la soja está altamente concentrado en sólo 3 países responsables de más del 80% de la producción global. En base a la campaña 2009/10 estos son Estados Unidos (32.2%), Brasil (26.5%) y Argentina (21%).

Vale la pena destacar que en el cono sur el complejo sojero sigue aquella fuerte orientación al mercado externo (21% de la producción total de Argentina, 44% en el caso de Brasil y 72% en el de Paraguay). Para los primeros dos los principales destinos son China y la Unión Europea (UE). Argentina es el país que utiliza el mayor porcentaje de su producción de soja para la industrialización local (70%), seguido por Brasil (49%) y Paraguay (22%)⁴. Diferiendo significativamente en sus capacidades instaladas, los principales subproductos elaborados por el complejo sojero en la región son: el aceite, la harina, los *pellets* y el biodiesel. Cada uno de estos subproductos también encuentran sus principales mercados en China, India y la UE.

Además de factores favorables (como la presencia de condiciones geográficas y climáticas propicias para la producción, las políticas públicas para su promoción y una larga trayectoria en el sector agrícola) el éxito de estos países en la producción de soja puede también ser explicada a partir del empuje provisto por el 'nuevo paradigma tecnológico' forjado por las industrias de la química, mecánica, biológica y genética al servicio de la agricultura. Si bien en Argentina y Brasil el sector de la soja había comenzado a expandirse en la década de 70, durante los 90 una nueva etapa expansiva tuvo lugar como resultado de profundas transformaciones inducidas por una serie de innovaciones productivas en torno a la fase agrícola en los principales países agroexportadores de la región (Argentina, Brasil, Paraguay). En la Argentina de los años 90, la orientación neoliberal del presidente Menem facilitó ciertas desregulaciones con impacto directo sobre el sector agrícola. En 1996, el gobierno Argentino autorizó la introducción de semillas genéticamente modificadas como la soja RR (*Roundup Ready*) y el llamado 'paquete tecnológico'. Este último refiere al uso

⁴ Para más información ver: INTA (2012), APROSOJA "Os usos da Soja" www.aprosoja.com.br/sobre-a-soja/Paginas/Os-usos-da-Soja.aspx & CAPECO www.capeco.org.py

intensivo de glifosato – un herbicida altamente tóxico utilizado para la erradicación de hierbas al cual la soja RR es resistente – y la sistema de siembra directa, una innovación mecánica que permite el sembrado de semillas sin necesidad de arar la tierra.

Esa 'revolución agrícola' en Argentina tendría efectos en otros países de la región, particularmente en los vecinos (Brasil y Paraguay) en tanto el uso de semillas RR trascendió los límites de la Argentina. Las asociaciones de agricultores y productores de semillas en Rio Grande do Sul han sido señalados como los responsables de la introducción ilegal de semillas con la complicidad de actores similares en Argentina, a pesar que la comercialización de organismos genéticamente modificados (OGM) estaba suspendida en Brasil debido a la falta de estudios de impactos sobre la salud y el ambiente (Roessing & Lazzarotto 2004). Hacia inicios de 2000 una rápida expansión tuvo lugar desde los estados del sur de Brasil – como Rio Grande do Sul, Paraná– hacia la región centro-oeste del país – Mato Grosso do Sul y finalmente Mato Grosso hoy el mayor estado productor de soja del Brasil–. De acuerdo con Robin (2010) una trayectoria casi paralela puede observarse en el caso del Paraguay, donde la expansión de semillas de soja RR fue el efecto del contrabando por parte de grandes productores Paraguayos con fuertes conexiones tanto en la Argentina como en el Brasil.

Estas innovaciones han permitido una agresiva expansión de la producción de soja en nuevas regiones. Hoy día la mayor parte de la producción de soja de sudamérica tiene lugar en el cono sur (Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay). La subregión entonces se ha convertido en el lugar del mundo con el ritmo de crecimiento más rápido en la producción de soja: desde su introducción y por un periodo de 25 años (1971-1995) la producción aumento en 17 millones de hectáreas. En los últimos 15 años (1996-2009), coincidiendo con el periodo en que las variedades de OGM fueron aprobadas por algunos países de la región, el aumento fue de 25 millones de hectáreas más (Catacora-Vargas et al. 2012). A pesar del hecho que estos aumentos juntos equivaldrían a una superficie mayor que la totalidad del territorio del Paraguay sembrado con soja, este crecimiento sostenido se proyecta hasta nuestros días⁵.

Esta expansión agro-industrial también es señalada por algunos autores como responsable de la desviación de proyectos de reforma agraria en la región (Robin 2010,

⁵ A pesar que la expansión de esta oleaginosa es un hecho en todos estos países, solo Argentina y Brasil conjuntamente responden por el 90% de la producción de soja en la subregión. En Brasil el área cultivada con soja evolucionó de 10 millones de hectáreas en 1996/96 a 24 millones en 2010/11 representando el 48,6% del área total de cultivo (EMBRAPA 2011). En el mismo periodo, Argentina tuvo una expansión mucho más agresiva: el área cultivado paso de 12 millones a 52 millones de hectáreas representando el 55,3% del área total de cultivo. Paraguay con un territorio significativamente menor pasó de 800 mil hectáreas a 2,8 millones en el mismo periodo (MAG 2011).

Gudynas 2010, Franco et al. 2011) siendo causal de una explotación altamente concentrada de la tierra. La distribución de la superficie destinada a la soja esta dominada por explotaciones de gran escala, una característica propia de los países con abundantes recursos de tierra. Ello implica un reducido numero de productores y, como consecuencia, una mayor concentración de la producción en manos de *pools* de siembra de la agro-industria quienes a su vez se benefician de menores costos de producción⁶. En la última década estos se han consolidado como poderosos actores en toda sudamérica sobre la base de un modelo organizativo basado en una serie de contratos que incluyen: el arrendamiento de tierras a terceros, el alquiler de equipos y maquinarias y el intensivo uso del 'paquete tecnológico' en el proceso productivo.

A pesar de estar lejos de la experiencia descrita para el caso de la soja, la producción de caña de azúcar en Brasil – presente desde los tiempos coloniales como un componente central de su desarrollo económico– ha experimentado también una significativa expansión en las últimas décadas. Una drástica variación en los precios del azúcar en los mercados internacionales (de USD 200-250 por tonelada entre 2000 y 2005 a valores récord de USD 480 en 2006) fue el principal causal detrás de la expansión de la caña en Brasil. Esa variación fue el resultado de severos cambios en la oferta/ demanda de este bien debido a que la caña puede ser utilizada con una doble función: la producción de azúcar como alimento y la producción de etanol.

Nuevas expansiones han sido registradas en años recientes hacia estados en las regiones del centro-oeste y sudeste del país provocando significativos cambios en uso de la tierra (Wilkinson & Herrera, 2011, Lima & Ruiz Garcia 2011, Verdade et al. 2012). En base a datos del IBGE (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística*) se estima que en 2012 el área cultivada superó los 10 millones de hectáreas distribuidas entre el nordeste, sudeste y centro-oeste del país. Sao Paulo es el estado con la concentración más alta de plantas industriales y molinos de caña de azúcar: más del 53% de la producción brasileña tienen lugar en Sao Paulo (IBGE 2013). Por ende, los beneficios de la industria de la caña en Brasil han tendido a beneficiar principalmente a los Estados más pudientes del país.

Los desarrollos descriptos están asociados con una nueva lógica extractiva en el sector agro-industrial, responsable de una serie de fuertes impactos socio-ambientales. Primero, los proyectos de agricultura moderna a gran escala tienden a desarrollar vínculos débiles con el resto de la economía, imposibilitando positivos derrames hacia la economía y la sociedad

⁶ Por ejemplo en Argentina aun si la producción primaria de soja involucra a una gran cantidad de productores (73 mil), solo el 6% de ese total es responsable del 54% de la producción (MECON 2011).

regiones (economía de enclave). En segundo lugar, conducen a un proceso de monocultivo a expensas de otras actividades económicas tradicionales (ganadería) y otros tipo de producciones agrícolas (trigo, arroz, maíz, frutas, cítricos, tabaco, etc). Por último, la necesidad de incorporar nuevas tierras conduce, en algunos casos, a la deforestación de biomas ricos en biodiversidad como la Mata Atlántica y el Cerrado en Brasil o el Gran Chaco en Paraguay y Argentina.

Biocombustibles líquidos: Intensificadores de prácticas insustentables en el sector agrícola

Coincidiendo con Pengue (2012) el principal objetivo de la agricultura moderna pareciera ser ya no la provisión de alimentos sino la producción de biomasa. Entre los múltiples usos dados a la biomasa, uno de los más controversiales ha sido la producción de energía a partir de cultivos (etanol de la caña de azúcar o maíz, biodiesel a partir de soja, etc).

Aprovechando la preexistencia de un complejo sojero en expansión desde los 70 y reforzado por las transformaciones consolidadas en los 90, nuestros gobiernos progresistas han mantenido e incluso profundizado la estrategia de desarrollo extractivista en el sector agrícola. La promoción de los biocombustibles líquidos ha tenido una repercusión que no puede considerarse como marginal. Este desarrollo productivo fue presentado en nuestros países como una oportunidad para superar desafíos presentes a nivel nacional, regional y global tales como el desarrollo rural, la auto-suficiencia energética o el cambio climático.

Algunos factores externos también han influido en el desarrollo de un sector de biocombustibles en Sudamérica. En tal sentido la Directiva de la UE⁷ de 2003 para la promoción de biocombustibles para el sector transporte, como medio para garantizar la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, ha tenido un enorme eco internacional. Una creciente demanda global de 'energías limpias' proporcionó una oportunidad única para explorar nuevas fuentes de energía entre las cuales se destacaron los biocombustibles líquidos. Un conjunto de políticas de apoyo nacional al sector, dio origen a un mercado global de biocombustibles el

⁷ La Comisión Europea (CE) definió que la lucha contra el Cambio Climático estaría parcialmente basada en la reducción de gases de efecto invernadero, comprometiéndose a reducirlos en un 20% para el 2020 en comparación con las emisiones del año base (1990). Para 2009 el Parlamento Europeo regularía que este objetivo será alcanzado por medio de acciones concretas como el uso de energías renovables en el sector transporte. Realizada como un área de trabajo prioritaria, la CE propuso que un 10% de las reducciones se alcanzarían haciendo obligatorio el uso de biocombustibles en todos el espacio comunitario para 2020 (Directiva de Energías Renovables 2009).

cual no existiría sino fuere por estas políticas de impulso implementada por los gobiernos y abrazadas por el sector productivo.

El comienzo del siglo XXI llegó acompañado de una acelerada demanda proveniente de varias economías industrializadas, orientado a algunos países sudamericanos hacia el desarrollo de un fuerte industria de biocombustibles en base a sus ventajas naturales comparativas y competitivas. Argentina, Brasil y Paraguay, todos bajo el mandato de gobiernos progresistas, establecieron desde mediados de 2000 sus propios regimenes de promoción de biocombustibles. Brasil mantiene dos regimenes separados: por un lado el '*Programa ProAlcool*' diseñado en 1975 para lanzar la industria del etanol en el país, por otro el '*Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel*' que apuntó al desarrollo de este nuevo sector. En Paraguay en 2005, el congreso aprobó la ley que daría origen al '*Programa Nacional de Promoción de Biocombustibles*' a cargo de desarrollar la producción nacional de biodiesel y etanol. Argentina en 2006 reguló la producción y el uso de biocombustibles (ambos biodiesel y etanol) a partir del '*Régimen para la Producción y Uso de Biocombustibles*'. Teniendo en cuenta que Argentina y Brasil son responsables del 96% del total de la producción sudamericana de biocombustibles (EIA 2012), las siguientes secciones se enfocaran en el análisis de estos dos casos nacionales⁸.

III. El despegue de los biocombustibles y sus controversias: Los casos de Argentina y Brasil

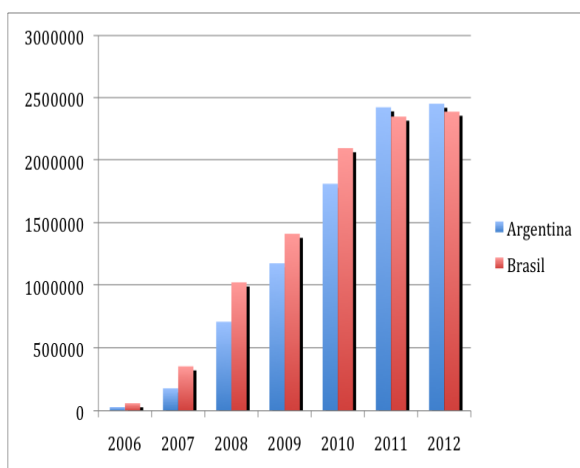
Los regímenes nacionales de promoción de biocombustibles de estos países sudamericanos comparten un triple objetivo: a) fomentar el desarrollo rural, b) reducir la dependencia del petróleo como fuente energética, c) combatir el cambio climático por medio del uso de fuentes de energía 'renovables'. La pregunta que surge entonces es, ¿en que medida estos objetivos fundacionales están siendo realmente alcanzados en Argentina y Brasil?

En Argentina, datos estadísticos del INDEC muestran que luego de la irrupción del biodiesel la producción paso de 30 mil toneladas en 2006 a casi 2,5 millones de toneladas en 2012. Ello implicó un crecimiento del 1500% en sólo 6 años. En el caso de Brasil, según datos estadísticos de la ANP, en ese mismo periodo la producción pasó de 60 mil toneladas a casi 2.4 millones de toneladas significando un incremento de la producción del 650%. En cuanto a la producción de etanol, como se aprecia en el gráfico 2 la participación Argentina no

⁸ Otros productores de biocombustibles sudamericanos son Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. A pesar de que estos países contribuyen con volúmenes significativamente menores, Colombia podría ser considerado como un productor relevante más allá de Argentina y Brasil.

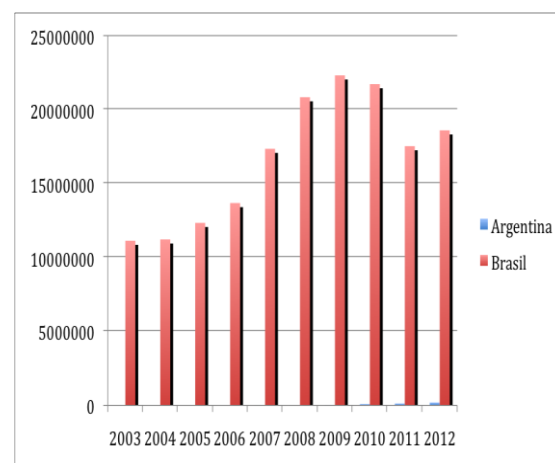
es aún particularmente significativa (200 mil toneladas en 2012), no obstante en el caso de Brasil –un productor con gran experiencia en el sector- la producción se ha incrementado en casi un 40% entre 2003 y 2012 (pasó de 11 millones de toneladas a más de 18 millones).

Gráfico 1: Evolución de la Producción de Biodiesel en Argentina y Brasil 2006-2012 (en toneladas)



Fuente: Elaboración propia en base datos INDEC y ANP

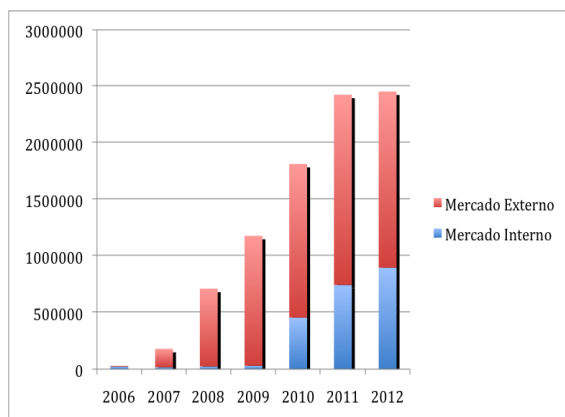
Gráfico 2: Evolución de la Producción de Etanol en Argentina y Brasil 2006-2012 (en toneladas)



Fuente: Elaboración propia en base datos INDEC y ANP

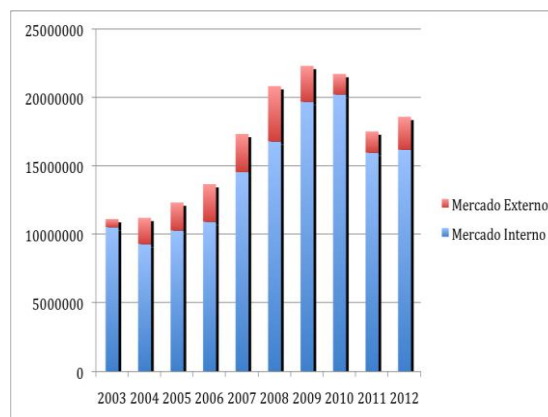
A pesar de las diferentes trayectorias seguidas por los dos mayores productores de biocombustibles sudamericanos (Brasil con una larga trayectoria en la producción de etanol y Argentina como un productor de biodiesel emergente), ambos aparecen en los *rankings* globales como países líderes en la producción de esta nueva fuente energética. De acuerdo con información presentada en el reporte de la *Renewable Energy Policy Network for the 21st Century* (REN21 2013) durante 2012 Argentina se constituyó como el 2º productor global de biodiesel, siguiendo a EEUU y superando por primera vez a Alemania, aunque como el 1º mayor exportador con la UE como su principal destino. Por su parte Brasil ocupa el 4º lugar como productor de biodiesel aunque como el 2º productor global de etanol luego de EEUU. Estos hechos permiten entrever que, si bien no explícitamente declarado entre los objetivos de sus regímenes nacionales de promoción, la conquista de mercados de exportación para la producción nacional de biocombustibles es una prioridad de primer orden en la agenda externa de Argentina y Brasil (Almeida Madeiros & Frioio 2012, Fulquet 2012). Este hecho es particularmente evidente en el caso de Argentina.

Gráfico 3: Evolución de la Exportación de Biodiesel Argentino 2006-2012 (en toneladas)



Fuente: Elaboración propia en base datos INDEC

Gráfico 4: Evolución de la Exportación de Etanol Brasileño 2003-2012 (en toneladas)



Fuente: Elaboración propia en base datos ANP

No obstante, es menester destacar que el crecimiento exponencial exhibido por el sector de biocombustibles en Argentina y Brasil así como su contribución al refuerzo de la competitividad de estos exitosos países agrícolas no encuentra correlación con los beneficios a nivel socio-ambiental los cuales parecen mucho menos evidentes.

A nivel global poco después de haber sido presentados como la herramienta clave para la reducción de GEI, los biocombustibles comenzaron a estar sujetos a duras críticas vinculadas con la sustentabilidad de este desarrollo energético. El *Journal Science* publicó evidencia científica que mostraba que algunos biocombustibles líquidos de primera generación (como el etanol o el biodiesel) estaban causando más costos socio-ambientales que verdaderas alternativas seguras y sustentables (Fargione et al. 2008; Scharlemann & Laurence, 2008). Estos artículos dispararon un debate aún bajo curso entre la comunidad científica, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y políticos. En la literatura pueden identificarse dos posiciones críticas sobre la sustentabilidad de los biocombustibles de primera generación: a) la primera asociada con sus impactos en los precios de los alimentos y la seguridad alimentaria (IFPRI 2008, CEPAL/FAO 2011) y; b) la segunda asociada con su contribución real en la lucha contra el Cambio Climático. El hecho de que la producción de biocombustibles esta intrínsecamente ligada a la expansión de la frontera agrícola y la pérdida de biodiversidad de bosques nativos a través de la deforestación, ha sido levantado por influyentes ONG (Greenpeace 2007, Fundación Vida Silvestre Argentina 2008, Repórter Brasil 2012, Oxfam 2012). El problema de los cambios en el uso del suelo – directos e indirectos- introducido por la producción de biocombustibles y su impacto sobre las reservas de carbono es seguido de cerca principalmente por la academia y

centros de investigación (EPA, 2008, IFPRI 2011, Van Tappen et al. 2011).

Como la demanda para la provisión de biocombustibles tanto a nivel local como para mercados externos ha crecido substancialmente, las corporaciones de los agronegocios en Argentina y Brasil han decidido realizar grandes desembolsos en el sector. Estas inversiones necesariamente implican la extensión de la tierra cultivada con soja transgénica en el caso del biodiesel o la expansión de la caña de azúcar hacia nuevas regiones en el caso del biodiesel, como medio para satisfacer la demanda de materias primas que esas corporaciones necesitan para la producción de biocombustibles. Para el caso del biodiesel en Argentina, Flexor et al. (2012) afirman que la producción de este biocombustible ha tenido un impacto sobre la superficie implantada con soja la cual representó el 88% de la superficie cosechada en la campaña 2008/2009.

La repentina oportunidad de mercado provista por el biodiesel y rápidamente capitalizada principalmente por grandes corporaciones del agro, ha intensificado en solo unos pocos años una serie de efectos sociales y ambientales introducidos por la ya generalizada tendencia hacia el monocultivo de la soja. La dirección en la que los biocombustibles de primera generación esta evolucionando en nuestros países, refuerza por lo tanto la insustentabilidad y la inequidad en el ámbito agrario constituyendo por lo tanto una aproximación discutible a la mitigación del cambio climático.

Impulsados por la búsqueda de nueva tierra para agricultura, cambios intensivos en el uso del suelo (en algunos casos asociados a la deforestación) han tenido lugar recientemente en ambos países. En Argentina, la Fundación Vida Silvestre fue una de las primeras organizaciones en denunciar que parte de los bosques nativos de alto valor ambiental en el noroeste del país estaban siendo convertidos en tierra agrícola (Fundación Vida Silvestre, 2006). En 2007 *Greenpeace* reforzó el mensaje comunicando que “250 mil hectáreas se pierden cada año debido a la expansión de la frontera agrícola. Los biocombustibles están agregando nueva presión al proceso de deterioro ambiental con grandes impactos sociales” (Greenpeace 2007: 9). La Fundación Argentina de Recursos Naturales (FARN), una reconocida ONG local, reportó que tanto el gobierno como el sector privado impulsan el cambio en el uso del suelo para la producción de biocombustibles. La organización afirmó que “desde el gobierno nacional se aprueban leyes para su producción, se proveen incentivos para su expansión e incluso la expansión de la frontera agrícola para la producción de soja es promovida como forma de cumplir con los requisitos legales” (FARN 2011: 337) de los mandatos de mezcla de biodiesel.

En Argentina los desmontes han tenido lugar a pesar de la reciente aprobación de la 'Ley Nacional de Protección de Bosques Nativos'⁹ en 2008, una medida que buscó poner límite a la intensificación de la expansión de la soja en un contexto de alta demanda y aumento de los precios internacionales de este cultivo y sus subproductos. Un reciente informe de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Argentina reconoce que una serie de desmontes tuvieron lugar durante el periodo entre la sanción y la final aprobación de la ley a pesar que todo tipo de deforestación estaba prohibida. Un análisis del proceso de deforestación por medio de imágenes satelitales muestra en ese informe que durante el periodo 2006-11 los bosques nativos han sido sistemáticamente reemplazados por cultivos, que en la mayoría de los casos corresponden con plantaciones de soja. Como resultado más de 470 mil hectáreas de bosques nativos han sido perdidos (UMSEF 2012). Un grupo de ONGs afirma que la causa detrás de esta perdida se encuentra en los limitados recursos con los que cuenta el 'Fondo Nacional para la Conservación de Bosques Nativos', un órgano creado por la ley con el objetivo de fortalecer capacidades técnicas y de monitoreo en cada provincia y compensar a aquellos que realicen un uso sustentable de los recursos de los bosques. En 2012 los fondos provistos por el Estado Argentino solo alcanzaron el 12% del presupuesto estipulado por ley a esos fines (Greenpeace, FARN & Fundación Vida Silvestre 2013).

Tanto en Argentina como Brasil los mencionado cambios en el uso del suelo han sido responsables de un proceso de esterilización (suelo sin nutrientes) debido al enorme caudal de fertilizantes que requieren ser usados para evitar una caída en los rindes de la soja. De ninguna manera “esa extracción-reposición (de nutrientes) puede ser contabilizada como un crédito para el balance final en los nutrientes del suelo, lo que implica un costo directo no reconocido y por lo tanto una externalidad que es pagada socialmente” (Pengue 2009: 147). En el caso de la caña de azúcar para la producción de etanol, el suelo es erosionado debido a largos períodos de exposición al viento y la lluvia durante el proceso de reconversión de su uso y en periodos entre cosecha y siembra. La caña, también intensiva en el uso de fertilizantes, es responsable de la acumulación de nitrógeno en la tierra, ríos y otras reservas de agua. Finalmente la quema de la caña de azúcar es una práctica ampliamente difundida en Brasil durante el periodo de la cosecha, lo cual provoca el aumento de la temperatura del suelo y una pérdida de humedad provocando que el mismo se compacte y erosione (Martinelli et al. 2008).

En Brasil, se observan esfuerzos públicos y privados para evitar la expansión de caña y

⁹ Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Ley N° 26.331)
BJIR, Marília, v. 4, n. 1, p. 38-70, jan/abr. 2015

soja en áreas ecológicamente sensibles. Con tal objetivo el gobierno impulsó en 2009 el desarrollo de un *zoneamento agroecológico*¹⁰ en todo el territorio nacional determinando tierras aptas y no aptas para la expansión de la producción de caña. Desde el sector privado sojero se lanzó la iniciativa *'moratoria da soja'*, un compromiso entre las compañías para no comercializar soja proveniente de zonas deforestadas. El Amazonas aparece como el bioma clave a proteger por estar sujeto en la actualidad a una gran exposición internacional. No obstante otras áreas ecológicamente sensibles, aunque con menor visibilidad global como el *Cerrado*, continúan siendo afectadas por la expansión de la caña en la región centro-oeste (Silva et al, 2011). Grupos Guaraní también son alcanzados por la expansión de cultivos de soja y caña para la producción de biocombustibles en el estado de *Mato Grosso do Sul*. Un estudio desarrollado por el *Biofuel Watch Center* de *Repórter Brasil*, una reconocida ONG local, muestra que la expansión de estos cultivos ha tenido lugar incluso dentro de áreas protegidas de pueblos originarios. De acuerdo con el informe el despegue del agro-negocio en la región y la consecuente "reevaluación de la tierra en las últimas décadas ha tenido un efecto preocupante sobre el proceso de reconocimiento de tierras de pueblos originarios, principalmente en áreas de expansión agrícola (...) El sector productivo – con reciente apoyo del gobierno regional – ha ejercido una ostensible oposición al proceso de reconocimiento de tierras en *Mato Grosso do Sul*" (Repórter Brasil 2012: 29).

Seghezzo et al. (2011) argumentan que en la provincia de Salta en el noroeste Argentina, el 'desarrollo' entendido como un proceso de acumulación de riquezas vinculado a la propiedad de tierras y la producción de *commodities* agrícolas, fue la ideología dominante entre las elites políticas y económicas de la provincia. Esta visión, responsable de desmontes en amplios sectores, entró en conflicto con la de los pueblos originarios que habitan la región (comunidades de *Wichi, Guaraní, Chené, Qom, Chorote, Chulupí, Tapu' i y Kolla*) y que basan sus estilos de vida en muchos de los servicios ambientales provistos por los bosques nativos.

La repercusión social de las recientes transformaciones agrarias, hasta cierto punto reforzadas por la promoción de biocombustibles, están profundamente enraizadas en las contradicciones entre el agro-negocio y la agricultura familiar. La introducción del 'paquete tecnológico' y la tendencia a la producción concentrada en latifundios por medio de los *pools* de siembra, ha causado en estos dos países sudamericanos una reducción en los números de trabajadores rurales por hectárea beneficiando en gran medida a un pequeño grupo de

¹⁰ *Zoneamento Agroecológico da Cana de Açúcar* aprobado por decreto presidencial N° 6.961. 17 Septiembre 2009.

poderosos jugadores. La concentración de la producción en el caso de la soja y sus derivados es un hecho en ambos países bajo las `Corporaciones ABCD' (ADM, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus). Estas son complementadas por grandes corporaciones locales como Aceitera General Deheza, Molinos Rio de la Plata, Vicentin y Viluco en Argentina and Caramuru, Granol and Petrobras Bioenergía (Pbio) en Brasil. Frente a la presencia de grandes corporaciones, los pequeños y medianos productores no tienen la posibilidad de competir y se ven obligados, en el mejor de los casos, a vender o arrendar sus tierras (Poth 2010, Flexor et al. 2012). Otros observan que los trabajadores rurales abandonan sus tierras tras fuertes presiones o incluso el uso de mecanismo como la violencia, el desalojo, las amenazas o la persecución (Dominguez et al 2010). Este proceso de expulsión rural ha dañado el entramado social de la agricultura familiar responsable por la disponibilidad de una mayor variedad de productos agrícolas para el consumo local (Pengue 2008, Poth 2010).

Por último la contaminación causada por la agricultura transgénica esta contribuyendo a cambiar el paisaje agrario tradicional en varias regiones de estos dos países sudamericanos. Envenenamientos, problemas de respiración crónicos, aumento en los índices de cáncer y malformaciones (Paganelli et al. 2010, Kohlhepp 2010, Carrasco 2011) son algunos de los efectos sobre la salud humano debido a intensivas fumigaciones aéreas de los campos de soja con glifosato¹¹. Como consecuencia una serie de movimientos sociales que reaccionan en contra de estos tipos de transformaciones han emergido en la última década¹². La quema de la caña de azúcar también es causal de problemas respiratorios asociados a la presencia de humo y cenizas en el aire en las zonas donde la cosecha tiene lugar (Martinelli et al. 2008, Kohlhepp 2010, Elbehri et al 2013)

IV. Conocimiento experto, política, intereses sectoriales y biocombustibles.

A nivel global la inexistencia de un regimen internacional estructurado, debido a la ausencia de un organización intergubernamental específico capaz de combinar los atributos de autoridad política y epistémica en único órgano colegiado, es un obstáculo en la gobernanza

¹¹ Denuncias y protestas sobre estos hechos aparecen con amplia cobertura en la prensa nacional. Como ejemplo ver las siguientes publicaciones en: Diario La Capital. 9 de Julio 2012. Disponible en: http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2012/7/edicion_1342/contenidos/noticia_5154.html Diario Pagina 12. 12 de Agosto de 2010. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-151480-2010-08-17.html> Diario Folha de Sao Paulo. 23 de Noviembre de 2012. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1189748-mesmo-com-alerta-ministerio-permitiu-venda-de-agrotoxico.shtml>

¹² *Movimento de Trabalhadores Sem Terras* en Brasil, *Movimiento Campesino de Santiago del Estero* (MOCASE) y *Madres de Ituzaingó* en Argentina son solo algunos de los muchos ejemplos.

sustentable de los biocombustibles. Como consecuencia, esta ha basado su desarrollo en las contribuciones descentralizadas de redes científicas, instituciones internacionales, iniciativas privadas transnacionales y fuerzas políticas en puja con origen en países y regiones fuertemente orientados hacia la producción y el consumo de biocombustibles. Ante la ausencia de un régimen global que refuerce prácticas sustentables para su producción y uso, las reglas existentes parecieran ser la resultante de los intereses de aquellos actores internacionales con mayor capacidad de influencia (Fulquet 2012). Debido a que los mercados externos juegan un rol fundamental absorbiendo las exportaciones de biocombustibles líquidos producidos en Sudamérica, el sector en nuestra región responde, reacciona, se ajusta y renegocia con decisiones y regulaciones externas cuyas externalidades son regionalmente absorbidas¹³.

La incertidumbre y la complejidad monopolizan los debates en torno a la sustentabilidad de la producción de biocombustibles y como consecuencia se observa una creciente alianza entre *policymakers* y conocimiento experto en el proceso de toma de decisiones. En nuestros días el conocimiento científico y técnico es considerado crucial para apoyar el proceso de político (Boswell 2008, Talamani & Dewes 2012) en campos complejos tales como de la política ambiental.

En el desarrollo de regímenes nacionales de biocombustibles en Argentina y Brasil, observamos una activa interacción entre científicos, técnicos y expertos del sector público y privado. Debido a que en el campo de las políticas públicas, la ciencia y el conocimiento experto necesariamente deben regatear con los imperativos de la política, sería *naif* sostener la existencia de una disociación rígida entre conocimiento y política. Así, tal como veremos a continuación, ciertos intereses sectoriales han afectado drásticamente a la evolución balanceada de las políticas de biocombustibles en Sudamérica desacreditando, en cierta medida, los objetivos ambientales sobre los cuales estos programas fueron lanzados en nuestra región. Las preguntas que surgen entonces son: ¿Quiénes son los expertos y grupos de interés definiendo las prioridades en el desarrollo de biocombustibles en Argentina y Brasil? Y ¿Qué rol ha adquirido el conocimiento experto en el proceso político de toma de decisiones en ese sector?

Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiesel en Brasil

¹³ En el caso de Argentina referimos a los criterios de sustentabilidad de la UE que aplican a la producción local de biodiesel exportada con ese destino. Ello también cuenta para Brasil quien adicionalmente debe responder a especificaciones de sustentabilidad en relación al etanol que comercializa con EEUU.

En Brasil entre 2003 y 2004 el gobierno trabajó en el lanzamiento del ‘Programa Nacional para la Producción y Uso de Biodiesel’. Con base en la experiencia obtenida a través del Programa *ProAlcool*, en 2003 el gobierno brasileño creó el ‘Grupo de Trabajo Interministerial’ con el objetivo de evaluar la viabilidad de lanzar un programa de biodiesel. En su fase inicial una serie de actores no gubernamentales (universidades, representante del sector privado, sindicatos agrícolas y expertos) participaron de audiencias públicas. El informe final recomendó el desarrollo de una industria del biodiesel que sirviera como herramienta para la inclusión social y el desarrollo rural (Campos & Carmelio 2009). La propuesta se basaba en la producción de biodiesel a partir de productos emergentes de la agricultura familiar como la *mamona* (aceite de recino) o el *dendê* (aceite de palma) incluyendo así a las regiones económicamente deprimidas del nordeste.

En Diciembre 2003 una ‘Comisión Ejecutiva Interinstitucional’ fue establecida¹⁴ con el objetivo de lanzar, implementar y monitorear el programa de biodiesel en Brasil. La comisión estaba encabezada por un Grupo de Gestión (*Grupo Gestor*) que incluyó al Ministerio de Minas y Energía, al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), a la Agencia Nacional de Petróleo (ANP), a Petrobras y a la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA). Para Diciembre 2004 el Programa de Biodiesel había sido oficialmente establecido.¹⁵

Una “Comisión Ejecutiva Interministerial” (IEC) se formó con la representación de los Ministerios de Minas y Energía, Ciencia y Tecnología, Transporte, Agricultura, Ambiente, Integración Nacional y Desarrollo Agrícola. Flexor et al (2011) desarrollan un completo análisis de las dinámicas institucionales del Programa de Biodiesel en Brasil, mostrando que dos polos pueden ser encontrados en el seno de la IEC: a) el de los ministerios cuyos principales competencias en el desarrollo del programa están asociadas con aspectos tecnológicos y técnicos (Minas y Energía, Ciencia y Tecnología, Transporte) y b) el de los ministerios cuyas tareas se vinculan a aspectos productivos y socio-ambientales (Agricultura, Ambiente y Desarrollo Agrario). Si bien todos estos ministerios siguieron sus propias agendas y trataron de integrarlas a los programas, las capacidades para influir en el proceso decisorio fueron diferenciadas. El Ministerio de Minas y Energía ha tenido una capacidad mayor de orientar el programa acorde a su agenda de diversificar la matriz energética del país

¹⁴ Por decreto presidencial del 23 de Diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/dec2003sn250.pdf> (Accedido Marzo 2013).

¹⁵ Decreto N° 5.297. 6 de Diciembre de 2004.

a través de la producción de biodiesel, y crear las oportunidades para a futuro exportar los excesos de producción. La EMBRAPA, como parte del Grupo de Gestión, ha sido también un actor muy relevante. A través de su Departamento de Agroenergía (EMBRAPA Agroenergía), es el cuerpo científico que (según su propia descripción) “provee soluciones tecnológicas innovadoras para el desarrollo sustentable e igualitario del negocio de la agroenergía en Brasil en beneficio de la sociedad”¹⁶. Desde su creación a desarrollado varios acuerdos con el sector privado y sus actividades de investigación han estado fuertemente asociadas a intereses y demandas particulares de grupos corporativos y empresas (Flexor et al 2011).

El Ministerio de Ambiente demostró desde el comienzo del Programa un compromiso con el biodiesel como una verdadera alternativa renovable, apoyando en este sentido la imagen del Programa que el gobierno Brasileño y el sector privado quieren mostrar internamente y proyectar externamente: la de una estrategia sustentable para la inclusión social y la diversificación energética. Por ende este Ministerio ha jugado un papel más bien residual en el desarrollo de una verdadera evaluación ambiental estratégica que sopesa los desafíos y oportunidades del programa¹⁷.

Otros actores privados como la cámara empresaria del biodiesel (UBRABIO), la Asociación Brasileña de la Industria del Aceite Vegetal (ABIOVE) y la Asociación Brasileña de Agronegocios (ABAG) han ejercido una significativa capacidad de lobby que refuerza la agenda de seguridad energética como prioridad por sobre las preocupaciones socio-ambientales.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Agrícola buscó responder a las presiones provenientes de los sindicatos rurales (Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas-CONTAG) por incorporar a la agricultura familiar al programa contrabalanceando el poder de lobby de las cámaras empresarias de la cadena de la soja. Este actor logró con éxito incorporar en los lineamientos del programa un mecanismo de cuotas de mamona y *dendê* de parte de pequeños y medianos productores por el cual los productores de aceite reciben una certificación social llamada ‘*Selo Combustível Social*’ y algunos incentivos impositivos

¹⁶ De acuerdo a la descripción de la misión del Departamento de Agroenergía de EMBRAPA en su sitio web oficial: http://www.cnptia.embrapa.br/a_unidade/missao (Accedido Abril 2013).

¹⁷ Si bien asociado con la industria del etanol, este hecho puede ser ilustrado en el intento de la ex Ministra de Ambiente y activista Marina Silva de reducir efectos negativos sobre el ambiente por producción de biocombustibles intentado impulsar un *zoneamento agroecológico* para evitar la expansión de la caña. Debido a una falta de apoyo político en esta y otras iniciativas, renunció su cargo como Ministra a principios de 2008. El *zoneamento* en cuestión debió ser posteriormente aprobado a fines de 2009 por decisión presidencial.

facilitados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). No obstante se observa en la actualidad que los impactos redistributivos reales del programa han sido insuficientes. La industria Brasileña del biodiesel es altamente dependiente de la soja (que explica el 80% de la producción de biodiesel). Varios observadores sostienen que los derrames sociales de esta industria son entonces muy limitados: los sectores que más se benefician son las empresas del complejo sojero contradiciendo los objetivos del programa brasileño (Mendez & Costa, 2010, Herrera 2011, Flexor et al 2012). Esta opinión es compartida por movimientos sociales como el *Movimento de Trabalhadores Sem Terras* (MTS) quienes sostienen que las dinámicas del agronegocio y la agricultura familiar son incompatibles¹⁸. Destacadas ONG como Reporter *Brasil* y FBOMS han sostenido una postura crítica respecto de los efectos indirectos de los industria de los biocombustibles relacionados con la expansión de la soja y la caña (FBOMS 2006, Reporter Brasil 2012).

La evidencia de las limitaciones en torno a la sustentabilidad del programa presentados por ONG, expertos, y académicos han sido desconsideradas o usadas discrecionalmente. Un estudio de Talamani & Dewes (2012) realiza una comparación en profundidad entre artículos publicados por instituciones académicas en Brasil y documentos oficiales del gobierno en el campo de los biocombustibles. Los resultados muestran que mientras que la evidencia científica enfatiza la dimensión tecnológica como medio para proveer respuesta a las preocupaciones ambientales y agronómicas, el gobierno resalta la dimensión tecnológica para dar respuesta a cuestiones políticas (nueva actividad de exportación, herramienta de inclusión social). El estudio concluye afirmando que las políticas públicas de Brasil en biocombustibles han progresado disociadamente del conocimiento científico objetivo existente en el país.

Regimen de Producción y uso de Biocombustibles en Argentina

En Argentina podemos identificar un proceso comparable entre 2004 y 2006, periodo en el que el Ministerio de Agricultura tomó la iniciativa para la creación de un marco jurídico para el desarrollo de biocombustibles en el país. En colaboración con la Asociación Argentina de Biocombustibles e Hidrogeno (AABH) y la Federación Agraria Argentina (FAA), relevantes grupos de interés del sector privado, se bosquejaron varias propuestas con el objetivo de crear un marco regulatorio para abrir nuevas oportunidades de mercado. El ‘Regimen de Promoción y Uso de Biocombustibles’ de 2006 fue el resultado de esa iniciativa

¹⁸ Ver entrevista a Joao Pedro Stedile, fundador el movimiento: “Agronegocio e Agricultura Familiar sao incompatíveis” en Povo/Ceará, 31 de Marzo de 2011. Disponible en: <http://www.mst.org.br/node/11471> (Accedido Abril 2013).

parcial que, como afirma el Grupo de Reflexión Rural (ONG activa en el seguimiento de las transformaciones agrícolas argentinas), “nació desde el sector corporativo en colaboración con unos pocos funcionarios públicos. Hoy, muchos de los consultores privados que estuvieron involucrados en el diseño de políticas nacionales de biocombustibles son funcionarios de alto rango a cargo de la toma de decisiones” (GRR 2010: 1).

El régimen estableció la ‘Comisión Nacional Asesora para la Promoción y Uso de Biocombustibles Sustentables’. Integrada por los Ministerios de Planificación, Agricultura, Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, esta comisión tiene la misión de “asistir y aconsejar a la autoridad de aplicación (Secretaría de Energía del Ministerio de Planificación)”¹⁹. A pesar de que la regulación designa a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) como parte de la Comisión Asesora, no existe hoy en día una dirección, programa o unidad dentro de la misma directamente a cargo de un seguimiento respecto de los impactos ambientales del desarrollo de la industria de los biocombustibles. Esta ausencia de representación constituye un muy relevante indicador que permite entrever la considerable falta de peso relativo de las consideraciones ambientales en el planeamiento y desarrollo del régimen en Argentina. La posición adoptada por la SAyDS pareciera estar más próxima a la idea de no poner presión sobre la dimensión ambiental de los biocombustibles, acompañado –por defecto– la voz oficial (sostenida asimismo por el sector privado) que consiste en exaltar los aspectos positivos del régimen de promoción.

De modo similar, la participación del Ministerio de Ciencia y Tecnología ha sido marginal a pesar del hecho que su Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) financia a nuestros días más de un centenar de proyectos de investigación en torno al desarrollo de biocombustibles con énfasis en las dimensiones tecnológicas (nuevas generaciones de biocombustibles), geopolíticas y socio-ambientales²⁰.

Adicionalmente a esas debilidades, la Comisión Nacional Asesora no mantiene encuentros en forma regular y las partes involucradas no logran por lo tanto nutrirse de los beneficios que este espacio de diálogo interministerial podría ofrecer. En cambio, la toma de decisiones en relación a las políticas nacionales de biocombustibles esta centralizada en manos de la Secretaría de Energía quien colabora con un reducido número de actores estatales

¹⁹ De acuerdo al artículo 3 de Régimen Regulatorio de Biocombustibles (Ley 26.093).

²⁰ Información recuperada de la base de datos del CONICET sobre proyectos científicos sobre biocombustibles actualmente financiados.
http://www.conicet.gov.ar/new_scp/search.php?iso=yes&keywords=biocombustibles

(Departamento de Agroenergía del Ministerio de Agricultura, Programa Nacional de Bioenergía del INTA) y privados (corporaciones del complejo sojero agrupadas bajo la Cámara Argentina de Biocombustibles –CARBIO–).

A través del Departamento de Agroenergía, el Ministerio de Agricultura mantiene una activa participación en espacios volcados hacia el fomento de debates técnico-políticos en organizaciones internacionales especializadas en el desarrollo de biocombustibles sustentables (*Global Bioenergy Partnership* de la FAO y Grupo *Ad Hoc* sobre Biocombustibles del MERCOSUR).

El Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA), un órgano científico- técnico dependiente del Ministerio de Agricultura, provee por medio de su Programa Nacional de Bioenergía la evidencia científica orientada a facilitar la toma de decisiones tanto para el sector público como el privado. El programa tiene por objetivo “asegurar el suministro de fuentes y servicios equitativos y asequibles de bioenergía en apoyo al desarrollo sostenible, la seguridad energética nacional, la reducción de la pobreza, la atenuación del cambio climático y el equilibrio medioambiental en todo el territorio nacional”²¹. El programa mantiene activos mecanismos de cooperación con redes transnacionales de investigación científico-técnicas para la producción de biocombustibles sustentables, no obstante a nivel nacional exhibe una fuerte vinculación con el sector privado y no tanto así con órganos ambientales o de bienestar social gubernamentales o no gubernamentales.

Algunos grupos de interés del sector privado como AAPRESID (Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa) pero sobre todo CARBIO han jugado un importante rol influyendo la definición de los objetivos prioritarios del Programa Nacional de Biocombustibles. CARBIO representa a las empresas más importantes del sector de biocombustibles del país responsables del 98% de las exportaciones de biodiesel Argentino en 2011²². Esta cámara empresarial agrupa a 12 firmas internacionales y nacionales entre las que podemos mencionar a Bunge, Cargill, Louis Dreyfus, Vicentin, Aceitera General Deheza. Su Comisión Directiva esta compuesta por empresarios de alto rango quienes dirigen estas empresas. Su perfil técnico es complementado por un número de consultores internos y externos con amplia experiencia en los sectores agrícola, de biotecnología y de la economía internacional. El dinámico crecimiento de sector, el conocimiento técnico provisto por sus

²¹ De acuerdo a la presentación del Programa Nacional de Bioenergía en el sitio web oficial del INTA: <http://inta.gob.ar/proyectos/pneg> (Accedido Noviembre 2012).

²² Para más información ver la sección de exportaciones de la página oficial de CARBIO: www.carbio.com.ar (Accedido Febrero 2013)

propios expertos y la habilidad de hablar con una sola voz potenciaron en la cámara una extraordinaria capacidad de lobby. Ello ha permitido a CARBIO construir en los últimos 6 años estrechas y mutuamente funcionales relaciones con el gobierno nacional.

Por último, bajo su capacidad de actuación externa, el Ministerio de Relaciones Exteriores juega un papel significativo en el desbloqueo de las disputas comerciales presentadas por terceros actores y países contra la Argentina en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Una excelente dinámica de complementación, colaboración y trabajo conjunto como forma de proveer respuestas a desafíos externos enfrentados por el sector argentino de biocombustibles puede ser observada entre los actores descriptos. La asociación directa entre órganos gubernamentales específicos y sector privado nos permite graficar una representativa imagen del grupo de políticos, técnicos, científicos, consultores y empresarios que constituyen la comunidad de expertos nacional asociados a la industria de biocombustibles en Argentina.

V. Consideraciones finales

Las limitaciones de un supuestamente exitoso modelo agroindustrial en sudamérica han sido ilustradas en este trabajo a través del caso de la producción de biocombustibles líquidos en Argentina y Brasil. El rápido desarrollo de esta industria en ambos países ha introducido resultados que muestran una evidente intensificación de prácticas insustentables ya presentes en el sector agrícola.

Los orígenes del Programa de Biodiesel en Brasil, coincidió con la llegada del presidente Lula para quien el desarrollo social era una prioridad de primer orden. Por lo tanto la estrategia brasileña inicialmente tuvo una intención deliberada de promover la inclusión social. No obstante la pesada dependencia del biodiesel en la soja, acabo por echar por tierra el objetivo original del programa. En Argentina no se han tomado acciones concretas en este sentido a pesar de significativa contribución de las exportaciones de biocombustibles en términos de ingresos para el Estado. Estos fondos no han sido directamente capitalizados para mitigar los impactos desiguales e insustentables que la industria induce sobre la sociedad y el ambiente.

La descrita interacción entre el heterogéneo conjunto de actores vinculados con la definición e implementación de los regimenes de biodiesel en ambos países, revela unas capacidades desiguales para influir el proceso de toma de decisiones. La supremacía de intereses económicos asociados a la bioenergía como campo de oportunidad para los agronegocios tanto dentro de Estado como entre actores no estatales, ha inhibido una más

activa participación de actores socio-ambientales tanto estatales como no estatales (ONG, academia). Por lo tanto los programas de biodiesel actualmente bajo curso en ambos países reflejan la preeminencia de intereses económicos por sobre los objetivos sociales y ambientales aunque fueran los cimientos declarados en la creación de estos regímenes. Un valioso cuerpo de evidencia científica y experta ha sido por momentos ignorado prevaleciendo el uso instrumental de ciertos conocimientos funcionales a los objetivos de política e intereses particulares a ser alcanzados.

Debido a la relevancia que adquieren los mercados de exportación, cuando el acceso de biocombustibles es amenazado, se despliega una excelente capacidad de articulación entre gobierno y actores privados y científico-técnicos del sector. La sustentabilidad aparece como restringida al constante desafío de mostrar cumplimiento con requisitos externos. La necesidad de reforzar cuestiones como cambios en el uso del suelo y sus efectos sobre la biodiversidad o poblaciones originarias, seguridad alimentaria, inclusión social desde la esfera regional en MERCOSUR parece no ser una necesidad urgente en el marco del Grupo Ad Hoc sobre Biocombustibles. La escasa cooperación regional entre actores públicos contrasta con una activa dinámica de fuerte competencia entre agentes privados.

Si bien la estrategia de gestión regional de recursos naturales propuesta por UNASUR podría llegar a ser “una de las medidas más trascendentales de la región en los últimos tiempos” (Bruckman 2012: 1), en tanto constituye un paso imprescindible para la reorganización de la actual explotación de recursos naturales caracterizada por la descentralización y basada en intereses nacionales, este proceso de reestructuración no será sencillo. Una gestión regional de las estrategias en torno a los recursos naturales supone severas concesiones por parte de los Estados nacionales y por lo tanto un largo periodo de negociaciones para reajustes en las políticas y regulaciones a ser implementadas. La necesidad de garantizar una estrategia de desarrollo más sustentable para sudamérica es una tarea prioritaria, pero quedan dudas respecto de si los gobiernos en la región podrán avanzar efectivamente sobre ese compromiso.

Referencias Bibliográficas

ACOSTA, Alberto (2011) 'Extractivismo y neo-extractivismo: dos caras de la misma maldición' en Miriam Lang & Dunia Mokrani (eds) Mas allá del desarrollo. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Noviembre. Quito.

ALMEIDA MADEIROS, Marcelo de & Liliana Frioio (2012) 'Actores, interests and strategies of Brazilian Foreign Policy on Biofuels' Brazilian Political Science Review N°6 vol.1.

ANP (2012). *Anuario Estadístico Brasileiro de Petróleo, Gas Natural e Biocombustíveis*. Agencia Nacional de petróleo, gas Natural e Biocombustíveis.

ANTONELLI, Mirta (2011). 'Megaminería, desterritorialización del Estados y biopolítica'. Astrolabio Nueva Epoca. N°7. Universidad Nacional de Córdoba.

AUTY, Richard (1993) Auty, R. (1993). *Sustainable Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Routledge. London.

AUTY, Richard (2001) 'The political economy of resource-driven growth'. European Economic Review. Volume 45, issue 4-6. pp. 839-846. May.

BOSWELL, Christina (2008) 'The political functions of expert knowledge: Knowledge and legitimation in European Union immigration policy' Journal of European Public Policy N°25 Vol. 4. May.

BRUCKMAN, Mónica. 'UNASUR: Una estrategia regional para la gestión soberana de los recursos naturales'. America Latina en Movimiento. Integración Sudamericana: Temas estratégicos N°480-48. Noviembre-Diciembre. Quito.

CAMPOS, Arnoldo. De & Edna de Cassia Carmelio (2009) 'Construir a Diversidade da Matriz Energética: o biodiesel no Brasil.' In: Abramovay, R. (ed.) Biocombustíveis: a energia da controvérsia. São Paulo: SENAC.

CARRASCO, Andres (2011) 'El glyfosato: ¿Es parte de un modelo Eugésico?' Salud Colectiva N 7 Vol. 2. Mayo- Agosto. Buenos Aires

CATACORA-VARGAS, Georgina; Pablo Galeano, Sarah Agpaito-Tenfen, Darío Aranda, Tomas Palau & Ruben Nodari (2012) 'Producción de soja en las Américas: Actualización sobre el uso de tierras y pesticidas'. REDES, BASE, UFSC, GenOk. Cochabamba, Bolivia.

CLAES (2010). 'Tendencias en ambiente y desarrollo en America del Sur. Cambio Climático, biodiversidad y políticas ambientales'. Centro Latinoamericano de Ecología Social. Montevideo.

CEPAL/FAO (2011) *Políticas y Capacidades de investigación y desarrollo e innovación para el desarrollo de biocombustibles en America Latina y el Caribe*. Comisión Económica para America Latina y el Caribe (CEPAL) Food and Agriculture Organization (FAO). Santiago de Chile. 29-30 Marzo.

EIA (2012) 'International Energy Statistics: Biofuels production'. US Energy Information Administration. Available at:

<http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm?tid=79&pid=79&aid=1>

ELBEHRI, Aziz; Anna Segerstedt & Pascal Liu (2013) 'Biofuels and the sustainability challenge: A global assesment of sustainability issues, trends and policies for biofuels and related feedstocks'. Food and Agriculture Organization (FAO). Trade Markets Division. Roma.

EPA (2008) 'Accounting for Indirect Land Use Changes in GHG balances of biofuels. Review of current aapproaches' Escuela Politécnica Federal de Lausanne. Suiza. Marzo.

FARN (2011) 'El escenario de los Biocombustibles en Argentina'. Veloj, Bernardo & Maria Marta Di Paola. Informe Ambiental Anual 2011. Fundación Argentina de Recursos Naturales. Buenos Aires.

FARN (2012). 'Minería: La necesidad de revisar el modelo extractivo'. Fundación Argentina de Recursos Naturales. Buenos Aires. Septiembre.

FBOMS (2006) 'Agribusniess and biofuels: An Explosive Mixture. Impact on Monoculture Expansion on bioenergy production in Brazil'. FBOMS. Nucleo Amigos da Terra. Rio de Janeiro.

FERGIONE, Joseph; Jason Hill; David Tilman; Stephen Polasky & Peter Hawthorne (2008) "Land clearing and the biofuels carbon debt". *Science* 31, 1235.

FLEXOR, George, Karina Kato, Maria Lima, Betty Nogueira Rocha (2011) 'Políticas Públicas, Dinamica Institucional e Conflito de Interesses: Analise do Programa Nacional de Producao e Uso de Biodiesel'. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/Fundacao de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPEJ).

FLEXOR, George, Karina Kato, Marina Recalde (2012) 'Elmercado del biodiesel y las políticas públicas: Comparación de los casos argentino y brasileño'

FRANCO, Jennifer; Les Levidow, David Fig, Lucia Goldfarb, Mirielle Hönicke & Maria Mendonça (2011). 'Assumptioons in the European Union biofuels policy: frictions with experiences in Germany, Brazil and Mozambique'. In Borrás, Saturnino et al. (eds) *The politics of Biofuels, Land and Agrarian Change*. Critical Agrarian Studies. Routledge.

FULQUET, Gaston (2012) 'Gobernanza global para la producción de biocombustibles sustentables: Entre la definición de criterios y reglas de juego' in Pelfini et al (eds) *La Energía de los Emergentes. Innovación y cooperación para la promoción de energías renovables en el sur global*. Teseo-FLACSO. Buenos Aires.

FUNDACION VIDA SILVESTRE (2006) 'La situación ambiental Argentina 2005' Fundación Vida Silvestre Argentina. Buenos Aires.

FUNDACION VIDA SILVESTRE (2008) 'Los Biocombustibles. Problemas y oportunidades y propuestas desde la perspectiva ambiental' Fundación Vida Silvestre Argentina. Enero. Buenos Aires.

GREENPEACE (2007) 'Bioenergía oportunidades y riesgos ¿Qué debe hacer Argentina en Materia de Biocombustibles'. Mayo. Buenos Aires.

GREENPEACE, FARN & Fundación Vida Silvestre (2013). 'Ley de Bosques: 5 años con pocos avances'. Enero. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/informes/Ley-de-Bosques-5-anos-con-pocos-avances/>

GRR (2010). 'La producción de Agrocombustibles verdades y mentiras'. Grupo de Reflexión Rural. Disponible en: <http://www.grr.org.ar/documentos/agrocombust.htm>

GUDYNAS, Eduardo (2009) 'Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual'. Centro Andino de Acción Popular y Centro Latinoamericano de Ecología Social. Disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/17745/original/Gudynas_Nuevo_Extractivismo_10_Tesis.pdf

GUDYNAS, Eduardo (2010) 'Agropecuaria y nuevo extractivismo bajo los gobiernos progresistas de América del Sur.' Revista Territorios 5: 37-54. Instituto de Estudios Agrarios y Rurales - CONGCOOP, Guatemala.

HERRERA, Selena (2012) 'As certificacoes Globais de Sustentabilidade dos biocombustiveis como instrumento de governança- Subsídios a partir do caso Brasileiro'. Artículo presentado en el congreso de Latin American Sociology Association (LASA). San Francisco.

HILBERT, Jorge; Rodrigo Sbarra y Martín López Amoros (2012) 'Producción de Biodiesel a partir de aceite de soja. Contexto y Evolución reciente' Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

IBGE (2013) 'Indicadores IBGE. Estadística de Produção Agrícola'. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Janeiro.

IFPRI (2011) 'Assesing the land use change consequences of the European biofuel policies' Final Report. International Food Policy Institute.

IPEA (2010) 'Biocombustíveis no Brasil: Etanol e Biodiesel'. Serie Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. Comunicados do IPEA Nº 53. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Maio.

KARL, Terry (1997) 'The Paradox of Plenty. Oil booms and Petro-States'. University of California Press. Studies in International Political Economy.

KOHLHEPP, Gerd (2010) 'Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil'. Estudos Avancados N 24, Vol 68.

LACLAU, Ernesto (2006). 'Consideraciones sobre el populismo latinoamericano'. Cuadernos del CENDES, No. 62.

LORENZO, Cristian (2008) 'Política exterior y biocombustibles: el caso del MERCOSUR'. Area de Relaciones Internacionales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO).

Universidad del Salvador, Buenos Aires.

LIMA, Divina Aparecida & Junior Ruiz Garcia (2011) 'A evolu o da produ o de cana-de-azucar e o impacto no uso do solo no estado de Goiás'. Estudos Sociedade e Agricultura, ano 19 volume 2, outubro, 374-403

MAG (2011). 'Producción Agropecuaria. Síntesis Estadística. Zafra Agrícola 2010/11'. Dirección de Censo y Estadística Agropecuaria. Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay. Asunción.

MARTINELLI, Luiz & Solange Filoso (2008) 'Expansion of sugarcane ethanol production in Brazil: Environmental and social challenges'. Ecological Applications N  18, Vol 4. pp. 885-898.

MECON (2011) 'Complejo oleaginoso. Serie Producción Regional por Complejos Productivos'. Secretaria de Política Econ mica, Ministerio de Economía y Finanzas Publicas de la República Argentina. Octubre.

MENDES, A & R Costa (2010) *Mercado Brasileiro de Biodiesel e Perspectivas Futuras*. Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (BNDES) Setorial N  331

MOREIRA, Carlos; Diego, Raus. & Juan Gómez Leytron (2008). 'La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades' Introducción. Trilce, Montevideo.

OXFAM (2012) 'The hunger grains. The fight is on. Time to scrap EU biofuel mandates'. OXFAM Briefing Paper N161. 17 September.

PAGANELLI, Alejandra, Victoria Gnazzo, Helena Acosta, LilviaL. López & Andr s Carrasco. (2010). 'Glyphosate-based Herbicides Produce Teratogenic Effect on Vertebrates by Impairing Retinoic Acid Signalling' Chemical Research in Toxicology. 9th August

PENGUE, Walter (2005). 'Transgenic crops in Argentina: The ecological and social debt' Bulletin of Science, Technology and Society 25 (4) pp. 1-9

PENGUE, Walter (2008) La apropiación y el saqueo de la naturaleza. Conflictos ecológicos distributivos en la Argentina del bicentenario. Buenos Aires.

PENGUE, Walter (2009) 'Cuestiones econ mico-ambientales de las transformaciones agrícolas en las Pampas'. Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía. Vol 40 N 157 Abril/Junio pp. 137-161.

PENGUE, Walter (2012) *Los desafíos de la economía verde. Oportunismo capitalista o realidad sustentable*. Colección Ecología. Ediciones Kaikron. Buenos Aires.

POTH, Carla (2010). 'El modelo biotecnológico en América Latina. Un análisis sobre las posturas de los gobiernos de Lula y Kirchner en torno a los organismos genéticamente modificados y su relación con los movimientos sociales'. In *Los Señores de la Soja. La Agricultura transg nica en América Latina*. Colección becas de investigación. CLACSO

REN21 (2013) *Renewables 2013: Global Status Report*. Renewable Energy Policy Network

for the 21st Century. REN21 Secretariat, Paris.

REPORTER BRASIL (2012). *Em terras alheias – a produção de soja e cana em áreas Guarani no Mato Grosso do Sul*. Centro de Monitoramento de Agrocombustíveis. Sao Paulo.

ROBIN. Marie- Monique (2010) *The World according to Monsanto. Pollution, politics and power*.Tukila Books. New Delhi, India.

ROESSING, Antônio Carlos; Joelsio José Lazzarotto (2005). ‘Soja transgênica no Brasil: situação atual e perspectivas para os próximos anos’. Reunião de pesquisa de soja da região central do Brasil, Londrina, PR.

ROSS, Michael (1999) ‘The Political Economy of the Resource Curse’. *World Politics*, Vol 51. pp. 297-322. January.

SACHS, Jeffrey & Andrew Warner (2001) ‘The curse of natural resources’ *European Economic Review*. Volume 45, issue 4-6.pp 827-838. May

SEGHEZZO Lucas, José Volante, José Paruelo, Daniel Somma, Catalina Buliubasich, Hector Rodriguez, Sandra Gagnon & Marc Hufty (2011). ‘Native Forest and Agriculture in Salta (Argentina): Conflicting vision of Development’. *Journal of Environment and Development* N 20, Vol 3 pp 251-277.

SCHARLEMANN, Jörn & William Laurence (2008) ‘How Green Are Biofuels?’ *Science*. Vol. 319, No. 5859 (January, 2008); p. 43-44.

SILVA, Adriana & Fausto Miziara (2011) ‘Avanço do setor sucroalcooleiro e expansão da fronteira agrícola em Goiás’. *Pesquisa Agropecuaria Tropical* Vol. 41 Nº 3 Jul /Sep.

STUHLBREHER, Amalia (2012) ‘Energías Renovables en el MERCOSUR ¿Un aporte al crecimiento sustentable?’ In Pelfini et al (eds) *La Energía de los Emergentes. Innovación y Cooperación para la Promoción de Energías Renovables en el Sur Global*. Teseo-FLACSO. Buenos Aires.

SVAMPA, Maristella (2006). “Movimientos sociales y nuevo escenario regional: las inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina”. *Cuadernos del CISH, Sociohistórica* Nº 19-20.

SVAMPA, Maristella (2013). “Consenso de los Commodities y Lenguajes de valoración en América Latina”. *Revista Nueva Sociedad* Nº 244. Marzo-Abril. Buenos Aires.

TALAMANI, Edson & Homero Dewes (2012) ‘ The macro-environment for liquid biofuels in Brazil science and public policy’ *Science and Public Policy* Nº 39.

THWAITES REY, Mabel (2010). ‘Después de la globalización neoliberal. ¿Que Estado en América Latina?’. *Cuaderno del Pensamiento Crítico Latinoamericano* Nº 32. CLACSO.

UMSEF (2012) Monitoreo de la superficie de Bosque Nativo en la República Argentina. Periodo 2006-2011. Regiones forestales Parque Chaqueño, Selva Misionera y Selva Tucumano-Boliviana. Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. Secretaria de

Ambiente y Desarrollo Sustentable. Junio. Buenos Aires.

UNASUR (2012) Propuesta que eleva la Secretaria General a las Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de los países integrantes de UNASUR. Secretaria General. Noviembre.

VAN STAPPEN, Florence; Isabelle Brose & Yves Schenkel (2011). 'Direct and indirect land use change issues in the European sustainability initiatives: State of the art, open issues and future developments'. *Biomass and Bioenergy* Vol.35 (12) pp. 4824-34.

VILAS, Carlos (2007). '¿Hacia atrás o hacia adelante? La revalorización del Estado después del Consenso de Washington'. In Chaparro et al (eds.) *Estado, Democracia y Populismo en América Latina*, CLACSO Buenos Aires.

Recebido em: Janeiro de 2014;

Aprovado em: abril de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 1 | 2015

*As consequências da crise na Síria
para o Irã: impactos para sua
estratégia regional e no Eixo de
Resistência*

Paulo Fagundes Visentini,
Willian Moraes Roberto

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

AS CONSEQUÊNCIAS DA CRISE NA SÍRIA PARA O IRÃ: IMPACTOS PARA SUA ESTRATÉGIA REGIONAL E NO EIXO DE RESISTÊNCIA

Paulo Fagundes Visentini¹
Willian Moraes Roberto²

Resumo: Desde o estopim da crise na Síria, o Irã, um dos Estados de maior importância no Oriente Médio, tem sua estratégia de inserção regional abalada. Junto de Damasco, uma das mais antigas aliadas da República Islâmica, Teerã consagrou um arco de relações que pode ser denominado Eixo de Resistência, o qual compartilha de visões e objetivos políticos, como a contestação às políticas hegemônicas dos EUA e de Israel no Oriente Médio e uma hostilidade a países árabes a eles aliados. Este artigo aponta que por ser uma das peças-chaves nesta articulação, a Síria teve sua crise interna transformada em um conflito regional devido ao alto nível de penetração externa de diferentes países, que passaram a interferir nos assuntos do país a fim de enfraquecer o Eixo de Resistência como um todo. Será analisado a origem e os motivos da fundação dessa articulação política centrada no Irã e como esta se transformou em peça central para a estratégia regional de Teerã. Argumenta-se que uma das principais consequências para o Irã da internacionalização do conflito na Síria será uma maior vulnerabilidade para sua posição regional, resultando em razões para que haja uma moderação em sua política externa.

Palavras-Chave: Irã, Síria, Oriente Médio, Eixo de Resistência, Hezbollah, Hamas.

THE CONSEQUENCES OF THE SYRIAN CRISIS FOR IRAN: IMPACTS TO ITS REGIONAL STRATEGY AND FOR THE RESISTANCE AXIS

Abstract: Since the outbreak of the crisis in Syria, Iran, one of the most important states in the Middle East, has had its regional strategy shaken. Alongside with Damascus, one of the Islamic Republic's oldest ally, Tehran consecrated an arch of relations that may be called Resistance Axis, which shares political objectives and views, such as the contestation of US and Israel's hegemonic policies in the Middle East as well as hostility in relation to Arab countries allied to them. Such article points for the fact that for being a key member in this articulation, Syria had its internal crisis transformed into a broader regional conflict due to the high level of foreign interference in the country's affairs in order to weaken the Resistance Axis as a whole. It will be discussed the origin and the reasons for the foundation of this Iran-centered political articulation and how it became central to Tehran's regional strategy. It is argued that one of the main consequences for Iran of the Syrian conflict internationalization is a position of higher vulnerability for its regional presence, resulting in reasons for it to adopt moderation in its foreign relations.

Key-words: Iran, Syria, Middle East, Resistance Axis, Hizbullah, Hamas.

¹ Professor Titular de Relações Internacionais da UFRGS. Doutor pela USP e Pós-Doutorado em Relações Internacionais pela London School of Economics. Pesquisador do CNPq, Coordenador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/UFRGS) e Editor da Revista Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations. Contato: paulovi@ufrgs.br

² Graduado em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pesquisador do Núcleo Braspaulogfv@terra.com.brileiro de Estratégia e Relações Internacionais. Tem interesse nos seguintes temas: Segurança Internacional, Multipolaridade, Oriente Médio, Irã, Síria, Norte da África. Contato: willianmroberto@gmail.com

A República Islâmica do Irã é um dos Estados de maior importância para a região do Oriente Médio. Além de estar envolvido em quase todas as dinâmicas securitárias regionais, o país destaca-se pela posição política predominante que adotou desde a Revolução Iraniana de 1979: contestação à posição hegemônica dos Estados Unidos da América (EUA) no Oriente Médio, rejeição ao Estado de Israel e antagonismo a países árabes pró-Occidente – como Egito, Arábia Saudita e Jordânia (MOHNS; BANK, 2012). Não só o Irã adotou esta nova postura como também se envolveu em relações estratégicas com outros atores da região que compartilhavam da mesma visão e possuíam interesses similares. Construiu-se assim um arco de relações e alianças cujos elos se contrapunham às políticas do Ocidente e de seus aliados no Oriente Médio, conhecido como “Eixo de Resistência”.

A primeira década do século XXI trouxe um aumento da influência de Teerã na região, principalmente depois da invasão estadunidense ao Iraque em 2003 – que iniciou a erosão da influência de Washington no Oriente Médio – e da resistência do Hezbollah, aliado iraniano, na guerra contra Israel em 2006. Entretanto, a cadeia de eventos conhecida como Primavera Árabe, iniciada em 2011, vem alterando a situação geoestratégica no mundo árabe. A posição iraniana passou a ser abalada, em grande medida, a partir do momento que a Síria – histórica aliada regional do Irã – teve sua revolta interna transformada em uma guerra civil devido ao alto nível de penetração externa, cujos lados do conflito seguem à polarização dos campos regionais que disputam a supremacia do Oriente Médio.

Assim, o presente artigo busca explorar a relação do Irã com o Eixo de Resistência e quais foram os principais impactos das revoltas árabes para a posição do Irã no Oriente Médio. Como hipótese, argumenta-se que o conflito na Síria foi agravado e internacionalizado por motivo de afetar todo o elo de atores relacionados ao Irã, visando a enfraquecê-lo. Tal estratégia eventualmente tornou a posição iraniana mais vulnerável à medida que se agravava o problema sírio. Isto, em consonância com as diversas sanções impostas contra o Irã, é um dos principais motivos para uma mudança nos rumos da política externa atual do país a favor da moderação, como vem sendo pregado pelo presidente Hassan Rouhani.

Este artigo também pretende aprofundar a discussão já existente sobre o assunto da interferência externa na guerra síria como pretexto para enfraquecer o Irã. Já há uma variedade de textos e artigos, em inglês, em sua quase total maioria, que exploram e comprovam a presença da Arábia Saudita, bem como de seus aliados, no conflito sírio. Isso seria motivado, principalmente, pelo fato dos sauditas estarem envolvidos em uma situação de rivalidade regional com o Irã, com ambos os países disputando influência no Oriente Médio.

Entretanto, o objetivo deste artigo é adicionar um elemento novo além da constatação de que existe tal disputa regional e que é objetivo saudita o enfraquecimento do Irã. O que se pretende é demonstrar que, de fato, a Síria é historicamente fundamental na estratégia iraniana por compor o Eixo de Resistência, e que, conseqüentemente, o conflito em seu território veio sim enfraquecer a posição regional de Teerã, a qual era ascendente até antes de tais eventos.

A fim de alcançar tais objetivos, trabalha-se com a revisão e análise de três tipos de bibliografia: as referentes à composição do Eixo de Resistência entre Síria, Irã e outros importantes atores regionais, como Goodarzi (2009), Hirst (2010), Cordesman (2013) e Mohns e Bank (2012); as que discorrem sobre o conflito regional entre Arábia Saudita e Irã, obras de Chubin (2012), Gause III (2014), Terrill (2011); e as relacionadas à presença de forças exteriores à Síria na disputa em seu território, como a ampla análise de Bandeira (2013). Ponderadas em conjunto, traça-se uma análise que vai além da constatação do embate regional existente: identifica-se a centralidade da Síria para o Irã e como, exatamente, seu enfraquecimento é também um enfraquecimento iraniano.

A estrutura do artigo é dividida em três momentos. Primeiramente, é buscado o contexto histórico onde se formaram as relações entre o Irã e os outros principais componentes do Eixo de Resistência: a Síria, o Hezbollah e o Hamas, explorando a lógica que fez tais atores aproximarem-se política e militarmente nos anos 1980. Em um segundo momento, tais relações são analisadas contemporaneamente e colocadas sob a ótica da doutrina militar iraniana, identificando-as como parte importante da estratégia de defesa do Irã. Por fim, será analisado como a crise na Síria afeta o Irã, quem a explora e quais são as conseqüências, até o momento, desses desenvolvimentos para a estratégia do Irã no Oriente Médio, bem como para sua política externa.

A formação histórica do Eixo de Resistência

A região do Oriente Médio tem apresentado desde o começo dos anos 2000 uma polarização clara entre dois grupos de países. De um lado, estão os Estados que prezam pelo status quo regional e apoiam as políticas do Ocidente, principalmente dos EUA, como o Egito, a Arábia Saudita, a Jordânia e Israel. Do outro lado, os países e atores que antagonizam a hegemonia ocidental e a contestam, como o Irã, a Síria, o Hezbollah libanês e o Hamas palestino, compondo o chamado Eixo de Resistência.

A despeito da contemporaneidade do Eixo de Resistência, essas alianças se desenvolveram e se cristalizaram no decorrer dos anos 1980. Em geral, a lógica que permeou

a aproximação de todos os atores citados no campo anti-hegemônico foi a mesma: uma convergência de interesses devido a todos possuírem inimigos em comum. Assim, formou-se uma aliança que é, sobretudo, política, não sendo um instrumento de segurança coletiva. Importa ressaltar que apesar dos objetivos e interesses em comum, em termos de ideologia e constrangimentos práticos os atores do Eixo diferem substancialmente (MOHNS; BANK, 2012): apesar de alguns terem mais capacidades que outros, como o Irã principalmente, todos os constituintes buscam seus próprios objetivos e tomam decisões benéficas a si, não havendo um controle hegemônico por parte de um dos lados. Como Mohns e Bank apontam (2012: 26), “a ideia do consenso militante do Eixo de Resistência é exagerada e exclui problemas internos que seus membros possuam”.

O desenvolvimento da relação entre a Síria e o Irã pós-revolução de 1979 foi uma resposta aos desafios enfrentados por ambos os países frente ao Iraque, Israel e EUA no Levante e no Golfo Pérsico durante os anos 1980. Segundo Goodarzi (2009), a aliança surgida entre Damasco e Teerã foi essencialmente defensiva, tendo emergido diretamente como resposta aos atos de agressão do Iraque em 1980 contra o Irã e por Israel em 1982 contra o Líbano, como se demonstra a seguir.

Logo após a derrubada do Xá, o novo regime iraniano mudou radicalmente sua política externa, não só rompendo relações com Israel, como também incentivando outras revoltas xiitas pelo Oriente Médio a fim de exportar seu modelo revolucionário. Por sua vez, a Síria encontrava-se isolada na região: de um lado, rivalizava com o Iraque de Saddam Hussein, e, de outro, havia rompido relações com o Egito após a aproximação deste com Israel e dos Acordos de Camp David. O regime sírio de Hafez al-Assad viu no Irã a chance de ganhar um novo aliado dado sua nova postura, com Teerã então substituindo o lugar antes ocupado pelo Egito. Por essa razão, a Síria foi o primeiro país árabe a reconhecer a República Islâmica, além de ter prontamente apoiado a tomada da embaixada dos EUA por militantes islâmicos iranianos em 1979.

O Irã também reconheceu os ganhos de se aproximar da Síria, aceitando os sinais de aproximação de Damasco. A nova República Islâmica entrava em choque com o Iraque ao norte, que acusava Teerã de incitar uma revolução xiita em território iraquiano, e era culpada pelas monarquias do Golfo pelas manifestações populares que ocorriam em seus países, principalmente na Arábia Saudita. Rapidamente, o Irã passou a ser visto por seus vizinhos como um foco de instabilidade a ser contido. Cada vez mais isolado na região, a Síria era o único Estado árabe que lhe sinalizava positivamente.

Visando a se aproveitar da situação de fragilidade interna pós-revolução no Irã, Saddam Hussein dava indícios de que a única forma de neutralizar a ameaça iraniana e garantir a supremacia do Iraque no Golfo era entrar em guerra contra Teerã (GOODARZI, 2009). No dia 22 de setembro de 1980, as tropas iraquianas invadiram o Irã. Iniciada a guerra, a Síria foi o único Estado árabe a culpar o Iraque e apoiar o Irã. O regime de Assad mandou diversos carregamentos de armas soviéticas a Teerã através de ponte aérea, fornecendo também treinadores militares e dados de inteligência sobre as capacidades de Bagdá. Além de apoiar o Irã militarmente, a Síria atuou na Liga Árabe bloqueando a formação de uma frente diplomática árabe unida que culpasse o Irã e apoiasse o Iraque. Além disso, em abril de 1982, Damasco decidiu fechar o oleoduto trans-sírio IPC (*Iraq Petroleum Company*) que passava pelo seu território e que era originário do Iraque, diminuindo os lucros iraquianos com exportação pela metade durante a guerra. Desta forma, a Síria se mostrou fundamental para o Irã conseguir virar a sorte contra o Iraque, o que ocorreu entre 1981-82.

A contrapartida à ajuda síria ao Irã foi entregue por Teerã em 1982, quando da invasão israelense ao território libanês durante a Operação Paz na Galileia – a qual se iniciou no dia 7 de junho daquele ano. Desta vez, foram os iranianos que vieram à ajuda da aliada, frustrando os planos traçados por Tel Aviv e Washington de reconfiguração política para o Líbano.

Foi neste momento que as relações entre a Síria e o Irã se entrelaçaram com as do Hezbollah, milícia xiita libanesa criada sob os auspícios sírios e iranianos. Após ter enfrentado o exército israelense de maneira direta com suas próprias Forças Armadas, sofrendo grandes perdas, Assad decidiu seguir uma nova estratégia para deter a invasão de Israel: utilizando-se de seus dois aliados, a URSS e o Irã, Damasco planejava criar um novo “escudo e espada”. A ideia do “escudo” seria a reconstrução das forças convencionais sírias com equipamento militar. Ao mesmo tempo, a “espada” de Assad estaria sendo constituída com ajuda iraniana junto à comunidade xiita no Líbano, que se localizava ao sul do país (HIRST, 2010). A ideia era criar uma guerrilha que travesse uma guerra irregular de atrito contra a ocupação inimiga.

Já havia uma milícia xiita que lutava no Líbano, a Amal, sigla em árabe para Movimento dos Desapropriados, a qual mantinha boas relações com a Síria. Entretanto, o Irã, além de ver tal movimento como um *proxy* sírio, discordava de suas ideias, visto que este não era um grupo religioso, e sim laico, que também tinha problemas com os palestinos³. Desta

³ A origem dos problemas da Amal contra os palestinos repousa no fato de que estes, ao serem expulsos da Jordânia em 1970, localizaram-se no Líbano, onde passaram a trabalhar para criar um Estado dentro de um Estado, desestabilizando o já frágil tecido social libanês. Além disso, a presença da OLP no Líbano foi um dos
BJIR, Marília, v. 4, n. 1, p. 71-91, jan/abr. 2015

forma, Teerã decidiu armar uma nova milícia na região do Vale do Beqaa, na cidade de Baalbek, região situada perto da fronteira síria.

A partir de sua formação em 1982, o grupo que já passava a combater a presença estrangeira no Líbano adotou o nome de Hezbollah, Partido de Deus em árabe. Entretanto, sua existência formalizou-se apenas em 1985, quando o Hezbollah publicou sua “Carta Aberta para os Oprimidos do Líbano e do Mundo” segundo as orientações do Aiatolá Khomeini, Supremo Líder iraniano (HIRST, 2010). O texto apresentava os dois objetivos principais do grupo: estabelecer uma ordem islâmica no Líbano segundo o modelo iraniano da “Tutela do Jurisprudente” (*Wilayat al-Faqih*), declarando obediência ao *Wali*, o Líder Supremo iraniano, e desencadear uma jihad contra Israel, objetivo esse que acabou ganhando precedência sobre o primeiro (HIRST, 2010)

O efeito da estratégia da “espada” síria foi sentido por Israel. O exército israelense teve de enfrentar um inimigo inteiramente novo, ao qual ele não estava habituado a lutar contra. Tel Aviv não possuía sequer uma doutrina militar que abrangesse respostas a esse tipo de guerra de guerrilha (HIRST, 2010). Devido aos altos custos do atrito e a progressiva perda de legitimidade da operação militar – principalmente após os massacres nos campos palestinos de Sabra e Shatila –, Israel começou a se retirar do Líbano em 6 de junho de 1985.

Israel, entretanto, temendo que uma revolução islâmica aos moldes do Irã pudesse ocorrer em seu vizinho ao norte, não se retirou completamente e permaneceu ocupando uma “faixa de segurança” no sul do Líbano, onde permaneceu até o ano 2000. Porém, foi a permanência israelense em solo libanês, na área de predominância xiita, que deu ao Hezbollah a possibilidade de se fortalecer e prosperar, “enchendo-o de legitimidade nacional na medida em que deu razão para que eles continuassem sua jihad, central para sua *raison d’être*” (HIRST, 2010: 204). Tal posição ficou clara após o fim da guerra civil libanesa em 1989, quando se assinaram os Acordos de Taif, que passavam as diretrizes para o encerramento do conflito: ainda que tenha sido clamado para que todas as milícias se desarmassem e se desfizessem, o Hezbollah, com apoio sírio e iraniano, permaneceu existindo, já que tomava para si a missão de resistir à ocupação de Israel.

Cabe agora tratar de como o Irã aproximou-se do Hamas. No ano de 1987, eclodia a primeira Intifada palestina, uma revolta contra a ocupação israelense dos territórios invadidos após a guerra de 1967. À época, a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) era ainda a representante mais conhecida dos palestinos, sendo a facção do Fatah (acrônimo em árabe

principais motivos para Israel invadir o país em 1982, fazendo com que os palestinos também fossem vistos como culpados pelo que acontecera ao território libanês.

de Movimento de Libertação Nacional da Palestina) dominante, estando ligada a Yasser Arafat. Entretanto, a Intifada de 1987 despertou outra facção do movimento palestino localizada na Faixa de Gaza, o Hamas (acrônimo em árabe de Movimento de Resistência Islâmica), braço da Irmandade Muçulmana na Palestina, que decide participar da luta armada a partir de então.

Assim que a revolta eclodiu, o Irã rapidamente congratulou os manifestantes, apoiando-os e clamando por uma revolução Islâmica na Palestina. De acordo com Hirst (2010), Teerã percebia que o apoio aos palestinos era uma extensão natural da ajuda que já fornecia ao Hezbollah, legitimando-o através do discurso pan-islâmico e utilizando-se de tal para colocar-se como o novo campeão da causa palestina. A partir de então, passou a apoiar o Hamas financeira e militarmente, como já fazia com o Hezbollah.

Os eventos acima descritos expõem a dinâmica regional e a lógica que levou o Irã a aproximar-se da Síria, do Hamas e de ajudar na criação do Hezbollah. Desta forma, o apoio dos Estados árabes pró-Occidente e os ataques diretos de Israel e EUA depois dos eventos aqui descritos darão continuidade à aliança entre Irã, Síria, Hezbollah e Hamas, que verão um no outro não só uma forma de sobreviver à exclusão regional pela qual passam, mas também um apoio mútuo para adotar e manter uma posição de resistência às políticas hegemônicas de seus inimigos. Esta posição se constituirá em grande parte como a *raison d'être* do Eixo de Resistência.

A contemporaneidade do Eixo e a doutrina militar iraniana

Os conflitos dos anos 1990, o fim da Guerra Fria e a Guerra ao Terror na primeira década do século XXI trouxeram alterações importantes para o cenário geopolítico do Oriente Médio. Apesar disso, as relações entre os membros do Eixo de Resistência permaneceram sólidas e se aprofundaram, em geral, até a Primavera Árabe. Além disso, como evidência de sua importância, o Irã particularmente utilizou-se de suas alianças regionais para moldar sua própria doutrina de defesa.

A Síria, sob o regime de Bashar al-Assad, filho de Hafez al-Assad, continua sendo o único Estado árabe aliado ao Irã. Apesar de ter sofrido pressão para que se distanciasse de Teerã, os laços sírio-iranianos se aprofundaram. O Irã tornou-se um grande fornecedor de armas e equipamentos militares ao regime sírio, além de garantir à Síria um suprimento de petróleo a preços mais baratos que os de mercado. Teerã também é responsável por mais da metade dos investimentos realizados no território sírio (MOHNS; BANK, 2012). Em troca, a

Síria tem mantido abertas as rotas que passam pelo seu território para que o Irã possa auxiliar econômica e militarmente o Hezbollah e o Hamas. Desta forma, a Síria permite que o Irã tenha uma participação no conflito Israel-Palestina, cuja importância para a política externa iraniana é grande. Ainda, em 2006, ambos os países assinaram seu primeiro pacto de defesa mútua bilateral (MOHNS; BANK, 2012).

Quanto a seus laços com o Hezbollah, o Irã teve importante papel para o aumento da capacidade militar e socioeconômica do grupo e para sua redefinição como resistência nacional, e não só xiita. Na arena social e econômica, o Hezbollah nos anos 1990 assumiu um papel de quase-Estado no sul do Líbano, oferecendo serviços sociais com eficiência e amplo escopo, em um contexto onde a presença estatal libanesa na região era historicamente fraca ou inexistente.

Na questão política, o Hezbollah manteve sua postura contra Israel, mas foi adotando uma postura cada vez mais pragmática e voltada para o próprio Líbano. À medida que o Hezbollah amadurecia como movimento, decidiu que, em vez de procurar derrubar o sistema secular e criar uma República Islâmica como o Irã, trabalharia dentro do existente para avançar sua causa. Assim, passou a buscar apoio da sociedade libanesa para seu jihad islâmico através de um projeto nacionalista e patriótico de resistência contra um poder externo invasor (HIRST, 2010). Teerã teve papel importante: foi Khamenei, sucessor de Khomeini, que auxiliou o grupo a decidir que o Hezbollah deveria combinar o jihad com atividades políticas. Daí vem a decisão de tornar-se um partido político convencional com uma agenda doméstica, ainda que continuasse sendo uma milícia armada (HIRST, 2010). No que tange à arena militar, cabe destacar que o Irã também teve participação-chave para a autoproclamada vitória do Hezbollah na guerra contra Israel em 2006.

No que tange ao Hamas, o Irã continuou apoiando publicamente a facção como a mais legítima para representar os palestinos e forneceu apoio financeiro e militar, algo de suma importância para quando ocorreu o conflito entre Israel e o Hamas na Faixa de Gaza entre o final de 2008 e o começo de 2009. A Síria também colaborou com o grupo depois que sua liderança política, baseada na Jordânia, foi expulsa pela monarquia hachemita em 1999. Dali em diante, a Síria ofereceu ao Hamas que instalasse seu centro de operações em Damasco, o que foi aceito pela facção palestina. Além de favorecer o próprio Hamas, a Síria aproveitava o gesto para demonstrar que seu apoio à causa palestina não era simples retórica, além de garantir uma forma a mais de influência sobre a política intra-Palestina e sobre o próprio conflito Israel-Palestina (MOHNS; BANK, 2012).

Em relação à doutrina de defesa iraniana e sua relação com o Eixo de Resistência, é necessário que se explique, primeiramente, a opção do Irã pelo uso de capacidades assimétricas para sua segurança, a qual tem a dissuasão como importante característica (WEHREY et al, 2009). De acordo com Cordesman (2013), Teerã dá importante ênfase a capacidades militares assimétricas, caracterizadas por serem empregadas para atacar, ameaçar ou pressionar, de uma forma que seja difícil de combatê-las diretamente ou evitá-las. Esse tipo de capacidades se torna importante ao Irã pelo fato de que seus possíveis agressores são Estados com superioridade tecnológica em capacidades convencionais, como os EUA, Israel ou as petromonarquias do Golfo.

Tais capacidades assimétricas incluem não só armas, mas também qualquer outro tipo de capacidade que seja utilizada de forma irregular e híbrida, indo desde armamentos baratos, leves, rápidos e em grande quantidade, até grupos armados não estatais que ajam de acordo com o interesse iraniano no Oriente Médio, os chamados “proxies”, como o Hezbollah⁴. Esses dois tipos de capacidades assimétricas – armamentos e os grupos armados não estatais – objetivam impor custos tão altos a um possível agressor que este será dissuadido de atacar, seja tanto pelo fato de ter de enfrentar uma guerra de atrito desgastante ligada ao território iraniano, quanto por tais grupos poderem retaliar contra outros países. Importa notar que esses atores não estatais ligados a Teerã também servem para diminuir o risco de uma escalada em caso de ação peremptória iraniana, visto ser de mais difícil detecção a ligação explícita e direta com o Irã (CORDESMAN, 2013).

Assim, são duas as principais esferas de ação assimétrica que o Irã manobra (CORDESMAN, 2013): o controle no Golfo Pérsico do Estreito de Ormuz – cuja ameaça de ser fechado por forças iranianas é factível – juntamente de uma guerra de atrito marítima e o uso de seus “proxies”. É comum na literatura que trata da defesa do Irã o uso do termo proxies, através do qual se entende uma subserviência de tais grupos aos mandos de Teerã. Entretanto, como Wehrey et al (2009) apontam, é necessário ressaltar que o termo é exagerado e impreciso, visto que os atores militares não estatais mais importantes que são ligados ao Irã, como o Hezbollah, levam em conta seus próprios interesses em primeiro lugar, e Teerã não os controla totalmente. Logo, o Irã possui imensa influência e persuasão frente

⁴ É importante ressaltar que o Irã preza por esse tipo de capacidade devido à sua fraqueza em diversos aspectos em forças convencionais, que impedem que o país modernize suas capacidades militares tradicionais, sendo, então, uma necessidade dada sua posição atual. Isso se deve, principalmente, pelo grande número de sanções impostas a Teerã, com destaque para o embargo à venda de qualquer tipo de armas para o Irã, imposto pelo Conselho de Segurança da ONU em 2010.

aos seus aliados regionais, o que não garante, entretanto, uma lealdade inquestionável e um controle hegemônico sobre estes.

Inegavelmente, a rede de alianças e relações com grupos armados, além da Síria, dá ao Irã a capacidade em potencial de desferir guerras indiretas e de baixa intensidade contra inimigos ao mesmo tempo em que pode pressionar rivais regionais com ameaças de apoio a dissidentes (CORDESMAN, 2013). O apoio a tais atores tornou-se um componente importante de projeção de poder iraniano no Oriente Médio, contribuindo para sua estratégia de dissuasão ao oferecer, em caso de ataque ao seu território ou a seus interesses, a possibilidade de retaliações em toda a região.

Tal estratégia se cristalizou e se tornou ainda mais importante durante os anos 2000, quando o Irã passou a sentir-se pressionado e cercado pelos EUA na medida em que Washington colocava suas tropas no Iraque e no Afeganistão. Teerã respondeu cultivando forças anti-EUA em ambos os países, reforçando seu programa nuclear e passando a apoiar ainda mais o Hezbollah e o Hamas, “aumentando seu perímetro de segurança até o Levante” (CHUBIN, 2012: 9). Foi o aumento dessa presença iraniana na região e a resistência do Hezbollah contra Israel na guerra de 2006 que fez países como a Arábia Saudita propagarem a ideia de que haveria um arco xiita sendo criado, controlado pelo Irã, que se estenderia do Líbano e da Palestina até o Iraque. O Irã passou então a ser colocado como um inimigo maior que Israel (CHUBIN, 2012).

Dentro desta estratégia e dentre todas suas parcerias estratégicas do Eixo de Resistência, a Síria representaria “um posto de operações avançadas, um *buffer* estratégico e uma forma de projetar poder e influência no Levante” (CHUBIN, 2012: 30). Segundo Ayoob (2012: 86), a “Síria é o grande trunfo do Irã no mundo árabe; ela atua como um canal de condução para o Hezbollah, aumentando o potencial de Teerã de retaliação contra alvos estadunidenses e israelenses”.

O Hezbollah também é basilar na estratégia de Teerã no Levante e um recurso estratégico frente a Israel. A provisão de armas ao grupo demonstra a Tel Aviv a capacidade iraniana de retaliação em caso de ataque israelense, compondo parte da defesa avançada do Irã (CHUBIN, 2012). Segundo Cordesman (2013), o apoio iraniano ao Hezbollah excede 100 milhões de dólares ao ano, fornecendo mísseis de curto e longo alcance, milhares de foguetes, mísseis antinavios, além de outras tecnologias como Veículos Aéreos Não-Tripulados (VANTs) – também conhecidos como drones.

Já através do Hamas, o Irã conseguiu cruzar a fronteira de apoiar apenas grupos xiitas para apoiar-se numa base não sectária, mas política e que visasse à resistência antiocidental. Teerã dessa forma encontrou novos aliados e pontos de entrada no Levante, diversificando sua base de influência na região (CHUBIN, 2012). Na esfera pública, além de sempre apoiar o grupo contra Israel, o Irã também denunciava a falta de apoio dos outros países árabes à causa palestina.

Dessa forma, ficou claro como o Irã incorporou suas alianças do Eixo de Resistência à sua própria estratégia de defesa. A situação começou a mudar em 2011, quando as revoltas árabes engolfaram a Síria: sendo sabido pelos rivais regionais de Teerã da importância de Damasco para todo o Eixo de Resistência, aproveitaram-se da situação para transformar a crise síria em uma disputa regional a fim de enfraquecer a posição geoestratégica iraniana.

A crise Síria e o impacto para o Irã e o Eixo de Resistência

A situação de crise na Síria teve início com manifestações populares pró-democracia, em março de 2011. Frente a isso, o governo respondeu com força, abrindo fogo contra alguns dos envolvidos. O movimento iniciou-se na cidade de Dar'a e logo se espalhou para outros centros urbanos do país, e, passado alguns meses, a oposição começou reivindicar a queda do regime de Bashar al-Assad.

Entretanto, devido a sua importância geoestratégica para a região, sendo peça chave no Eixo de Resistência, o conflito passou a sofrer com a interferência de potências externas contrárias a Damasco e Teerã, como a Arábia Saudita e o Qatar. Estes passaram a fornecer armas, treinamento e financiamento aos rebeldes contrários ao regime de Assad (AYOUB, 2012) para que, derrubando-o, tornassem um episódio da chamada Primavera Árabe em algo que servisse a seus próprios interesses: o enfraquecimento do campo aliado ao Irã. Assim, como afirma o autor recém-citado, a guerra civil na Síria transformou-se na manifestação de um conflito regional mais amplo, onde, de um lado, encontra-se o Irã e seus aliados e, de outro, a Arábia Saudita e as petromonarquias do Golfo com o apoio velado de Israel e da Turquia.

A Arábia Saudita seria o principal país da região a interessar-se pelo enfraquecimento do Irã. Isso se deve ao fato do país estar envolvido em uma disputa regional por influência com o regime em Teerã. De fato, Gause III (2014) afirma que o melhor quadro analítico para entender a política regional do Oriente Médio e seus atuais conflitos é uma guerra fria entre o

Irã e a Arábia Saudita⁵. Segundo tal autor, ambos os países não estariam confrontando um ao outro militarmente, mas estariam envolvidos em “uma disputa por influência que se dá nos sistemas políticos domésticos dos Estados mais fracos da região. É um embate sobre a direção da política doméstica do Oriente Médio, mais que puramente um conflito militar” (GAUSE III, 2014: 1)⁶.

Tal disputa regional, para Gause III (2014), se materializaria dentro dos Estados mais fracos política e institucionalmente (Síria, Líbano e Iraque, por exemplo) e ocorreria justamente pelo enfraquecimento do poder central nestes países. Segundo ele, “a fraqueza ou o desmoronamento da autoridade estatal cria um vácuo político doméstico em que atores externos são arrastados para dentro” (GAUSE III, 2014: 8). Assim, atores domésticos envolvidos em uma disputa pelo poder nacional procurariam aliados regionais que os apoiassem com dinheiro, armas e suporte diplomático, ou mesmo ideológico – e este seria o ponto principal desta nova guerra fria entre Riad e Teerã: ser capaz de apoiar efetivamente grupos aliados dentro de conflitos domésticos em outros Estados a fim de conquistar posições estratégicas (GAUSE III, 2014).

Esse enfraquecimento dos Estados da região teria se iniciado com o Iraque, quando da invasão dos EUA em 2003, e depois se intensificado com os anos da Guerra ao Terror na região, culminando com o desmoronamento de instituições domésticas de certos países durante a Primavera Árabe, processo ainda intensificado pelo elevado grau de interferência externa nestes conflitos. Desta forma, para Gause III (2014), teria se formado um arco de instabilidade que se materializou de forma mais concreta desde o Líbano até o Iraque nos dias atuais. Tal instabilidade, que apesar de não ter sido criada pela Arábia Saudita e pelo Irã, foi aproveitada por tais países para que estes transpusessem sua disputa regional para dentro destes Estados (GAUSE III, 2014).

Através desta perspectiva, Henderson (2014) afirma que Abdullah, rei da Arábia Saudita, desenvolveu uma política clara de orquestrar a queda de Assad em Damasco como

⁵ Como é apontado pelo próprio autor, sua referência a uma guerra fria entre sauditas e iranianos se deve às similaridades da situação atual da região com aquela dos anos 1950 e 1960, quando ocorria a chamada “guerra fria Árabe” entre o campo de regimes seculares – como o Egito de Nasser, além da Síria e Iraque – e o campo de petromonarquias conservadoras e não laicas – como Arábia Saudita e Jordânia.

⁶ De acordo com Terrill (2011), tal embate é cautelosamente observado tanto pelo Irã quanto pela Arábia Saudita para que não resulte em um conflito armado direto. Essa cautela se daria por dois motivos principais. Primeiramente, porque Teerã, também ameaçada pelos EUA, evitaria confrontar os sauditas ao ponto em que eles clamariam pelo apoio armado de Washington. O outro motivo seria proveniente do lado saudita, que entenderia que por ser uma monarquia conservadora e hereditária, pressionar o Irã demasiadamente levá-lo-ia a cometer atos de hostilidade diretos e indiretos – sendo que esses últimos poderiam se dar através de disputas internas dentro da Arábia Saudita, fomentadas por Teerã contra o regime político saudita vigente.

forma de forçar um revés estratégico para o Irã. Assim que a revolta na Síria intensificou-se em 2011, a inteligência saudita passou a apoiar a oposição sunita síria, principalmente seus elementos mais radicais, estratégia a qual foi guiada pelo antigo embaixador da Arábia Saudita nos EUA, o príncipe Bandar bin Sultan (HENDERSON, 2014).

Bandeira (2013: 383) também afirma que a “Síria converteu-se outra vez na arena de rivalidades regionais e internacionais, a refletir as transformações políticas que ocorriam na região”, trazendo ampla gama de fontes que comprovam o papel das petromonarquias do Golfo – principalmente da Arábia Saudita – de armar os insurgentes radicais na Síria. Já em maio de 2012, o jornal Washington Post revelava que os rebeldes sírios recebiam cada vez mais armamentos pagos pelos países do Golfo Pérsico, cuja distribuição se dava com auxílio do serviço de inteligência da Turquia (DeYOUNG: SLY, 2012).

Dentre outras fontes trazidas por Bandeira (2013) da interferência das petromonarquias, há o fato do antigo emir do Qatar, Shaykh Hamad bin Khalifa al-Thani, ter defendido publicamente o envio de tropas árabes para a Síria. Em 2012, mais de 10.000 líbios estariam sendo treinados na Jordânia para participar da guerra na Síria, recebendo cerca de mil dólares por mês da Arábia Saudita e do Qatar (RT, 2012). O próprio New York Times relatou o envio de engradados com material bélico para os rebeldes, oriundos da firma ucraniana Lugansk Cartridge Works (LCW), que teriam sido compradas originalmente pela Royal Saudi Arabian Land Forces e depois reenviadas à Síria (CHIVERS, 2012). O mesmo jornal apontou que os armamentos mais letais, entretanto, eram enviados pela Arábia Saudita aos grupos rebeldes mais radicais da Síria (SANGER, 2012). A própria revista estadunidense Time apontou a Arábia Saudita e o Qatar como os financiadores internacionais dos rebeldes sírios (ABOUZEID, 2012).

As potências extrarregionais também responderam ao conflito na Síria. De um lado, os EUA e outros aliados ocidentais aproveitaram a oportunidade de transformar a guerra síria em um sangradouro iraniano. Sabendo da proximidade entre Damasco e Teerã, Washington apoiou uma mudança de regime a fim de derrubar Assad do poder. A despeito de entenderem o papel da Síria como condutora de ajuda iraniana ao Hezbollah e ao Hamas, os EUA evitaram realizar uma nova intervenção militar direta no Oriente Médio. Durante um momento em que Washington procura se desengajar cautelosamente da região para realizar seu pivô para a Ásia⁷, o envio de tropas para o solo sírio poderia fazer surgir um desafio ainda

⁷ A ideia do pivô para a Ásia por parte dos EUA consiste no intuito deste de focar seus recursos e planejamentos estratégicos na região do Pacífico, desengajando-se de custosas guerras e conflitos em regiões como o Oriente Médio. Isso seria necessário devido à percepção por parte de Washington de que será esta região do mundo a BJIR, Marília, v. 4, n. 1, p. 71-91, jan/abr. 2015

pior que o enfrentado no Iraque. Assim, os EUA vêm aproveitando o prolongamento do conflito, perpetuado por seus aliados regionais, para que o Irã tenha de responder a ele e gaste seus próprios recursos, já limitados graças às sanções impostas contra seu país. Logo, Washington espera que o Irã, sob a ameaça de perder sua aliada e a consequente ligação com grupos como o Hezbollah, amenize sua posição confrontacionista e tenha seu poder de barganha diminuído.

A Rússia e a China, por sua vez, vêm resistindo às pressões do Ocidente para que pressionem Assad a deixar o poder, já tendo vetado todas as resoluções do Conselho de Segurança da ONU que impusessem sanções contra a Síria ou que abrissem uma possibilidade de extrapolação do mandato como ocorrera na Líbia em 2011, quando da intervenção da OTAN contra o regime de Muammar Qadafi. Tanto Moscou quanto Pequim clamam para que haja mudanças na constelação política síria, mas versam que isso seja feito através de um esforço interno, sem interferência externa (AYOOB, 2012).

Devido à fundamental importância da Síria para o Irã, Teerã teve de responder ao conflito sírio que se transformava em uma disputa regional. Por isso, como apontado por Mohns e Bank (2012), desde o começo da revolta na Síria, o Irã deu suporte incondicional ao regime de Assad. Ainda que no começo da Primavera Árabe tenha apoiado as revoltas populares da região, comparando-as com sua própria revolução em 1979, Teerã mudou de tom a partir da eclosão do problema na Síria. Desde então, teme que um novo governo que suceda Assad seja ligado aos interesses sauditas e do Golfo, bem como aos do Ocidente, e que este vá reconsiderar sua política externa, principalmente em relação à aliança estratégica com o Irã e com o Hezbollah, interrompendo o fluxo de armas e dinheiro iranianos. Como indica Chubin (2012), a própria presença estratégica do Irã no Levante está em jogo com o problema na Síria.

O apoio que o Irã tem dado a Síria desde 2011 para sustentar Assad no poder tem se mostrado muito custoso, tanto em termos materiais quanto em termos para sua reputação regional – que teria sofrido por postar-se ao lado do regime sírio, visto como ilegítimo pela maioria das populações da região (KECK, 2014). O confronto na Síria estaria sendo chamado “por muitos em Teerã como o Vietnã” iraniano (KECK, 2014). Entretanto, o Irã tem consciência de que os custos de perder a Síria seriam ainda maiores: possivelmente se romperia o Eixo de Resistência que Teerã passou anos cultivando.

chave dos maiores desenvolvimentos políticos e econômicos no futuro próximo. Ver artigo de Hillary Clinton (2011) para a Foreign Policy, “*America’s Pacific Century*”, em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century>.

É por isso que Keck (2014) afirma que a Primavera Árabe estaria sendo um tipo de “pesadelo” ao Irã, fazendo referência ao risco que o Irã corre ao perder um aliado na Síria. Além disso, o autor ainda considera que os atuais problemas no Iraque, proporcionados através do avanço do Estado Islâmico do Iraque e da Síria (EIS), agora somente Estado Islâmico (EI), também colocam a posição iraniana em risco. Não só Teerã perderia um regime amigável em Bagdá, que foi cultivado desde a subida de Nouri Al-Maliki como Primeiro-Ministro no Iraque (HEYDARIAN, 2012), como mais uma barreira seria colocada entre o Irã e a Síria/Levante através de um governo iraquiano novamente hostil a Teerã.

O Hezbollah, por sua vez, também veio prestar ajuda ao regime aliado de Assad, tendo da mesma forma alterado o discurso inicial em relação à Primavera Árabe. Segundo o partido político do grupo, os movimentos originados na Tunísia e que se espalharam pelo Egito e pelo Oriente Médio seriam mais um exemplo de revolução islâmica contra dirigentes opressivos. No entanto, a partir do momento em que os protestos na Síria se tornaram violentos e o conflito se internacionalizou, o Hezbollah apoiou totalmente Assad, e o próprio Nasrallah, líder do movimento, apoiou a visão iraniana de que “o problema sírio é apenas mais uma arena da batalha mais ampla pelo Oriente Médio entre o Eixo de Resistência e os Estados árabes pró-Occidente” (MOHNS; BANK, 2012: 30). Desde 2013, o Hezbollah oficialmente declarou estar presente na Síria lutando ao lado do exército nacional, tendo ganhado batalhas importantes ao lado do regime de Assad, como na cidade de Qusayr em maio de 2013. Como os autores recém-citados apontam, o risco de ter suas rotas de suprimento rompidas por um novo regime sunita sírio, a perda de sua profundidade estratégica na Síria e o consequente enfraquecimento de sua capacidade dissuasória frente a Israel explicam a postura do Hezbollah de proteger o regime atual de Damasco. Assim, esperam evitar que mudanças políticas no Estado vizinho venham impor ao grupo constrangimentos que limitem sua capacidade de afetar as dinâmicas regionais.

Outros políticos no Líbano, e até mesmo alguns membros das fileiras mais baixas do partido do Hezbollah, criticam a posição tomada (CHUBIN, 2012). Formando-se como uma milícia para combater Israel durante sua invasão ao território libanês, o Hezbollah manteve suas armas sob o pretexto de ter se tornado um movimento nacional para proteção do Líbano contra Tel Aviv. Críticas à milícia já haviam se iniciado após a retirada quase total de Israel do Líbano em 2000, intensificadas a partir do momento em que o Hezbollah oficialmente adentrou na Síria: segundo sua oposição interna, o grupo não deveria estar apoiando o regime de Assad, visto que este é responsável apenas pela proteção do Hezbollah em si, e não do

Líbano como um todo. O Hezbollah, por sua vez, afirma o contrário, apontando para o fato de que a queda de Assad mudaria a geopolítica regional, colocando mais uma vez o Líbano sob o risco de dominação israelense.

Finalmente, no que tange ao Hamas, é possível identificar um rompimento no Eixo de Resistência graças ao problema na Síria. A liderança do movimento palestino baseada em Damasco foi pressionada para que apoiasse o regime de Assad assim que o movimento se tornou violento e a interferência externa acentuou-se. Entretanto, diferente do Hezbollah e do Irã, o Hamas, liderado por Khaled Mashal, evitou comprometer-se ao apoiar Assad por temer que fosse perder legitimidade frente ao povo palestino – processo semelhante ao qual o Hezbollah enfrenta ao ter assumido o posto ao lado da Síria. O Hamas tentou posicionar-se afirmando que não interferiria em assuntos internos sírios, visto que sua aliança era puramente contra um inimigo em comum – Israel. Entretanto, ao continuar sendo pressionado pela Síria e pelo Irã, que supostamente diminuiu a ajuda financeira ao grupo, o Hamas decidiu abandonar a base em Damasco e seus líderes espalharam-se por outros países árabes ou voltaram para Gaza (MOHNS; BANK, 2012).

Com o afastamento do Hamas em relação ao Eixo de Resistência, as petromonarquias do Golfo rapidamente aproximaram-se deste grupo, principalmente o Qatar. Junto da Arábia Saudita, passaram a pressionar a facção palestina por maior moderação frente a Israel e por uma reaproximação com o Fatah. O cortejo ao movimento teve papel fundamental para que, em fevereiro de 2012, Khaled Mashal assinasse em Doha um acordo com Mahmoud Abbas, presidente da Autoridade Palestina e líder do Fatah, para formar um governo temporário de tecnocratas (MOHNS; BANK, 2012). Além disso, o Qatar e Egito trabalharam juntos para reconciliar o Hamas com a monarquia hachemita da Jordânia. Ainda que o acordo entre o Fatah e o Hamas não tenha seguido como planejado, este aponta para uma mudança significativa no Eixo de Resistência que é sintomática de alterações na balança de poder regional ainda em curso. Segundo Chubin (2012), o Irã teria trocado o apoio financeiro na Palestina para o grupo Jihad Islâmico e, em Damasco, para outro grupo palestino lá baseado, a FPLP (Frente Popular para a Libertação da Palestina). Este último continua em território sírio, apoiando Assad e contribuindo no esforço de guerra ao lado do exército nacional.

Considerações Finais

O Irã protagonizou durante os anos 1980 a formação de uma aliança política que objetivava contestar a posição hegemônica dos EUA na região e antagonizar seus aliados pró-

Ocidente. Agora, entretanto, Teerã enfrenta um novo desafio: como resultado da internacionalização do conflito na Síria, o Eixo de Resistência vê-se ameaçado por rivais que perceberam a oportunidade de enfraquecer um dos campos que disputa a região do Oriente Médio.

Teerã tem reagido de maneira predominantemente defensiva aos eventos desencadeados a partir de 2011, não conseguindo moldá-los de uma forma que satisfaça seus próprios interesses. O Eixo de Resistência encontra-se em um dos momentos de maior vulnerabilidade de sua história. Além da defecção do Hamas, o fato de o Irã, de a Síria e de o Hezbollah estarem tendo que usar seus recursos na luta síria diminui a capacidade dissuasória do Eixo como instrumento assimétrico de retaliação. Ademais, a possibilidade de queda do regime de Assad e a substituição por um governo sunita – apoiado pelas petromonarquias do Golfo – que rompa as relações entre o Eixo pioraria a situação estratégica do Irã e do Hezbollah de forma sem precedentes. Como fator de maior complicação, o efeito das sanções impostas contra o Irã surtiu efeito de pico em 2012-2013, completando o sufocamento internacional a Teerã.

Fica clara a posição de vulnerabilidade pela qual o Irã passa nos últimos anos. Esta é uma das explicações mais plausíveis para a eleição de Hassan Rouhani na metade de 2013, que prometeu a normalização das relações do Irã com o resto do mundo e a moderação na política externa, diferente de seu predecessor, Mahmoud Ahmadinejad. De fato, em discurso na Assembleia Geral da ONU no mesmo ano, o novo presidente iraniano sinalizou ao Ocidente que estaria aberto às negociações, o que levou ao contato direto entre os presidentes dos EUA e do Irã, algo que não ocorria desde 1979, com uma ligação de Obama a Rouhani. Isso ainda induziu à renovação das negociações do P5+1 – grupo dos cinco países com assento permanente no Conselho de Segurança da ONU mais a Alemanha – a respeito do programa nuclear iraniano, agora com novo ímpeto.

O plano de Washington de deixar os recursos iranianos se esvaírem através da Síria e das sanções, a fim de que o país perca capacidade de barganha, parece ter surtido efeito em certa medida. Uma alteração na política externa iraniana pode estar ocorrendo sem que tenha sido necessária uma intervenção militar, conforme a administração Obama parece ter esperado. Um Irã moderado e pragmático serve aos interesses dos EUA na região, principalmente no que tange à estabilização do Afeganistão e do Iraque – algo que é de interesse de ambos os países, visto que tanto Teerã quanto Washington se beneficiaria de uma cooperação tácita para conter a crescente onda de radicalismo que emana do conflito na Síria

e no Iraque – ainda mais necessário agora dado o extremismo do Estado Islâmico. Tal acomodação entre Irã-EUA traria impactos tanto a nível global, por tornar o pivô para a Ásia dos EUA mais factível na medida em que se corta custos de engajamento de Washington no Oriente Médio, quanto a nível regional, refletindo na continuação ou não do Eixo de Resistência como hoje ele se constitui e na forma como o Irã passará a se portar na região e em relação a seus atuais rivais.

A fim de obter um maior entendimento da situação e das possibilidades por ela desencadeada, é necessário ainda que se monitore o papel que Rússia e China exercerão – as quais se aproximaram para evitar que na Síria ocorresse algo semelhante à Líbia, barrando diversas resoluções no Conselho de Segurança da ONU e contrapondo as políticas estadunidenses. Além disso, importa também manter em observação as reações de aliados de Washington a tal distensão EUA-Irã – bem como suas tentativas de impedir que isso ocorra – como Israel e Turquia, esta última que também vem se desgastando com a crise síria e com o Estado Islâmico.

De qualquer maneira, os efeitos dessa possível mudança na relação Irã-EUA ainda estão em aberto, visto que dependem da possibilidade de um acordo final e definitivo sobre o programa nuclear iraniano e do resultado do conflito na Síria.

Referências Bibliográficas

- ABOUZEID, Rania. **Syria's Secular and Islamist Rebels: Who Are the Saudis and Qataris Arming?** Time, 18 de setembro de 2012. Disponível em: <http://world.time.com/2012/09/18/syrias-secular-and-islamist-rebels-who-are-the-saudis-and-the-qataris-arming/>. Acesso em 29 de ago. de 2014.
- AYOOB, Mohammed. The Arab Spring: Its Geostrategic Significance. **Middle East Policy**, v. XIX, n. 3, outono 2012.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **A Segunda Guerra Fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- CORDESMAN, Anthony H. **US-Iranian Competition: The Gulf Military Balance – I. The Conventional and Asymmetric Dimensions**. CSIS (Center for Strategic and International Studies), 6 de janeiro de 2013. Disponível em: http://csis.org/files/publication/120221_Iran_Gulf_MilBal_ConvAsym.pdf. Acesso em 22 de fev. de 2014.
- CHIVERS, C. J. **What a Crate in Syria Says About Saudi Help to the Rebels**. The New York Times, At War Blog, 11 de outubro de 2012. Disponível em: http://atwar.blogs.nytimes.com/2012/10/11/what-a-crate-in-syria-says-about-saudi-help-to-the-rebels/?_php=true&_type=blogs&_r=0. Acesso em 29 de ago. de 2014.
- CHUBIN, Shahram. **Iran and the Arab Spring: Ascendancy Frustrated**. GRC (Gulf Research Center) Gulf Papers, setembro de 2012. Disponível em: http://carnegieendowment.org/files/Iran_and_Arab_Spring_2873.pdf. Acesso em 23 de fev. de 2014.
- DeYOUNG, Karen; SLY, Liz. **Syrian rebels get influx of arms with gulf neighbors' money, U.S. coordination**. The Washington Post, 15 de maio de 2012. Disponível em: http://www.washingtonpost.com/world/national-security/syrian-rebels-get-influx-of-arms-with-gulf-neighbors-money-us-coordination/2012/05/15/gIQAds2TSU_story.html. Acesso em 29 de ago. 2014.
- GAUSE III, Gregory F. **Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War**. Doha: Brookings Doha Center, julho de 2014. Disponível em: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/07/22%20beyond%20sectarianism%20cold%20war%20gause/english%20pdf.pdf>. Acesso em 29 de ago. de 2014.
- GOODARZI, Jubin M. **Syria and Iran: diplomatic alliance and power politics in the Middle East**. Londres: I. B. Tauris, 2009.
- HENDERSON, Simon. **The Battle for Iraq is a Saudi War on Iran**. Foreign Policy, 12 de junho de 2014. Disponível em: http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/06/12/iraq_mosul_isis_sunni_shiite_divide_iran_saudi_arabia_syria. Acesso em 29 de ago. de 2014.
- HEYDARIAN, Javad. **Iran Gets Close to Iraq**. The Diplomat, 24 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://thediplomat.com/2012/01/iran-gets-close-to-iraq/>. Acesso em 29 de ago. de 2014.

HIRST, David. **Beware of Small States: Lebanon, battleground of the Middle East.** Londres: Faber and Faber Ltd, 2010.

KECK, Zachary. **Iran's Middle East Nightmare.** The Diplomat, 10 de julho de 2014. Disponível em: <http://thediplomat.com/2014/07/irans-middle-east-nightmare/>. Acesso em 29 de ago. de 2014.

MOHNS, Erik; BANK, André. Syrian Revolt Fallout: End of the Resistance Axis? **Middle East Policy**, v. XIX, n. 3, outono 2012.

RT (Russia Today). **Made in Jordan: Thousands of gunmen preparing to enter Syria?** Russia Today, 23 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://rt.com/news/jordan-syria-intelligence-training-859/>. Acesso em 29 de ago. de 2014.

SANGER, David E. **Rebel Arms Flow is Said to Benefit Jihadists in Syria.** The New York Times, 14 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/10/15/world/middleeast/jihadists-receiving-most-arms-sent-to-syrian-rebels.html?pagewanted=all>. Acesso em 29 de ago. de 2014.

TERRILL, Andrew W. **The Saudi-Iranian Rivalry and the Future of Middle East Security.** Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI), dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1094>. Acesso em 29 de ago. de 2014.

WEHREY, Frederic; et al. **Dangerous but not Omnipotent: Exploring the Reach and Limitations of Iranian Power in the Middle East.** RAND Corporation, 2009. Disponível em: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG781.pdf. Acesso em 20 fev. 2014.

Recebido em: Abril de 2014;

Aprovado em: Setembro de 2014.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 1 | 2015

*América do Sul como Comunidade
de Segurança: Região Autônoma e
Construção de Identidade*

Lucas Amaral Batista Leite



Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais



Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex*

A AMÉRICA DO SUL COMO COMUNIDADE DE SEGURANÇA: REGIÃO AUTÔNOMA E CONSTRUÇÃO DE IDENTIDADE

Lucas Amaral Batista Leite¹

Resumo: Este trabalho busca compreender como o discurso de segurança e defesa regional é empregado pelo ex-ministro da Defesa, Celso Amorim, em seus discursos oficiais, e pelos principais documentos emitidos pelo Ministério da Defesa. É nosso objetivo estabelecer as conexões, similaridades e diferenças narrativas sobre o que busca-se construir como uma identidade regional e as ameaças a esta possível entidade tanto física quanto simbólica. Para tanto, fazemos inicialmente uma conceituação teórica acerca dos principais termos e discussões a serem levantados para posterior análise – especialmente no que diz respeito ao posicionamento ontológico e epistemológico das correntes teóricas empregadas. Abordamos brevemente a discussão sobre comunidades de segurança e o papel da regionalização no estabelecimento de identidades e ameaças para, por fim, compreender como o Brasil constrói-se como ator para dentro e fora do que o próprio país compreende como seu entorno estratégico.

Palavras-chave: América do Sul; Ministério da Defesa; Segurança Regional; Identidade.

SOUTH AMERIC AS SECURITY COMMUNITY: AUTONOMOUS REGION AND IDENTITY CONSTRUCTION

Abstract: We seek to understand how the discourse of security and regional defense is employed by the former Brazilian Minister of Defense, Celso Amorim, in his official speeches, and the main documents published by the Ministry. It is our objective to establish the connections, similarities and differences regarding the narratives about what seeks to construct itself as a regional identity and the threats to this entity physically and symbolically speaking. In this sense, we first theoretically conceptualize the most important terms and discussions to be presented afterwards – especially what regards to the ontological and epistemological positioning of the theories. We briefly discuss about the security communities and the role of the regionalization in the construction of identities and threats, and, with all that set, seek to understand how Brazil constructs itself as an actor to what the state understand that is inside and outside.

Key-words: South America; Ministry of Defense; Regional Security; Identity.

¹ Atualmente é professor da Fundação Armando Álvares Penteado e Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUCSP). O autor é financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Atua na área de Defesa, Paz e Segurança Internacional, especialmente em relação aos temas de Política Externa Norte-Americana, Terrorismo, Conflitos Internacionais e Abordagens Pós-Estruturalistas. Integrante do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e filiado à Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) e Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Contato: leite.ri@gmail.com

Introdução

A recente constituição do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) proporcionou novos temas de estudo para pesquisadores da área de Segurança e Defesa. Tornou-se mister apreender de que forma os países da região buscam constituir-se como região e quais as implicações de uma identidade regional em Defesa, como propõem os documentos de fundação do CDS.

Mais ainda, é necessário compreender como o Brasil posiciona-se acerca da temática e de que forma se insere dentre os demais atores regionais, ou seja, constrói-se como parceiro e aliado – da mesma forma que, paralelamente, estabelece as ameaças ao seu entorno. A narrativa a ser compreendida leva em conta os três principais documentos sobre Defesa no Brasil, tais quais a Política Nacional de Defesa (2005), a Estratégia Nacional de Defesa (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012), além de discursos relacionados à temática e disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Defesa brasileiro.

Inicialmente, faremos uma apreciação teórica acerca dos estudos de Segurança e Defesa, apresentando conceitos e definições – em especial no que diz respeito à construção de ameaças no nível regional. Abordaremos, sinteticamente, ideias de autores como Karl Deutsch (1957), Adler e Barnett (1998), e Alex Bellamy (2004). Além disso, será importante resgatar o que propõe Robert Walker (1993) quanto às construções identitárias serem baseadas nos limites entre o interno/externo, em alusão não apenas à noção de fronteira mas ainda às separações identitárias construídas nesse ínterim.

Ontologia e Epistemologia em Relações Internacionais

Tornou-se lugar comum afirmar que as questões de Segurança passaram a ocupar lugares distintos na agenda do pós-Guerra Fria (BUZAN; HANSEN, 2012). A sugestão que a afirmação transmite é que, com o fim do conflito entre as duas superpotências, novas ameaças e problemas teriam magicamente surgidos no cenário internacional.

Não cabe nesse trabalho analisar sistematicamente a evolução dos estudos de segurança e defesa das últimas décadas, mas partimos da premissa de que tais conceitos são construídos socialmente. Isso quer dizer que levamos em conta os agentes e emissores em contextos e períodos específicos, ou seja, um determinado ator fala algo por algum motivo e com vistas a fazer-se entendido por uma (ou várias) plateias (BALZACQ, 2005).

Ainda assim, é possível afirmar que, com o fim da dicotomia clássica entre Estados Unidos e União Soviética na Guerra Fria, novos paradigmas puderam posicionar-se mais

firmemente e ganhar maior publicidade entre os pesquisadores (WALKER, 1993). Trata-se de abordagens teóricas e epistemológicas distintas daquelas que pautaram boa parte das análises no século passado. Segundo McSweeney (2009), nesse contexto, as teorias classificadas como racionalistas², em especial o Neo-Realismo, deixaram de explicar fenômenos que relativizassem o papel das unidades no sistema e a capacidade de racionalizar por completo a tomada de decisão e as ações empregadas pelos atores – nesse caso, os Estados.

A premissa básica do Neorealismo criticada pelo autor é a de assumir posições muito rígidas no que diz respeito à ontologia; os Estados, considerados como atores principais, unitários e racionais, agiriam de forma causal, em resposta aos constrangimentos de uma estrutura previamente delineada. As noções de anarquia e do dilema de segurança, ligadas à busca constante de garantir a sobrevivência, criariam um sistema que coagiria as unidades a agir de uma forma muito específica.

A crítica de McSweeney consiste justamente em desacreditar o comportamento estatal; para ele, as ações dos Estados não são previsíveis como acredita o Neorealismo e não se poderia dizer *a priori* o rumo e o curso das tomadas de decisões pura e simplesmente a partir de pré-determinações teóricas. O autor aceita que, sob determinadas circunstâncias, o comportamento dos atores até possa ser delineado, mas rejeita o pressuposto de que forças externas sejam unicamente responsáveis por tanto.

Além disso, deve-se levar em conta que a centralidade de análises em torno de Estados unitários e racionais deixaria de considerar elementos subjetivos, intrínsecos à ação humana. E, uma vez que aqueles que tomam as decisões e governam são humanos, ignorar as possibilidades em torno de possíveis erros, contextos e paixões tornaria a análise sem profundidade e metodologicamente pobre.

A ideia é que a realidade, assim como todos os conceitos que usamos para explicá-la, são socialmente construídos. Dessa forma, a noção de Estado, de anarquia e de sistema tem que levar em conta a relação entre os atores e a estrutura em que atuam – os constrangimentos seriam dialéticos e co-constituídos. Nesse ínterim, não caberia inclusive favorecer o internacional em detrimento do nacional, por exemplo; a questão não é exclusiva ao “externo”, mas sim como são construídas essas noções e ideias e de que forma elas nos ajudam a fornecer um desenho de pesquisa.

² Aqui consideradas os marcos teóricos que preveem o Estado como o único ator importante nas Relações Internacionais, o princípio da maximização de ganhos em cálculos de custo x benefício e a existência de uma estrutura anárquica que coagiria as unidades do sistema.

McSweeney (1999) ainda afirma que teria havido um “giro sociológico” nas Relações Internacionais e ele seria responsável pelo chamado “terceiro debate” – em que o positivismo e o racionalismo da área foram colocados em xeque e teve início um debate com maior ênfase nas questões ontológicas/epistemológicas. Nesse sentido, o autor e Wendt (2001) apresenta alguns autores considerados pioneiros em criar uma nova corrente dentro das RI, o construtivismo (aqui entendido em todas os níveis de análise, mais ou menos positivista), ora chamado de reflexivismo.

Há um resgate das principais ideias de Alexander Wendt: a de que as identidades importam e constituem um objeto de análise específico da área. Não seria possível compreender como os atores atuam sem compreender como eles são socialmente construídos, o que também valeria para os próprios conceitos da área, como “anarquia” e o próprio Estado. A interação entre esses atores seria, portanto, um reflexo da interação entre identidades que podem se perceber como cooperativas ou hostis – e é a partir daí que as estruturas coagem ou não os atores, ou seja, a anarquia no sentido previamente estabelecido pelas correntes clássicas só teria um papel “negativo” a partir de determinadas interações.

Ainda em relação às identidades, Wendt afirma que tanto a estrutura como os agentes mudam justamente por que dependem de como ocorrem as interações entre distintos atores. As identidades (e caberia a crítica aqui de que, em última instância, elas assumem certo determinismo) não seriam rígidas e imutáveis, mas se constituíam por interesses e valores que mudam e são adaptados. O significado que se dá à anarquia e aos atores do sistema também mudaria por estar diretamente ligado à forma como essas identidades se estabeleceriam.

O papel do discurso

Huysmans (1999) afirma que teria havido uma ofensiva da linguagem de segurança, e é importante apontar isso porque esta afirmação relaciona-se diretamente com o tema do artigo: como os estudos de segurança alargaram sua agenda e passaram a levar em conta questões étnicas, culturais e de ordem considerada “pública”.

Segurança seria o que os agentes fazem dela. No entanto, ao invés de compreender que seria um fenômeno compreendido unicamente pela esfera da análise cognitiva, o que o autor chama de construtivistas sociais entenderiam a criação de um problema de segurança a partir das relações sociais. Questões de segurança não seriam determinadas naturalmente, mas construídas como tal.

Assim, escrever e interpretar segurança não seria um ato inocente, mas que pode usar de “janelas” de oportunidade e questões ideológicas próprias de períodos e contextos muito específicos. Os discursos de segurança usariam como costume as narrativas de perigo, ameaça e risco afim de legitimar ações e atos que não seriam necessariamente “bons” ou moralmente aceitáveis. Essa colocação permite afirmar que existiria um dilema normativo, ou seja, como escrever ou falar de segurança quando esse ato pode significar uma interpretação ou ação que inicialmente se evitaria: seria o caso da securitização das drogas, da imigração etc. Juntamente às interpretações previamente estabelecidas, podemos explorar também a forma como as identidades se constituem e se (re)inventam enquanto espaços físicos e simbólicos sob a interpretação a seguir.

Robert Walker (1993) procura demonstrar como a narrativa do Estado-nação moderno está ligada à construção de um espaço físico atemporal, especialmente sob a ideia de que a soberania em determinado território provém de tradições incontestáveis e universais. Ao discorrer sobre o assunto, Walker traz ao debate o discurso das fronteiras como delimitadoras da própria identidade estatal (WALKER, 1993).

Por isso mesmo, Walker tenta demonstrar criticamente como as teorias de relações internacionais corroboram e perpetuam o discurso de comunidades fechadas sob constante ameaça, principalmente ao colocar as relações entre os Estados como privilegiadas em detrimento de uma visão holística das relações de poder. Para tanto, não seria positivo determinar apenas as questões históricas do processo de construção dos Estados, mas como o discurso da soberania estatal se constituiu enquanto universal e emancipatório.

Simply put, then, the principle of state sovereignty expresses an historically specific articulation of the relationship between universality and particularity in space and time. As such, it both affirms a specific resolution of philosophical and political options that must be acknowledge everywhere and sets clear limits to our capacity to envisage any other possibility. (WALKER, 1993, p.176)

A análise pós-estruturalista de Walker busca compreender a constituição de determinados discursos enquanto determinantes na formulação de identidades que se contrapõem entre o interno e o externo, representados de diversas formas: eu e o outro; nós e eles; desenvolvido e atrasado; civilização e barbárie; etc. Essa dicotomia busca delimitar não apenas contornos ideológicos na condição identitária, mas também materiais enquanto ligados a territórios, populações e a história de como uma narrativa comum se desenvolve.

Dentro do que é constituído como espaço fixo e demarcado, as aspirações assumem tons universais e comuns: existe um pressuposto de ordem, identificação de valores e do que

espera o futuro. Tudo que se encontra além desse espaço torna-se “estranho”, incomum. As leis não se aplicam da mesma forma, surge o imponderável e o imprevisível, características que rodeiam o caos e a desordem. Dessa forma, o princípio da soberania estatal firma-se na negação do Outro como alguém de fora, o estrangeiro, o *alien*, o desconhecido. A demarcação interna e a identificação do Self só se tornam possíveis quando o seu contrário é bem delimitado – a exclusão do Outro é que permite a criação do espaço interno e, conseguinte, da ideia de soberania (WALKER, 1993).

There, we must beware. The outside is alien and strange, mysterious or threatening [...]. Knowing the other outside, it is possible to affirm identities inside. Knowing identities inside, it is possible to imagine the absences outside. These routines, too, are familiar. They affirm the codes of nationalism and patriotism, the play of sanctimony and projection, the implausibility of strangers in a world of friend and foe and the impossibility of any real choice between tradition and modernity. (WALKER, 1993, p.174).

Para tanto, metáforas e analogias cumprem um papel essencial. A construção de imagens negativas do Outro é mais facilmente assimilada quando associada a possíveis ameaças existenciais – daí a importância da linguagem como fonte de construção identitária, de onde os significados cumprem o papel de estabelecer pontes entre o enunciador e o público, mas ainda mais: de convencê-lo da existência de riscos, perigos e ameaças. De acordo com Walker (1993), do uso da linguagem se apreende a construção de mitos, heróis e tradições que perpetuam uma narrativa de defesa da moral e da ética de uma comunidade específica, ligada pelo pressuposto de uma racionalidade comum acerca do passado e da previsibilidade do futuro.

Estabelecidos os conceitos, discutiremos brevemente possíveis conexões para uma análise regional da temática de segurança e de como esta pode ser compreendida sob as lentes da discussão identitária.

Segurança em Contextos Regionais

Um dos primeiros autores a buscar definições acerca das questões de segurança e defesa em contextos regionais foi Karl Deutsch (1957): sua ideia era a de que algumas regiões poderiam constituir o que chamava de comunidade de segurança. O conceito previa que a evolução entre a comunicação entre os atores envolvidos chegaria a tal ponto que a ameaça do uso da força seria descartada e a guerra, impossibilitada.

Esse mesmo conceito viria a influenciar autores como Adler e Barnett (1998), que buscariam aprofundar a noção de comunidade de segurança e modernizá-la aos debates atuais.

Para os autores, as comunidades de segurança não seriam entidades rígidas, mas com características próprias a depender dos atores envolvidos e das regiões em que se inseririam. Portanto, uma comunidade de segurança poderia ser compreendida desde o menor compartilhamento de interesses e noções até à formação de uma organização supranacional que viesse a lidar com questões de defesa, por exemplo.

Adler e Barnett listam três elementos capazes de construir o que definiam por comunidade de segurança: compartilhar identidades e valores comuns; a necessidade de que os atores envolvidos mantivessem meios de se comunicar e interagir entre si; e a possibilidade de relações duradouras em que não se levasse em conta apenas os interesses egoístas dos próprios atores.

É importante lembrar que os autores não excluem a possibilidade de conflito, mas que isso não significa o emprego de meios militares para a solução das controvérsias. Além disso, seria necessário atentar à existência de fatores que permitissem a esses atores compartilhar os mesmos interesses a fim de construir uma identidade comum em segurança e defesa: uma ameaça externa, problemas econômicos ou mesmo desastres naturais. O objetivo, contudo, deveria ser sempre o mesmo: a geração de confiança para que os atores pudessem sair de um ambiente egoísta para outro de compartilhamento de valores e normas.

Alex Bellamy (2004) também faz apreciação similar, fazendo a ponte entre a ideia das comunidades de segurança e a lógica do interno/externo. O autor afirma que as condições que possibilitam a formação de uma comunidade de segurança criam um ambiente em que os atores compartilham uma identidade comum e valores que os permitam delimitar quem está dentro e quem está fora. Os Estados formadores de uma determinada comunidade de segurança, por exemplo, se relacionariam entre si de uma forma e de outra maneira com outros Estados.

A lógica proposta por Walker (1993) pode ser retomada no sentido de construção de identidades em contraponto. Assim como no interior de um Estado os indivíduos tendem a se reconhecer como nacionais e compartilhar certos valores, no plano externo haveria a confrontação de identidades, aqueles que fazem parte e se entendem iguais, e os outros. Similarmente, os integrantes de uma comunidade de segurança se reconheceriam como iguais e compartilhariam interesses, normas e valores com fins comuns e solucionariam seus conflitos sem o uso da força – ao passo que entre esses atores e os que não fazem parte da comunidade de segurança não haveria tal compartilhamento e, portanto, a ameaça da violência não poderia ser descartada de antemão.

A ligação proposta por Bellamy (2004) aproxima-se da apresentada por Walker (1993) em outro aspecto, o que diz respeito à fronteira. Quando falamos em fronteiras, limites e demarcações, conseguimos criar tanto simbólica quanto geograficamente a separação entre sujeitos e atores. A construção dos limites liga-se diretamente à construção da alteridade, entendida aqui como identidades que se definem pela diferença, ou seja, entre o “eu” e o “outro” – e que assemelha-se à lógica do interno/externo.

Nesse sentido, Bellamy contribui para a discussão ao retomar o conceito de “comunidade imaginada”, proposto por Benedict Anderson (2006). Comunidades de segurança seriam, em última instância, comunidades que constroem suas identidades pela contraposição entre o interno e o externo. Assim, os limites (fronteiras etc.) se conformariam por meio de dois elementos: um material e outro ideacional. Segundo Bellamy (2004), os limites são criados e manifestados no nível ideacional porque dependem de diferentes níveis de lealdade que grupos e indivíduos dão às entidades às quais se relacionam – e, nesse sentido, o Estado teria sido particularmente bem-sucedido como unidade e capacidade de coesão. O aspecto material revelaria-se pela capacidade de imprimir no plano físico o que se entende e constrói no plano ideacional, como o uso de falhas geográficas nas fronteiras ou a colocação de policiais e postos de vigilância em pontos considerados estratégicos.

Em relação às questões de segurança – e aqui entende-se que Defesa está incluído –, o autor afirma que as relações de interno/externo de uma comunidade inserem-se em um contexto no qual o significado do “eu” é constantemente questionado e passível de mudanças como resultado das interações com os “outros”. Entende-se nesse ponto que o processo de construção identitário segue o mesmo padrão apresentado anteriormente, ou seja, baseia-se na alteridade e na constante interlocução entre distintos atores.

A América do Sul como comunidade de segurança?

Tendo em vista a construção do conceito de comunidade de segurança apresentado anteriormente, buscaremos analisar discursos selecionados do Ministro da Defesa brasileiro, Celso Amorim, disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Defesa (MD). Faremos isso tendo em conta as ideias de segurança regional e ameaças estabelecidas pelo próprio MD a fim de estabelecer possíveis similaridades ou diferenças entre as narrativas.

A nossa hipótese é a de que Amorim busca repetidamente propor a ideia de que a América do Sul seria uma comunidade de segurança, com uma identidade em formação e valores e interesses compartilhados. Não é do nosso interesse esgotar a temática nesse trabalho, especialmente no que diz respeito às práticas estabelecidas que possibilitariam ou

não a criação de uma comunidade de segurança na região. Nosso objetivo é analisar qualitativamente como o Ministro da Defesa brasileiro procura ressaltar ideias e características específicas com o intuito de promover o que ele entende como uma identidade sul-americana em termos de Defesa.

Iremos apreciar inicialmente os três documentos comumente relacionados à Defesa no Brasil. Cabe ressaltar que dois deles foram publicados em governos e sob gestões diferentes da atual, de Celso Amorim. Contudo, é necessário compreender como a narrativa de Defesa se construiu no país e quais elementos permanecem ou sofrem modificações ao longo do tempo.

A narrativa de Defesa no Brasil

Na Política Nacional de Defesa (2005) cabe ressaltar que há logo no início uma conceituação importante, entre Segurança e Defesa: “A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos se sentem livres de riscos, pressões ou ameaças, inclusive de necessidades extremas. Por sua vez, defesa é a ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado. (p.2)”. O conceito de Segurança permanece difuso, enquanto Defesa torna-se mais facilmente definido como os meios para garantir aquilo que porventura venha a se configurar como interesses de Segurança.

Uma outra preocupação do documento é delimitar o foco de atuação do país no que concerne às questões de Defesa: deixa-se claro de que se trata do contorno geográfico brasileiro em que se traduz a América do Sul, o Atlântico Sul e os países lindeiros da África. Há pequena ênfase nas relações pacíficas com os países sul-americanos, mas o documento não extrapola a questão.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), publicado no final de 2008, busca retomar a ideia de espaço estratégico de atuação brasileira e dá enfoque maior à América do Sul. O marco possivelmente se estabelece pela fundação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em maio do mesmo ano, quando um novo canal de diálogo foi aberto exclusivamente aos países da região e com maior discurso de autonomia regional. Essa formação espacial ainda permitiu a discussão (e posterior criação) acerca do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), cujos objetivos abordaremos em outro momento.

A END diferencia-se também da Política Nacional de Defesa em extensão, quantitativamente e qualitativamente. É possível perceber um discurso mais enfático e menos pervasivo, com metas e um planejamento de longo prazo. A ligação com a temática do desenvolvimento também é notável e se insere no discurso de autonomia nacional:

Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento. (ESTRATÉGIA NACIONAL..., 2008, p.1)

A regionalização da atuação brasileira em Defesa é temática recorrente. Ressalta-se o papel que maior integração tem em garantir uma região pacífica e com mecanismos capazes de dissuadir ameaças externas. Nesse sentido, a UNASUL e o CDS são comumente trazidos à discussão como as instituições capazes de garantir os objetivos brasileiros em Defesa e aproximar o país dos vizinhos nas questões pertinentes à temática. Além disso, é a primeira vez que se fala em construir uma identidade sul-americana em Defesa:

Essa integração não somente contribui para a defesa do Brasil, como possibilita fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afasta a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países, avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. (ESTRATÉGIA NACIONAL..., 2008, p.7)

Em 2012, o governo brasileiro publicou, pela primeira vez, seu Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Nele, os princípios e objetivos apresentados em documentos anteriores ganharam maior destaque, além de sistematizar os aspectos financeiros e materiais das Forças Armadas brasileiras. Trata-se de documento que auxilia a minimizar as desconfianças entre países vizinhos e promove a democratização das informações referentes ao tamanho e aos gastos em Defesa no país.

O Livro Branco brasileiro afirma em suas páginas iniciais que seu objetivo é justamente fortalecer a cooperação com os países sul-americanos. Reforça ainda que essa cooperação deverá acontecer por meio da UNASUL e, mais especificamente, do Conselho de Defesa Sul-Americano. O documento expressamente afirma que seria possível ver o surgimento de uma comunidade de segurança na América do Sul baseada em três pontos: “experiências históricas comuns, desafios de desenvolvimento semelhantes e regimes democráticos, que facilitam a compreensão recíproca e propiciam uma acomodação pacífica dos diversos interesses nacionais. (LIVRO BRANCO..., 2012, p.29)”.

Os documentos conseguem de fato dialogar entre si e com o que propõe tanto a UNASUL como o CDS. O Tratado Constitutivo da UNASUL (2008) afirma que os países-membros devem buscar a construção de uma identidade sul-americana, enquanto o Estatuto do CDS (2008) reafirma esse objetivo em termos de Defesa – e que tome em conta as

características subregionais e nacionais, além da busca por uma visão comum em matéria de Defesa.

Tanto nos documentos brasileiros como nos diretamente citados da UNASUL e do CDS foi possível encontrar pontos de encontro. Podemos afirmar que dois objetivos parecem ganhar destaque nessa narrativa: a de uma região autônoma – a América do Sul – e a busca pela construção de uma identidade comum baseada na integração regional. A partir desse ponto buscaremos analisar se e como o ministro Celso Amorim procurou adequar seu discurso aos objetivos apresentados.

Discursos de Celso Amorim: a América do Sul como objeto

Em diversos discursos do ministro Celso Amorim foi possível constatar a lembrança da América do Sul como uma região autônoma, capaz de se orientar a partir de normas e valores próprios (AMORIM, 2012a; 2012c; 2013b; 2013c). O ministro, conforme abordaremos à frente, parte da ideia de uma identidade sul-americana em contraposição ao que seriam ideias externas – em alusão à referida dicotomia interno/externo.

A definição geográfica, baseada em limites territoriais e mapeáveis ajuda a criar materialmente (apesar de seu componente simbólico nato como algo imaginado que se transfere à realidade) os contornos do que é o “interno” na identidade sul-americana: “Nos últimos anos, **a América do Sul deixou de ser somente um conceito geográfico e tornou-se uma realidade política e econômica**. As reuniões esporádicas do passado deram lugar a um robusto processo de integração regional em diferentes níveis. (AMORIM, 2012a, p.4, grifo nosso)”.

Em outro discurso, também em 2012, Amorim ressalta o papel que a UNASUL teve na consolidação da ideia de América do Sul: “(...) os países da UNASUL fizeram da América do Sul uma realidade política que dá vida ao que até então era um mero conceito geográfico. (AMORIM, 2012c, p.3)”. O assunto torna-se ponto comum nos discursos do ministro, que geralmente inicia suas ponderações com a afirmação de que a região passa por um processo evolutivo no sentido da integração regional.

Contudo, é em 2013 que Amorim afirma categoricamente que a construção da ideia de América do Sul para além do entorno geográfico é feita em detrimento intencional da percepção que o “externo” tem da região:

Desde a independência de nossos países, nos situamos no mundo de acordo com cartografias distintas. Fomos desde cedo, por exemplo, incluídos em um chamado “hemisfério ocidental” e colocados sob o signo da projeção de uma potência de fora
BJIR, Marília, v. 4, n. 1, p. 92-110, jan/abr. 2015

da América do Sul. Mais tarde, nossos países passaram ver-se, mais adequadamente, como parte da América Latina. (AMORIM, 2013c, p.2)

Cabe lembrar que as duas ideias apresentadas anteriormente, “Hemisfério Ocidental” e “América Latina”, foram concebidas por atores externos, no sentido geográfico da palavra. Segundo Bethell (2010), o conceito de *l’Amérique latine* surgiu na França e foi cunhado com o intuito de justificar o imperialismo de Napoleão III no México. Haveria na época um sentimento de que os franceses seriam os líderes naturais dos “latinos” pela afinidade linguística e cultural. Bethell segue linha similar ao afirmar que o conceito de “hemisfério ocidental” teria surgido no começo do século dezenove por políticos norte-americanos como Thomas Jefferson e Henry Clay com o intuito de afirmar uma região livre das monarquias europeias – a ideia de América ou Américas, e que viria a influenciar a formulação da Doutrina Monroe pouco tempo na concepção de um “hemisfério” americano.

Historicamente, portanto, haveriam razões para crer que as afirmações do ministro Celso Amorim baseiam-se em uma tentativa de blindar a região de uma inserção em conceitos que não um determinado pelos próprios países sul-americanos. A UNASUL, recorrentemente lembrada, seria portanto, a instituição-chave para a formulação dessa ideia que, em alguma medida, auxiliaria na construção da identidade sul-americana.

As afirmações de Amorim na conformação do “interno” entendido como América do Sul são corroboradas por tentativas de construir uma ideia do que seria o externo: “As defesas necessárias são, isso sim, a capacidade de nos defendermos de ameaças externas. Ameaças que parecem longínquas hoje, mas que podem se materializar. (AMORIM, 2012e, p.2)”. Apesar de genérica, a colocação de que existem ameaças externas auxilia em boa medida a construir uma identidade interna mais coesa – conforme apresentado anteriormente.

Em discurso proferido no ano seguinte, o ministro segue o mesmo tom, apesar de não constituir uma generalização regional: “O conhecimento produzido nos centros tradicionais de poder do mundo, embora valiosos, costuma trazer a marca dos pontos de vista e dos interesses cultivados nesses países, que não coincidem necessariamente com os do Brasil. (AMORIM, 2013a, p.7)”. Há uma carga de eufemismo na locução, mas transmite-se a ideia de que o Brasil procura constituir pensamento estratégico próprio ou em parâmetros distintos – e que coincide com a ideia de uma visão sul-americana de Defesa. Essa ideia é corroborada no trecho de discurso a seguir:

Falo de identidade porque as nossas riquezas e os nossos desafios devem ser vistos por uma ótica sul-americana. **Não podemos permitir que políticas alheias à nossa**

realidade prevaleçam. Ao identificarmos interesses comuns, mediante um processo que respeite a pluralidade e a diversidade de nossos países, seremos capazes de criar políticas sul-americanas baseadas em uma cooperação autêntica. (...) **O objetivo é criar uma doutrina sul-americana de defesa, que trate do conflito e da cooperação de forma inovadora, que não se baseie em teorias que nasceram alheias à nossa realidade.** (AMORIM, 2013b, p.2, grifo nosso)

Nesse mesmo discurso, o ministro ainda afirma que: “Ao agirmos em comunhão, estaremos mais protegidos das **ameaças à segurança da América do Sul.** Essa comunhão de interesses e ações também fortalecerá os países da região a **dissuadir ameaças extrarregionais.** (AMORIM, 2013b, p.4, grifo nosso)”. Cabe ressaltar que novamente Amorim não apresenta quais seriam essas ameaças à segurança da região nem de onde elas viriam. O foco é recorrentemente na ideia de ameaças difusas e externas à região – possivelmente como retórica a favor dessa mesma identidade sul-americana já alentada.

Conforme visto anteriormente, a ideia de uma identidade regional é preconizada tanto pela UNASUL quanto pelo CDS, obviamente no que diz respeito à construção de uma visão comum em Defesa (AMORIM, 2012a; 2012b; 2012c; 2012d; 2012e; 2013a; 2013b; 2013c; 2013d). O ministro afirma que a região deve garantir os meios para se proteger de ameaças extrarregionais – mesmo que não as identifique. E para tanto, repete em diversos discursos da necessidade de criar mecanismos de dissuasão regional:

Entendemos, também, que em um mundo de grandes blocos, a dissuasão, sem perder a dimensão nacional – inerente à soberania – exigirá crescentes esforços de coordenação regional. Quanto à dissuasão, queremos desenvolvê-la de forma compartilhada com a América do Sul. (AMORIM, 2012a, p.18-19)

Essa preocupação é trazida em outros momentos, com palavras similares, contudo, o tom é geralmente o mesmo. A marca dessas passagens é sempre o da cooperação regional por meio de treinamentos, exercícios e uma visão estratégica sul-americana com fins à dissuasão:

Uma América do Sul que substitui a política de poder pela construção de confiança poderá atingir aquilo que eu chamarei de “coordenação dissuasória”, isto é, um nível de cooperação e integração que desestimula ações hostis contra cada um dos países ou contra o conjunto da América do Sul. (p.7)

Reforçamos aqui a presença de um elemento já abordado nesse trabalho e que tem importância no que convém se chamar de identidade sul-americana: a confiança. O ministro objetiva substituir o que se coloca como “política de poder” baseado em mecanismos de confiança – próximo do que já foi visto na construção das comunidades de segurança anteriormente. Essa lembrança não é à toa ou tão sutil, afinal, Amorim reiteradamente faz

alusão ao objetivo de atingir uma comunidade de segurança nos termos propostos por Deutsch (1957): a impossibilidade de resolver os conflitos da região por meio da violência.

Contudo, gostaríamos de salientar que o conceito construído por Deutsch apresenta excessivo idealismo na sua formulação, além de partir de pressupostos quantitativos ao afirmar o que poderia ser considerado ou não uma comunidade de segurança. Dessa forma, e apesar do ministro assertar veementemente que baseia-se nesse conceito muito específico ao formular seus objetivos (AMORIM, 2011; 2012c; 2012e; 2013b; 2013d) , ainda achamos que autores mais atuais e que abordam com maior rigor a temática poderiam oferecer instrumentos teóricos mais adequados à complexidade das relações sul-americanas.

Considerações finais

Procuramos nesse trabalho apresentar uma justificativa e marco teórico que embasasse a ideia de que as comunidades de segurança podem ser construídas por meio da dicotomia entre interno e externo, em especial pela ótica do discurso. Para tanto, inicialmente buscamos apresentar como se encontra o debate acerca da ontologia e epistemologia nos estudos de Segurança e Defesa no pós-Guerra Fria. Depois disso, sinteticamente apresentamos o referencial teórico que nos permitiria fazer a ligação com estudos de Segurança relacionados ao nível de análise regional.

Assim, demonstramos como a ideia de uma comunidade de segurança evoluiu de Karl Deutsch (1957), passando por Adler e Barnett (1998) e sua atualização acerca do conceito, até chegarmos às críticas e proposições de Bellamy (2004). Este nos apresentou um referencial teórico que permitiria construir uma ponte com os estudos de Walker (1993), transpondo a ideia de eu/outro e interno/externo da noção de Estado-nação à lógica das regiões e, em especial, das chamadas comunidades de segurança.

A partir daí, buscamos analisar de que forma os documentos brasileiros do Ministério da Defesa e os discursos do Ministro da Defesa, Celso Amorim, construíram a narrativa de segurança regional e possíveis ameaças ao Brasil e seu entorno. Os documentos brasileiros parecem ter seguido uma linha similar entre si que prioriza a cooperação regional e dá importância à parceria estratégica com os vizinhos sul-americanos. Além disso, foi possível perceber a semelhança de significado no que se entende por uma identidade sul-americana.

Nesse mesmo contexto, após análise dos discursos do ministro Celso Amorim, pudemos continuar nossa observação quanto à construção de uma narrativa que buscou repetidamente dar espaço e importância à ótica sul-americana em questões de Defesa e integração regional. Essa ideia compartilha da noção apresentada de identidades que se

contrapõem e se constroem ao mesmo tempo, ou seja, Amorim buscava construir a identidade sul-americana em detrimento (por vezes sutil) do que seria considerado “externo” e, por conseguinte, o “outro”.

Em relação às possíveis diferenças, entendemos que deve ser necessário compreender que a forma também é fator a ser levado em conta. Queremos dizer com isso que será comum perceber diferenças na maneira como as narrativas são construídas de acordo com o objeto, ou seja, discursos oficiais e documentos, no nosso caso. É ainda compreensível que mesmo os formalismos esperados sejam distintos a depender do objeto, mas não entendemos que isso acarrete perda na interpretação ou análise empreendida – nosso objetivo foi o de identificar o significado das construções discursivas feitas pelos atores envolvidos, contando com isso com as peculiaridades impostas pelas localidades, eventos e contextos de cada uma.

Não foi nosso objetivo esgotar as possibilidades analíticas acerca do tema, sabendo que as construções possíveis de uma identidade sul-americana superariam as apresentadas nesse trabalho. Contudo, imaginamos ser necessário um primeiro esforço nesse sentido a fim de identificar os primeiros elementos discursivos que possam jogar luz em empreendimentos futuros. Ainda quanto às limitações dessa proposta, ressaltamos que não foi nosso objetivo apresentar e analisar as variáveis empíricas que possam demonstrar esforços materiais em direção a mecanismos de confiança e de uma identidade sul-americana em Defesa – e que igualmente incentivamos e deixamos abertos esforços com tal intuito.

Ainda assim, entendemos que nas próprias repetições dos discursos ministeriais existe um elemento de afirmação necessário à construção de significado. Amorim, que atuou como Ministro das Relações Exteriores durante o governo Lula, usou constantemente de uma retórica culta ao mesmo tempo em que empenhou-se em construir seus discursos de forma clara e didática. A eloquência do ministro pode ser elemento agregador quando se pensa na necessidade de construir a si próprio em relação ao “outro” como uma ponte entre os demais atores regionais. Mesmo que possamos estabelecer uma crítica sobre a falta de elementos empíricos a serem empregados para que o discurso não permaneça apenas na retórica, há que se considerar o esforço no sentido de buscar o que se convencionou chamar de identidade regional.

Referências Bibliográficas

ADLER, Emmanuel; BARNETT, Michael. **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

AMORIM, Celso. **La comunidad de seguridad sudamericana – discurso del ministro de estado de defensa, celso amorim, en la escuela de defensa nacional**. Buenos aires, 5 de setembro de 2011. Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Estratégia de defesa do brasil e da américa do sul – aula magna do ministro de estado da defesa, celso amorim, na escola militar do chile**. Santiago do chile, 23 de março de 2012 (a). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Democracia, política externa e política de defesa: rumo à conformação de uma “grande estratégia” – aula magna do ministro de estado da defesa, celso amorim, no vi encontro nacional da associação brasileira de estudos de defesa**. São paulo, 6 de agosto de 2102 (b). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Por uma identidade sul-americana em matéria de defesa – aula magna do ministro de estado da defesa, celso amorim, no curso avançado de defesa sul-americano**. Rio de janeiro, 29 de agosto de 2012 (c). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Brasil e bolívia: cooperação em defesa para o século xxi – palavras do ministro de estado da defesa, celso amorim, no ato de doação de helicópteros da força aérea brasileira para o governo da bolívia**. Santa cruz de la sierra, 3 de outubro de 2012 (d). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Intervenção do ministro de estado da defesa, celso amorim, na reunião plenária do conselho de defesa sul-americano**. Lima, 28 de novembro de 2012 (e). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **O planejamento de defesa no governo dilma rousseff – aula magna do ministro de estado da defesa, celso amorim, no curso superior de defesa da escola superior de guerra**. Rio de janeiro, 11 de março de 2013 (a). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **A construção da identidade sul-americana em matéria de defesa – palavras do ministrado de estado da defesa, celso amrorim, na abertura do i seminário sul-americano sobre monitoramento de áreas especiais**. Manaus, 15 de agosto de 2013 (b). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Cabe aos sul-americanos cuidarem da defesa da américa do sul. Aula inaugural do ministro da defesa, celso amorim, no curso avançado defesa sul-americano**. Rio de janeiro, 5 de stembro de 2013 (c). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Los desafios del escenario estratégico del siglo xxi para américa del sur – conferencia del ministro de estado de la defensa, celso amorim, en el ministerio de defensa de argentina**. Buenos aires, 13 de setembro de 2013 (d). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

ANDERSON, Benedict. **Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism**. 2ª edição. Londres: Verso, 2006.

BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context, **European Journal of International Relations**, Vol. 11(2), 2005. p. 171–201.

BELLAMY, Alex J. **Security Communities and their Neighbours: Regional Fortresses or Global Integrators?** New York: Palgrave MacMillan, 2004.

BETHELL, Leslie. Brazil and 'Latin America'. **Journal of Latin American Studies**, 42, 457-285, Cambridge University Press, 2010.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

DEUTSCH, Karl et al. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organizations in the Light of Historical Experiences**. Princeton: Princeton University Press, 1957.

ESTATUTO DE CRIAÇÃO DO CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA, 2008. União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: <
<http://www.unasursg.org/uploads/11/27/11272dcbdad1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>>. Acesso em: 02 fev 2014.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA, 2008. Ministério da Defesa, Brasil. Disponível em: . Acesso em: 02 fev. 2014.

HUYSMANS, Jef. **Language and the mobilisation of security expectations**. The normative dilemma of speaking and writing security. Paper for the ECPR Joint Sessions, workshop Redefining Security, Mannheim, 26-31 March 1999.

LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL, 2012. Ministério da Defesa, Brasil. Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA, 2005. Ministério da Defesa, Brasil. Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008. União das Nações Sul-Americanas. Disponível em: <
<http://www.unasursg.org/uploads/cb/f2/cbf2f9520ad902831b19a51f5b886959/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

McSWEENEY, Bill. **Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations**. New York: Cambridge University Press, 1999

WALKER, Rob B. J. **Inside/outside: international relations as political theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

Recebido em: Agosto de 2014;
Aprovado em: Fevereiro de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 1 | 2015

*Tipificando o terrorismo no
Congresso brasileiro: os Projetos de
Lei e literatura acadêmica*

Guilherme Frizzera,
José Maria de Souza Junior

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

TIPIFICANDO O TERRORISMO NO CONGRESSO BRASILEIRO: OS PROJETOS DE LEI E LITERATURA ACADÊMICA

Guilherme Frizzera¹
José Maria de Souza Junior²

Resumo: O presente estudo se debruça sobre a temática da tipificação de terrorismo no poder legislativo brasileiro. O assunto envolve certa complexidade à medida não há consenso sobre a definição do próprio termo. Portanto, o artigo resgata algumas definições da academia acerca do que vem a ser terrorismo, ressaltando dois aspectos importantes: por um lado, é necessário que haja uma definição para que os agentes de segurança possam enquadrar práticas terroristas como crime; por outro, a atribuição de terrorismo se faz pejorativa, uma vez que um grupo pode designar outro grupo ou uma prática como terrorista ou não dependendo de interesses políticos e da rivalidade de grupos existente em um contexto político-social. A partir dos conceitos da academia e de organizações que tem o terrorismo como preocupação pertinente, pode-se considerar que duas dimensões operam na tarefa de defini-lo: as motivações subjetivas das ações e os métodos pelo qual tais ações são conduzidas. Tomando como metodologia a análise das definições sobre terrorismo e análise documental dos projetos de lei no legislativo brasileiro sobre o tema e, posteriormente, a comparação entre os dois tipos de análise conclui-se que o projeto que provavelmente vá para votação no Congresso deixa de lado a dimensão da motivação subjetiva para definir práticas terroristas e considera apenas a metodologia do ato como critério para definir terrorismo.

Palavras-Chaves: Terrorismo; Brasil; Tipificação; Projeto de Lei

TYPIFYING TERRORISM IN THE BRAZILIAN CONGRESS: THE BILLS AND ACADEMIC LITERATURE

Abstract: This research focuses on the typification of terrorism in the legislative power in Brazil. The issue involves complexity for there is no consensus about the definition of the term itself. Therefore, the article brings some academic definitions regarding what terrorism really is. These definitions highlight two aspects: on the one hand, it is necessary to have a definition for the security agents to consider the practices as a type of crime and punish them; on the other hand, the attribution of the term to a group or act is pejorative, once one group might call another group or a practice terrorist or terrorism depending on political interests and on group rivalry in a political and social context. From the concepts developed in the academy and in groups which have the terrorism as a preoccupation, it is possible to consider two dimensions that operate in the task of defining it: the subjective motivations of the actions and the methods in which such actions are performed. Having as methodology the analysis of the definitions on terrorism, the documentary analysis of the bills of Law in the Brazilian legislative on the same issue and the comparison between the two source of analysis, the conclusion is that the probable Bill which is

¹ Graduado em Relações Internacionais pelas Faculdades Integradas Rio Branco. Mestrando em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). Contato: guilhermefrizzera.ri@gmail.com

² Mestre em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). Professor de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco. Contato: josemariasjunior@gmail.com

to be approved excludes the subjective motivation dimension to define terrorist practices and considers only the method of the act as criterion to define terrorism.

Key Words: Terrorism; Brazil; typing, Bill

Em 20 de março de 2013, foi instalada uma comissão mista destinada a consolidar e regulamentar dispositivos da Constituição Federal de 1988. Dentre uma das discussões desta comissão foi o Projeto de Lei (PL) 499/2013 que tipifica o crime de terrorismo no Brasil.

Com esse debate na pauta da agenda legislativa nacional, surgiram discussões sobre o que seriam pontos essenciais para definir o que é terrorismo. Como existiam outros Projetos de Lei que também se propunham a tipificar o terrorismo, eles foram citados no PL 499/2013, porém descartados em nome de um projeto feito em comum por congressistas da Câmara e do Senado, recebendo assim uma maior discussão.

A definição de terrorismo é bastante complexa, inexistente uma definição comum aceita por todos Estados e organizações, sendo esta uma das discussões mais difíceis das relações internacionais. Organizações como a Liga das Nações, as Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos, além dos diversos encontros multilaterais com o intuito de definir o que é terrorismo, não obtiveram sucesso em seu objetivo. Sendo assim, cada país é responsável por criar a sua própria definição acerca do termo.

Não menos complexas, as definições da academia também apresentam diversas perspectivas sobre que é terrorismo. Apontam-se certos termos, palavras mais comuns utilizadas para defini-lo, mas a polêmica sobre um significado comum persiste.

O Projeto de Lei (PL) brasileiro apresentava uma definição satisfatória sobre que é terrorismo, respondendo a contento tanto as principais definições legais existentes, quanto os pontos mais comuns apontados por acadêmicos. Quando comparado à definição de abordagem ampla, vê-se que o projeto original respondia a contento aos principais pressupostos básicos de uma definição satisfatória. Mas, por fim, esta definição ampla, que contentava tanto o método utilizado na ação quanto as motivações ideacionais do que seria um ato terrorista ficou restrita praticamente à questão dos métodos utilizados para a caracterização do ato. Com isso, a definição brasileira fica aquém do ideal no que tange a definição clara do que é entendido como terrorismo.

Definições sobre o Terrorismo na academia

O terrorismo apresenta uma extensa lista de definições diversas. Tanto a academia, quanto os governos, apresentam características singulares sobre o que é terrorismo. Os fatores que levam a uma quantidade significativa de definições distintas acerca do termo devem-se, segundo Lutz e Lutz (2010), parcialmente por causa de divergências entre os comentaristas ou analistas, além de

alguns definidores procurarem excluir os grupos que apoiam ou para incluir grupos que desejam denunciar. A justiça e os agentes de segurança necessitam de uma definição para acusar e agir contra os terroristas, o que não significa que o assunto seja foco de prioridade na agenda dos líderes políticos.

Desde 1937, quando a Liga das Nações propôs uma definição legal sobre o terrorismo, a busca por um acordo e uma definição em comum continua distante de ocorrer. Segundo Schmid (2011, p. 39, tradução nossa), os políticos que trabalhavam na definição para a Liga afirmavam que não havia uma definição somente que pudesse contar com uma aprovação internacional total. A Organização das Nações Unidas (ONU) também não conta com uma definição internacional sobre o terrorismo. Desde os anos 2000, a ONU busca criar uma Convenção Global sobre Terrorismo Internacional, não obtendo sucesso até o momento. A definição do termo fracassou, segundo Martyn (2002), principalmente devido a diferenças de opinião entre os diversos membros sobre o uso da violência no contexto dos conflitos pela libertação nacional e autodeterminação dos povos. Essas divergências impediram a conclusão de uma Convenção Global sobre o Terrorismo Internacional, que incorporaria uma definição abrangente e juridicamente comum em todo o mundo sobre o terrorismo.

Na ciência, uma definição é basicamente uma equação: um novo, desconhecido ou mal-entendido termo (o *definiendum*) é descrito (definido) por uma combinação de pelo menos dois conhecidos termos compreensíveis (o *definiens*). Geralmente um *definiens* é composto por palavras ou termos sinônimos ou gerais atrelados ao termo que está sendo definido. Um exemplo simples seria: o terrorismo é igual a violência política ou violência para fins políticos. Ao contrário de uma equação matemática, uma definição é uma conceituação não com números e símbolos algébricos, mas usando a linguagem em sua maioria. A definição diz o que uma palavra é para dizer. Normalmente, os usuários de novas palavras alcançam algum acordo quanto ao significado logo após a sua introdução (SCHMID, 2011).

Na maioria das situações, a adoção de um significado padrão é simplesmente uma questão de conveniência. Não é assim com o termo "terrorismo". Ele não apenas se refere a uma forma especial de violência ou tipo especial de crime, mas também é usado como um termo político pejorativo de estigmatização, expressando a condenação moral em discursos oficiais. Usado como um recurso retórico, o termo "terrorismo" ameaça tornar-se uma mera invectiva em debates políticos, onde os encargos e contra-acusações concorrem para a indignação moral ou aprovação

de audiências relevantes. Os envolvidos no debate sobre a definição do termo sempre tentam moldar o termo de uma forma que se adapte às suas necessidades (HODGSON; TADROS, 2013). Em outras palavras, as definições em geral, tendem a refletir os interesses políticos e o julgamento moral (ou falta de) de quem faz a definição. Como consequência, o terrorismo é um "conceito contestado", no sentido de que as pessoas têm dificuldade em chegar a acordo sobre o seu significado ou seu alcance.

O desenvolvimento de uma definição de terrorismo requer a identificação e a resolução de um número distinto de dilemas. Segundo Hodgson e Tadros (2013, pp. 498-499, tradução nossa), os dilemas a serem resolvidos são

- a) O propósito terrorista. O terrorismo é restrito a busca de certos objetivos, por exemplo, objetivos políticos? Se sim, qualquer objetivo político é suficiente para chegar a um objetivo terrorista? Existem objetivos não-políticos suficientes para um propósito terrorista? Poderia haver atos terroristas que não têm qualquer objetivo em particular?
- b) A ação terrorista. Que tipo de ato conta como atos de terrorismo? Devem ser incluídos apenas atos que causem mortes ou sérios danos físicos, ou deve-se incluir danos a propriedade ou as ameaças de fazer qualquer um desses atos?
- c) O alvo terrorista. Qualquer um pode ser alvo da ação de terrorismo? Os atos terroristas são restritos aos ataques a não combatentes? Se sim, o que pode ser definido como "combatentes"? Ou os combatentes podem ser alvos de terrorismo em conflitos armados?
- d) O método terrorista. Os atos terroristas precisam se relacionar com a busca da finalidade terrorista de forma particular? O terror é central para o terrorismo, ou pode ocorrer um ato que nem aterrorize, nem intimide as pessoas, ser um ato de terrorismo?
- e) O terrorista. Qualquer um pode cometer um ato de terrorismo? Os terroristas sempre agem em grupos ou atos individuais podem ser considerados também? Pode um Estado ou seus representantes cometerem atos de terrorismo?

Para o primeiro dilema, a resposta é abrangente e a tentativa de resposta a ele pode partir de diversos pontos de vista distintos. Existem correntes que afirmam que muitos casos de terrorismo ocorrem devido à pobreza. Outros, com uma abordagem de psicologia, afirmam que os terroristas agem devido à loucura, a insanidade. Mas existem poucos trabalhos em que o pesquisador tivesse a oportunidade de realizar uma pesquisa de campo. Portanto, assume-se a posição de que os grupos terroristas agem motivados por objetivos subjetivos, como político, religioso, por ódio a uma etnia ou população, além da tentativa de desestabilizar um Estado.

A ação terrorista, para efeitos de tipificação legal, é um caso particular de cada definição legal existente. Existem tipificações legais que considera um ato de terrorismo desde uma ameaça a propriedade privada ou algum organismo do Estado. Assim como, existem tipificações que consideram um ato terrorista desde que ele tenha sido realizado.

Os alvos de terrorismo podem ser diversos, dependendo de qual seja o objetivo buscado pelos grupos terroristas. Deste modo, os objetivos podem ser desde causar medo a uma parcela específica da população até a destruição de um Estado. Geralmente, as tipificações legais não tendem a determinar alvos específicos que caracterizem um ato como terrorismo.

O método utilizado é um dos fatores mais importantes para a tipificação do terrorismo. Muitas tipificações – inclusive a proposta brasileira – tendem a focar no método empregado para determinar o crime de terrorismo. As definições sobre o que é terrorismo podem utilizar duas abordagens distintas: ampla e restrita. Na abordagem ampla, estão presentes os fatores motivacionais, como a religião, a ideologia, posição política, a intolerância em geral contra o outro. Não se preocupa em tipificar os métodos utilizados, dando uma maior ênfase aos fatores subjetivos e ao objetivo buscado. É uma abordagem essencialmente política. A abordagem restrita não tem uma preocupação em determinar as motivações da ação, importando-se mais em utilizar o método empregado como fator determinante do que é terrorismo. Nesse caso, corre-se o risco da inclusão de grupos sem características de terroristas. A abordagem restrita busca ser mais objetiva, portanto, ela é essencialmente jurídica.

O terrorista, aqui assumido como o autor executor da ação, será representante de um objetivo maior. O terrorismo é um fenômeno complexo, que demanda uma extensa preparação, planejamento, um financiamento alto e prática. Para que um indivíduo se comprometa com essa série de fatores, ele deve estar inserido em um objetivo maior, algo que o motive a realizar tal ação. Esses objetivos são encontrados através de grupos que compartilham deste interesse e que possa fornecer as condições³ para a realização do ato. Os grupos podem ser clandestinos, como podem ser patrocinados por um Estado e, até mesmo, do Estado.

Para Brenda Lutz e James Lutz, uma definição relativamente neutra reconhece o fato básico de que o terrorismo é uma tática utilizada por diferentes tipos de grupos. Isso incluiria seis elementos majoritários: o terrorismo envolve (1) o uso da violência ou ameaça de utilizar (2) por um grupo organizado (3) para alcançar objetivos políticos. A violência (4) é dirigida contra um público-alvo que se estende para além das vítimas imediatas, que são muitas vezes os civis inocentes. Além disso (5), enquanto um governo pode ser o autor da violência ou o alvo, ele é

³ As condições podem ser inclusive as motivacionais e não somente as condições materiais. Segundo Newman (2006), muitos grupos utilizam da imagem de mártir, de libertador e de recompensas para motivar o ingresso do indivíduo ao grupo ou para o sucesso do ato a ser realizado exclusivamente por um indivíduo ligado ao grupo.

considerado um ato de terrorismo somente se um ou ambos os atores não são um governo. Por fim (6), o terrorismo é uma arma dos fracos (LUTZ; LUTZ, 2010, p. 341, tradução nossa).

Esta definição exclui sequestros para ganhos financeiros e atos realizados por indivíduos, mesmo aqueles motivados por objetivos políticos. O fato dos indivíduos estarem organizados em grupos é essencial para uma campanha bem sucedida para os objetivos políticos que estão sendo buscados. Enquanto organização é necessária para qualquer chance de uma campanha bem sucedida, os indivíduos podem operar com baixa afiliação a um grupo.

A audiência atingida pelo terrorismo vai além das vítimas imediatas. O terrorismo gera medo em seus alvos atacando indivíduos que representam um grupo maior. As vítimas dependerão dos objetivos buscados pela organização terrorista, podendo ser, em um espectro de exemplos de alvos, membros da elite, apoiadores de um governo, membros de um grupo étnico ou um grupo religioso específico. Os civis são os alvos mais comuns, pois são mais vulneráveis do que membros de forças de segurança, além de suas mortes elevarem o nível de insegurança de uma audiência maior. Nesse aspecto, a importância da mídia está em espalhar em um curto espaço de tempo, a notícia de um ataque para a maior audiência possível, proliferando a sensação de medo e insegurança.

Alex Schmid (1984; 1988; 2011) apresenta duas definições que emergiram após a realização de um questionário criado por ele e enviado tanto para governos, quanto para acadêmicos sobre o que seria para eles uma definição de terrorismo. Na primeira versão de 1984 do seu manual de pesquisa sobre terrorismo, Schmid definiu o termo como

O terrorismo é um método de combate em que as vítimas aleatórias ou simbólicas servem como um alvo instrumental da violência. Estas vítimas instrumentais compartilham características de um mesmo grupo ou classe, que formam a base para a sua seleção para a vitimização. Através do uso anterior de violência ou a ameaça credível de violência, outros membros desse grupo ou classe são colocados em um estado de medo crônico (terror). Este grupo ou classe, cujo sentimento de segurança dos membros é propositadamente minado, é alvo de terror. A vitimização de alvo de violência é considerada normal, a maioria dos observadores da audiência testemunha sobre a base de sua atrocidade, o tempo (por exemplo, tempo de paz) ou local (não é um campo de batalha) de vitimização, ou o desrespeito pelas regras de combate aceitas na guerra convencional. A violação da norma cria um público atento para além da meta de terror; setores deste público podem, por sua vez, formar o principal objeto de manipulação. O objetivo deste método indireto de combate ou é para imobilizar o alvo do terror, a fim de produzir desorientação ou a mobilizar alvos secundários da demanda (por exemplo, um governo), ou alvos de atenção (por exemplo, a opinião pública) para mudanças de atitudes ou comportamentos que favoreçam os interesses de curto ou de longo prazo dos usuários deste método de combate (SCHMID, 1984 apud SCHMID, 2011, p. 61, tradução nossa).

Na revisão de seu manual em 1988, o autor modifica a sua definição sobre terrorismo após um questionário enviado solicitando comentários sobre a primeira definição. Desse questionário e dessas observações, a modificação existente originou a seguinte definição que, segundo o autor, tem recebido considerável aceitação dentro e fora da academia até o presente momento

O terrorismo é um método de inspirar ansiedade de ação violenta repetida, empregado por (semi-) indivíduo clandestino, grupo ou atores estatais, por razões idiossincráticas, criminosas ou políticas, em que - em contraste com o assassinato - os alvos diretos da violência não são os principais alvos. As vítimas humanas imediatas da violência são geralmente escolhidas aleatoriamente (alvos de oportunidade) ou seletivamente (alvos representativos ou simbólicos) de uma população-alvo, e servem como geradores de mensagens. Processos de comunicação baseados em violência, ameaça e entre terrorista (organização), as vítimas (em perigo), e as metas principais são usadas para manipular o principal alvo (público(s), transformando-o em um alvo de terror, um alvo de demandas, ou um alvo de atenção, dependendo de intimidação, coerção ou propaganda é procurado principalmente (SCHMID, 1988 apud SCHMID, 2011, p. 61, tradução nossa).

Com as duas definições feitas por Schmid, além da apresentada por Lutz e Lutz, o cenário aponta para uma convergência de pontos na definição sobre o que é terrorismo – ao menos nas definições acadêmicas feitas pelos autores citados. A principal motivação se encontra em espalhar o medo ao maior número de pessoas possíveis, transmitindo uma mensagem. Geralmente, o alvo imediato tende a representar um grupo ao qual a mensagem do ataque é destinada, mas podem ser vítimas aleatórias, com a intenção de causar um medo geral. No entanto, as divergências entre as definições encontram-se principalmente no aspecto individualista de um ataque terrorista, admitindo-se para Schmid que um indivíduo pode sim, realizar um ataque por sua própria conta. Esse ponto não é muito claro, pois o autor insiste em classificar como “semi-indivíduo”, ligando sempre a uma motivação por uma causa maior, de um grupo, de uma ideologia ou de religião.

Com isso, utiliza-se como parâmetro comparativo a definição de que o terrorismo é o ato premeditado por um grupo organizado com a evidente intenção de propagar uma mensagem, que ameaça ou utiliza de violência contra um alvo escolhido aleatoriamente ou específico, motivado por questões subjetivas, causando medo e terror ao maior número possível de pessoas.

Definição sobre terrorismo pelas agências de segurança, organizações e Estados

As definições feitas por entes estatais, organizações e agências de segurança trazem uma perspectiva ampla, com cada qual trazendo a sua própria definição sobre o que é terrorismo. Alex

Schmid traz em seu manual *The Routledge Handbook of Terrorism* (SCHMID, 2011) uma lista de mais de 250 definições distintas sobre o terrorismo. Para o presente artigo, optou-se por escolher algumas definições apresentadas no manual citado que fossem de atores distintos, trazendo uma perspectiva comparativa com a atual discussão dos Projetos de Lei existentes no Congresso do Brasil.

Algumas características em comum podem ser apontadas como a violência contra seres humanos, principalmente a civis, intimidação do governo e organizações internacionais com o objetivo de causar o medo e o terror. Existe particularidades nas definições, como o dano a propriedade, causar danos a recursos naturais, aos sistemas eletrônicos ou até mesmo uma organização internacional não apresentar definição nenhuma sobre o que é terrorismo.

Ressalta-se o aspecto de que algumas definições apontam para o método utilizado na ação. O tipo de equipamento utilizado para causar o dano (bombas, incêndios, sequestros e etc..), em algumas definições legais, determinam se a ação pode ser enquadrada como ato terrorista. O método como tipificação pode trazer contestações sobre a definição. Um indivíduo, por exemplo, que se utilize de uma bomba (caso a utilização de explosivos seja tipificado como ato terrorista), sem ter ligações com nenhuma organização terrorista, sem ter nenhuma motivação política, ideológica ou religiosa para ter realizado tal ato, se o seu ato não tenha a intenção de desestabilizar um governo ou uma organização, enfim, o que diferenciaria o ato desse indivíduo de um assassinato e não sendo, portanto, um atentado terrorista?

As definições são as seguintes:

Alemanha: O terrorismo é a luta duradoura conduzida para objetivos políticos, que se destinam a ser alcançado por meio de agressões à vida e à propriedade de outras pessoas, especialmente por meio de crimes graves, conforme descrito no art. 129, sect. 1 do livro Direito Penal (acima de tudo: assassinato, homicídio, sequestro chantagista, incêndio, desencadeando uma explosão de explosivos) ou por meio de outros atos de violência, que servem como preparação de tais atos criminosos.

EUA: Terrorismo Internacional: Envolver os atos violentos ou atos perigosos à vida humana que viola a lei federal ou estadual; parecem estar destinados (i) para intimidar ou coagir uma população civil, (ii) para influenciar a política de um governo por intimidação ou coerção, ou (iii) a afetar a conduta de um governo de destruição em massa, assassinato ou sequestro; e

ocorrem principalmente fora da jurisdição territorial dos EUA, ou transcender as fronteiras nacionais em termos dos meios pelos quais eles são realizados, as pessoas que aparecem a intenção de intimidar ou coagir, ou o local em que seus autores atuam ou buscam asilo.

Terrorismo doméstico: Envolver atos perigosos à vida humana que violam a lei federal ou estadual; aparecem destinados (i) para intimidar ou coagir uma população civil, (ii) para influenciar a política de um governo por intimidação ou coerção, ou (iii) a afetar a conduta de um governo de destruição em massa, o assassinato ou sequestro; e ocorrem principalmente dentro da jurisdição territorial de os EUA

Reino Unido: O uso ou a ameaça de ação concebidos para influenciar o governo ou uma organização governamental internacional ou para intimidar o público, ou uma parte do público, feita para fins de avançar uma causa política, religiosa, racial ou ideológica, e que envolve ou causam: violência grave contra uma pessoa; sérios danos a uma propriedade; uma ameaça à vida de uma pessoa; um risco grave para a saúde e a segurança do público, ou grave interferência ou interrupção de um sistema eletrônico.

União Europeia: Um ato intencional que pode afetar gravemente um país ou uma organização internacional, comprometida com o objetivo de intimidar gravemente uma população, constranger indevidamente um governo ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato, desestabilizar gravemente ou destruir estruturas políticas, constitucionais, econômicas e sociais fundamentais, por meio de ataques à vida, ataques de uma pessoa à integridade física de uma pessoa, sequestro, tomada de reféns, apreensão de aeronaves ou navios, ou a fabricação, posse ou transporte de armas ou explosivos.

Liga Árabe: Qualquer ato ou ameaça de violência, seja qual forem seus motivos ou propósitos, que ocorre para o avanço de uma agenda criminal individual ou coletiva, causando terror entre as pessoas, causando medo por prejudicá-los, ou colocando as suas vidas, a liberdade ou a segurança em perigo, ou com o objetivo de causar danos ao meio ambiente ou a instalações públicas ou privadas, ou imóvel, ou ocupar ou aproveitá-las, ou com o objetivo de colocar em risco um recurso nacional.

Organização dos Estados Americanos (OEA): Não se chegou a um consenso sobre uma definição em comum do que é terrorismo, mesmo após a realização de uma convenção interamericana contra o terrorismo em 2002.

Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): O uso ilegal ou ameaça de uso da força ou violência contra pessoas ou bens em uma tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades para alcançar objetivos políticos, religiosos ou ideológicos.

Departamento de Estado dos Estados Unidos: O termo "terrorismo" significa violência premeditada, politicamente motivada perpetrada contra alvos não-combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, normalmente destinadas a influenciar uma audiência. O termo "terrorismo internacional" significa terrorismo envolvendo cidadãos ou o território de mais de um país. O termo "grupo terrorista" significa qualquer prática de grupo, ou que possui subgrupos significantes que praticam terrorismo internacional.

FBI: o terrorismo é uma técnica, uma forma de engajar-se em certos tipos de atividade criminal, de modo a atingir determinados fins. O terrorismo é definido como o uso ilegal da força ou violência contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir um governo, a população civil, ou qualquer segmento da mesma, na prossecução dos objetivos políticos ou sociais.

Alex Schmid (2011, p. 74, tradução nossa) faz uma comparação entre as definições acadêmicas e as definições legais por parte dos governos, organizações e agências. Ao final, pode-se apontar uma lista com dez fatores em comum entre as diversas definições acadêmicas e legais. Comparando-as os seguintes termos são os mais recorrentes quando se trata em definir o terrorismo:

- 1 - o uso demonstrativo da violência contra seres humanos;
- 2 - a (condicional) ameaça de (mais) violência;
- 3 - produção deliberada de terror ou medo a um grupo-alvo;
- 4 - alvo de civis, não-combatentes e inocentes;
- 5 - propósito de intimidação, coerção e/ou propaganda;
- 6 - o fato de que é um método, tática ou estratégia de travar conflitos;
- 7 - importância de comunicar o ato(s) de violência para um público maior;
- 8 - a natureza ilegal, criminosa e imoral do ato(s) de violência;
- 9 - o caráter predominantemente político do ato;
- 10 - o seu uso como uma ferramenta de guerra psicológica para mobilizar ou imobilizar setores do público

Os pontos em comum entre as definições acadêmicas e as definições legais não significa que para um ato ser considerado terrorista tenha que passar pelos dez pontos apresentados, ou cinco, ou dois e assim por diante. A proposta atenta-se somente em realizar uma comparação

entre os termos mais utilizados na tipificação sobre o que é terrorismo, ressaltando-se aspectos em comuns, mas respeitando-se as características individuais de cada autor e de cada definição legal.

O Brasil nesse particular apresentou alguns Projetos de Lei (PL) que buscaram tipificar o que é terrorismo. A proposta que possivelmente deve ser aprovada, de autoria do deputado federal Miro Teixeira (até então, PDT-RJ e atual PROS-RJ) com relatoria de responsabilidade do senador Romero Jucá (PMDB-RR). No entanto, outras propostas foram apresentadas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. O Brasil considera o terrorismo um crime em sua Constituição Federal de 1988, porém nunca havia sido definido o que é terrorismo e a sua penalidade. Com o advento de grandes eventos esportivos no país, como a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016, o Brasil viu-se como um alvo potencial do terrorismo por receber milhares de turistas estrangeiros para esses eventos. Por isso, os congressistas se viram na iminência da tipificação sobre o terrorismo no Brasil, lançando alguns Projetos de Lei com esse intuito.

Projetos de Lei no Congresso Brasileiro

O Projeto de Lei nº 1.558 de 2011, do deputado João Campos (PSDB-GO), dispõe sobre as organizações terroristas, meios de prevenção, investigação, obtenção de prova, procedimento criminal e dá outras providências. De acordo com este projeto, para ser considerada organização terrorista, deve tratar-se de organização de

três ou mais pessoas, estruturalmente ordenada, com o objetivo de prejudicar os fundamentos do Estado democrático de direito, mediante atentados praticados, com o uso de violência física ou psicológica, contra a população ou bens, serviços, instalações e funcionários dos entes federados, condutas tipificadas como crime contra a pessoa, o patrimônio, incolumidade pública e a administração pública.

Este é um exemplo no qual faltam condições de existência para tipificar o terrorismo, logo que já no corpo da definição, aponta-se “condutas tipificadas”, isto é, ações que já estão previstas no código penal. O projeto ainda coloca no inciso primeiro do artigo segundo (acima mencionado): “não estão inseridas na definição do caput deste artigo as ações pacíficas promovidas por movimentos sociais, na defesa de seus direitos e interesses legítimos”. Ou seja, trata-se de uma exceção ao crime de terrorismo quando - de forma pacífica - grupos sociais manifestam-se para reivindicar seus direitos. Isso remete a discussão preliminar de que a falta de um consenso sobre uma definição comum de terrorismo esbarra nas pretensões de deixar brechas

ou exceções para a autodeterminação dos povos, além dos definidores buscarem proteger as organizações ou grupos que tenham afinidades. Não obstante, se a manifestação é pacífica, por que dessa exceção numa lei que trata de terrorismo?

O Projeto de Lei 588 de 2011, de autoria do senador Demóstenes Torres (na época, DEM-GO) considera

ato terrorista toda ação ou ameaça de cunho ideológico, político, filosófico, religioso, psicossocial ou de natureza econômica, capaz de colocar vidas em perigo, causar pânico, terror, medo, desespero, intimidação da população, com o intuito de abalar a ordem pública e a paz social ou atentar contra a soberania nacional, o Estado Democrático de Direito e as instituições e órgãos públicos.

Essa definição proposta pelo senador Demóstenes aproxima-se da definição utilizada como comparação. Estão presentes os fatores subjetivos motivacionais e o intuito de causar medo/terror na população. No entanto, essa definição não classifica se um ato individual ou se apenas de uma organização pode ser considerada como ato terrorista. Chama a atenção o fato de apenas a ameaça já se concretiza como um ato terrorista.

O Projeto de Lei número 707 de 2011, de autoria do senador Blairo Maggi (PR-MT), em seu primeiro artigo considera terrorismo:

Praticar, por motivo político, ideológico, filosófico, religioso, racista ou separatista, com o fim de difundir terror, ato de: I – devastar, saquear, explodir bombas, sequestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal ou sabotagem, causando perigo efetivo ou danos a pessoas ou bens; ou II – apoderar-se ou exercer o controle, total ou parcialmente, definitiva ou temporariamente, de meios de comunicação ao público ou de transporte, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, instalações públicas ou estabelecimentos destinados ao abastecimento de água, luz, combustíveis ou alimentos, ou à satisfação de necessidades gerais e impreteríveis à população.

Apesar de conter as motivações subjetivas, a tipificação feita pelo senador Blairo foca no *modus operandi* realizado para definir o que será considerado terrorismo. Não se fala, novamente, se um ato individual já será considerado como terrorista. Nessa definição, está claro que a ação deve ocorrer, não bastando apenas a ameaça. O foco no método abre brechas para contestação, como argumentado anteriormente, pois as ações definidas para tipificar um ato terrorista já estão previstas no código penal brasileiro.

Outro Projeto de Lei 762 de 2011, de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), define como terrorismo: “provocar ou difundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa à integridade física, privação da liberdade de pessoa, por motivo ideológico, religioso, político ou de preconceito racial, étnico, homofóbico ou xenófobo”. Neste caso, a tipificação é

simplória, podendo até mesmo chegar ao ponto do crime de agressão ser classificado como terrorismo. Destaca-se nessa definição, a inclusão de motivações homofóbicas e xenófobas, algo não muito usual nas tipificações sobre terrorismo no mundo. Porém, sem uma maior definição dos termos apresentados, pode-se pensar que, por exemplo, grupos neonazistas podem ser classificados como terroristas pelo seu ódio contra determinados grupos.

O Projeto de Lei 4.674 de 2012, do deputado Walter Feldman (na época, PSDB-SP) têm como principais elementos de proteção

as aeronaves e a segurança da aviação civil; embarcações e a segurança da navegação marítima; a segurança das plataformas fixas localizadas na Plataforma Continental Brasileira; a vida, integridade física, liberdade de locomoção ou patrimônio de pessoas em relação às quais o Estado brasileiro tenha o dever de proporcionar proteção especial ou que gozem de proteção internacional, vida, integridade física, a liberdade de locomoção ou o patrimônio de pessoas que estejam no território brasileiro e não se enquadrem no inciso anterior.

Este projeto de lei não especifica a definição de terrorismo de maneira explícita, somente colocando em questão a metodologia dos crimes, seus objetos, sem dizer o que é terrorismo. Novamente, esta tipificação esbarra em crimes já previstos no código penal brasileiro. Não há elementos nessa tipificação que se assemelham à definição utilizada para comparação.

O projeto de Lei 5.571 de 2013, do deputado Alexandre Leite (DEM-SP), se propõe a definir o crime de terrorismo e as organizações terroristas, em cumprimento à Convenção Interamericana contra o Terrorismo, Decreto nº 5.639 de 26 de dezembro de 2005. Assim,

considera-se grupo, organização ou associação terrorista todo agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacional, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição Federal, forçar autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar pessoas, grupo de pessoas ou a população.

O PL do deputado Alexandre apresenta uma preocupação maior em tipificar o terrorismo como um ato de um grupo contra as instituições do Estado, mas não estão presentes os fatores subjetivos motivacionais.

Também de 2013, o Projeto de Lei 5.773 do deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) considera terrorismo:

saquear, incendiar, depredar bens públicos ou particulares, extorquir, impedir o funcionamento de serviços públicos ou particulares, assaltar, explodir bombas ou artefatos similares, sequestrar, manter em cárcere privado; praticar atentado ou sabotagem, com dano ou perigo efetivo a vida, integridade física e liberdade de locomoção, bem como crimes qualificados como hediondos ou a estes equiparados com

a finalidade específica de intimidar ou coagir a população civil, interferir na conduta ou coagir as autoridades públicas ou instituições estatais, mediante subversão da ordem pública, a paz social e a estabilidade institucional.

Novamente, trata-se de uma normativa que dá atenção ao *modus operandi* em detrimento a uma normativa satisfatória em relação a uma ação planejada e executada por um grupo com intenções políticas, ideológicas, religiosas e afins. O foco no modo de ação torna essa definição restrita.

Existem ainda projetos de lei que buscam tipificar a forma como se deve tratar terroristas que eventualmente sejam capturados, garantido a eles que não haverá regime de tratamento diferenciado, que não sofrerão torturas e qualquer outro tipo de conduta que fira a dignidade humana. Porém, como o presente artigo busca discutir as definições sobre o terrorismo existentes no Congresso brasileiro, esses PL não se encaixam no foco desse artigo, não sendo analisados.

Esses projetos de lei provavelmente não serão levados à votação, pois o PL do deputado Miro Teixeira (a ser tratado a seguir) surgiu a partir de uma cúpula mista da Câmara e do Senado, tendo como um de seus objetivos, tipificar o terrorismo. Portanto, por se tratar de PL que deverá ser votado em breve, ele será analisado de maneira mais aprofundada. Porém, os projetos anteriores que visavam tipificar o terrorismo apresentam pontos em comum de uma boa definição e aspectos falhos em cada uma delas. Isso não significa que o projeto do deputado Teixeira seja perfeito. Percebe-se que os PL anteriores apresentam semelhanças com algumas tipificações existentes no mundo – com destaque para a dos EUA e da União Europeia -, assim como perpassam por alguns pontos que a academia considera comum em qualquer definição. Porém, percebe-se um maior número de tipificações de abordagem restrita. Devido a isso, qualquer grupo terrorista pode direcionar as suas ações para um determinado modo que não esteja enquadrado na lei de terrorismo, respondendo assim por outros crimes. Se uma organização terrorista, por exemplo, realiza os seus atos através da rede virtual, *hackeando* computadores do governo e roubando informações sigilosas, com claro intuito de causar terror e medo na população e ameaçando as estruturas do Estado, a ação não se enquadra como terrorismo, afinal, o método utilizado não está previsto em lei.

Projeto de Lei 499/2013 – a (provável) lei de terrorismo do Brasil

No dia 27 de novembro de 2013, o PL 499/2013 que tipifica o crime de terrorismo no Brasil foi aprovado na comissão mista destinada a consolidar a legislação federal e a

regulamentar dispositivos da Constituição Federal. O Projeto de Lei ainda seguirá para votação dos plenários da Câmara e do Senado.

A justificativa dada para um projeto de lei de tipificação do terrorismo demonstra, primeiramente, uma preocupação por parte dos membros da comissão com o cenário internacional contra o terrorismo, sendo alvo de inúmeros acordos internacionais, multilaterais e bilaterais. Destaca-se, na justificativa, a ciência de que não existe uma definição em comum aceita por países e organizações, tendo sido o terrorismo manejado mais como um conceito político do que jurídico. Porém, a preocupação da comissão está em estabelecer contornos jurídicos concretos para a repressão penal de atos terroristas por não haver uma tipificação do crime, existindo uma confusão na aplicabilidade pelos órgãos internos, o que resultaria na criação de uma definição autônoma sobre o terrorismo.

Apesar de ser destacado na justificativa do PL que a última lei que remetia aos atos de terrorismo decorre do período militar brasileiro, não cabe aqui a discussão, pois além de ser uma lei regida por um regime autoritário, de estar inserida em uma Constituição anterior a atual e sua definição ser suscetível a contestação por ser arbitrária e direcionada, o foco está na atual discussão da tipificação brasileira travada no Congresso.

Aponta-se um destaque dado ao repúdio ao terrorismo como princípio que rege as relações internacionais do Brasil, previsto, inclusive, na Constituição Federal (art. 4º, inc, VII). Existe na justificativa do PL, referências a fatos já mencionados nesse artigo, como o insucesso da Liga das Nações em criar uma definição em comum e a dificuldade em se tipificar tal crime, levando muitas definições dos Estados a adotarem uma postura defensiva em relação a definição do termo. O terrorismo, para os membros da Comissão, não é um crime somente contra o Estado e suas instituições, mas também estão previstos como atores de atos terroristas os agentes públicos do Estado, civis, militares e a quem aja em nome do Estado. Com isso, é levado em conta também atos praticados por indivíduos, não ficando restrito somente a grupos.

Argumenta-se que um indivíduo possa ser simpatizante a uma causa, uma ideologia ou uma religião, mas não pertencer a uma delas. Esse ponto é exemplificado no PL com os casos do *Unabomber* e do ataque da maratona de Boston. Não obstante, a Lei nº 10.744, de 9 de outubro de 2003, que rege as responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, já conceituava o ato terrorista como qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de

um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja perda ou dano dele resultante acidental ou intencional.

Admite-se também, o chamado terrorismo de Estado. Este fato não é muito explorado, apenas justificado que existem atos terroristas que contam a participação de algum Estado por trás. É citado como exemplo, o caso de Lockerbie, onde a destruição de um avião da companhia aérea Pan Am teve participação direta da Líbia, sendo inclusive alvo de sanções por parte das Nações Unidas.

O princípio básico utilizado pela Comissão, como núcleo no qual a definição seria ancorada, concentrou-se nos princípios de *provocar, ou infundir terror ou pânico generalizado*. Em outras palavras, o fim buscado pelo terrorismo será sempre em causar medo à maior audiência possível. A expressão “generalizada” contrasta com a de particular, privado, singular, conferindo assim ao crime de terrorismo uma dimensão ampla. A amplitude do ato terrorista deve ser combatida com uma tipificação tão ampla quanto.

O temor existente na Comissão residia no fato de, por se tratar de uma abordagem ampla, de que esse núcleo pudesse gerar uma maleabilidade de sua aplicação. Devido a isto, foi contextualizada junto a este núcleo a motivação deste crime por causas ideológicas, religiosas, políticas ou de preconceito racial ou étnico. Desse modo, o objetivo dos membros da Comissão era incluir ao objetivo concreto (causar terror), a motivação subjetiva. A importância dessa inclusão está justamente nas críticas apresentadas, das definições que se utilizam apenas do método empregado na ação para tipificar um ato como terrorista, não sendo diferente de outros crimes já previstos em lei.

Há uma grande controvérsia no PL do terrorismo do Brasil. Segundo a justificativa, muitos países enquadram no crime de terrorismo, membros de grupos classificados como terroristas. Ou seja, por pertencer a um grupo onde as agências de segurança classificam como terrorista, o indivíduo já se enquadra como terrorista. Esse tipo de classificação – comum nos EUA e na Europa, por exemplo, onde a lista de grupos terroristas é pública e indivíduos ligados a eles são detidos quando reconhecidos – não será aplicado no Brasil. Mesmo após a tipificação, não está prevista uma lista de organizações terroristas reconhecidas pelo Estado brasileiro [apesar do Brasil reconhecer a Al-Qaeda como um grupo totalmente terrorista (Decreto nº 7.606, de 17 de novembro de 2011)]. Uma das justificativas para não se aplicar essa medida está no fato das organizações apresentarem uma estrutura complexa, além de não poder atribuir responsabilidade

penal coletiva sem uma análise dos fatos concretos. Mas isso não exclui a possível responsabilidade do grupo no ato terrorista.

A questão de não se criar uma lista de organizações terroristas e a detenção de membros identificados a estas organizações, gera uma discussão pertinente. Como se atribuiu às mais comuns definições de terrorismo existentes a organização em grupo como característica do terrorismo, qualquer membro ligado a estes grupos, portanto, seria um terrorista. Porém, não existe na legislação brasileira a condenação de um indivíduo sem que ele tenha uma participação direta ou indireta em alguma ação criminal. Em outras palavras, um indivíduo não pode ser condenado somente por pertencer a um grupo. Não obstante, como dito anteriormente, as definições sobre terrorismo são discussões políticas acima do aspecto jurídico.

A discussão sobre organizações que possam ser classificadas como terroristas, existindo assim uma lista e a condenação de qualquer membro mesmo sem ter participação direta, está ligada a uma discussão travada entre o relator Romero Jucá e o autor Miro Teixeira. Ao apresentar a sua relatoria - e ao incluir as motivações subjetivas do terrorismo no PL -, Jucá foi questionado pelo deputado Miro Teixeira. Para ele, essa abordagem poderia conter artifícios para enquadrar movimentos sociais que reivindicam a sua pauta como grupos terroristas. Iniciou-se, então, uma discussão mais ampla, com a participação dos demais membros da comissão. O senador Aloysio Nunes afirmou que, mesmo os movimentos reivindicatórios que coloquem em risco a vida dos cidadãos - por exemplo, sequestrando um avião -, independente da motivação, passam a ser terroristas. Jucá, então, pergunta em que seriam enquadrados se um movimento social sequestra um avião e solta uma bomba para defender as suas reivindicações, faz um atentado ou explode um avião? Miro Teixeira responde que, nesse caso, os responsáveis irão responder por homicídio ou pelos crimes praticados. Segundo Miro Teixeira, “tenho medo dessa amarração ideológica, religiosa ou por preconceitos raciais. Se deixar no texto essa parte das motivações, vai gerar sete mil interpretações” (LIMA, 2013).

Devido a esta discussão e questionamento, o relator Romero Jucá decidiu por retirar do PL as motivações subjetivas do terrorismo

Os movimentos sociais podem fazer suas manifestações. Se infringirem a lei, existe outra legislação para enquadrar. Mas nenhum movimento social pode explodir um prédio, derrubar um avião nem assassinar pessoas. Por isso nós retiramos do texto a referência que se fazia no sentido ideológico e político (JUNGMANN, 2013).

Antes da discussão sobre a retirada dos fatores motivacionais subjetivos, o PL antiterror brasileiro contemplava satisfatoriamente os principais pontos que definiam o que é terrorismo. Na discussão, ficou claro que os formuladores recuaram principalmente devido às manifestações ocorridas no Brasil em junho de 2013. Com o desencadeamento de manifestações violentas por todo o país, a preocupação estava em não incluir tais surtos de violência como uma ação terrorista. A justificativa para se retirar a parte subjetiva, desvirtuou a abordagem ampla para uma restrita, onde o *modus operandi* que determinará se uma ação é terrorista ou não.

Sobre os métodos empregados para o ato terrorista, são dedicadas diversas páginas, justificando e exemplificando através de tratados e acordos internacionais existentes que atentam ao meio utilizado. Segundo a justificativa,

(...) limitar o objetivo material ao aspecto psicológico de atemorizar é muito fluído, mesmo que acrescido de nomeada motivação. Assim, muitas convenções internacionais foram apontando certos atos e métodos a serem reprimidos, sem preocupação com a definição geral de terrorismo. Esse elemento de concretude é essencial ao tipo penal de terrorismo e essa preposição não omite (PL 499/2013).

Portanto, a preocupação final limitou-se a tipificar os métodos empregados como caracterização sobre terrorismo, sendo deixada de lado, a preocupação de uma definição política.

Também são referenciados acordos e tratados internacionais ratificados pelo Brasil quando os alvos do ataque terrorista são as autoridades do país, como Presidente da República, Vice-Presidente, Ministros de Estado, Diplomatas e representações diplomáticas, ministros do Supremo Tribunal Federal e etc.. Neste caso, os acordos apontam para um agravamento do atentado, pois ele visa desestabilizar a estrutura do Estado. Devido a isso, o relator Romero Jucá, na parte de tipificação das penas, prevê um agravante quando o atentado tem como alvo as autoridades descritas. Este ponto também foi questionado por Miro Teixeira, pois, segundo ele, não existe diferença entre as autoridades e um cidadão comum. Além disso, tal preposição remete a Lei de Segurança Nacional (LSN), que foi promulgada no regime militar. “É desagradável repetir a técnica e a mentalidade da LSN, que considera mais intocáveis as autoridades do que o cidadão comum” (LIMA, 2013).

Os crimes de financiamento e suporte ao terrorismo também são previstos no PL. Sobre o financiamento ao terrorismo, talvez seja o papel que o Brasil tenha uma atuação mais eficaz e importante. Diversos relatórios internacionais, como os anuais *Country Reports on Terrorism* do Departamento de Estado Americano, apontam uma atuação exemplar do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) na prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro e financiamento

do terrorismo. O COAF está ligado a diversos ministérios, a Polícia Federal e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), sendo assim, uma unidade de inteligência financeira.

Por fim, os casos de terrorismo no Brasil serão de competência da Justiça Federal brasileira. Cabe destacar, no aspecto jurídico, que o crime de terrorismo será inafiançável.

Assim, o Projeto de Lei 499/2013 foi aprovado em 27 de novembro de 2013 na comissão, tipificando o terrorismo como:

Terrorismo (Art. 2º): Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa ou tentativa de ofensa à vida, a integridade física ou a saúde ou à privação da liberdade da pessoa.

Pena: reclusão de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos.

§ Se resulta morte:

Pena: reclusão, de 24 (vinte e quatro) a 30 (trinta) anos.

§ 2º As penas previstas no *caput* e no § 1º deste artigo aumentam-se de um terço, se o crime for praticado:

I – Com o emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica ou radioativa, ou outro meio capaz de causar danos ou promover destruição em massa;

II – em meio de transporte coletivo ou sob proteção internacional;

III – por agente público, civil ou militar, ou pessoa que aja em nome do Estado;

IV – em locais com grande aglomeração de pessoas;

V – contra Presidente e o Vice-Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal ou o Presidente do Supremo Tribunal Federal;

VI – contra Chefe de Estado ou Chefe de Governo estrangeiros, agente diplomático ou consular de Estado estrangeiro ou representante de organização internacional da qual o Brasil faça parte.

§ 3º Se o agente for funcionário público, a condenação acarretará a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada.

A lei prevê diversas outras formas de crimes ligados ao terrorismo e suas respectivas penas. Porém, como o propósito do artigo se limita a definição do que é o terrorismo, não será apresentada na íntegra as tipificações dos demais crimes ligados ao terrorismo e suas respectivas penas.

Conclusão

O Projeto de Lei de terrorismo do Brasil apresenta um grande avanço e uma importante discussão sobre o terrorismo no país. Apesar de existir desde a Constituição Federal de 1988,

somente em 2013 foi discutido e votado um PL destinado exclusivamente para discutir e tipificar o terrorismo no Brasil.

Analisando o PL e principalmente a sua justificativa, percebe-se que a lei, que no começo era ampla, tornou-se restrita. Como a proposta original versava e apresentava argumentos que exigiam uma definição que levasse em consideração e importância os aspectos subjetivos motivacionais para a tipificação, esta preocupação acabou sendo excluída da proposta final. Ao se analisar a tipificação proposta, observa-se que existe pouca diferença entre ela e demais crimes como sequestro, homicídio e quadrilha, por exemplo.

O terrorismo é um fenômeno mais complexo do que apenas o meio utilizado. Exige uma ligação direta com o objetivo de causar medo com a transmissão de uma mensagem. Essa mensagem pode ser contra um Estado, contra um governo, contra um povo, contra uma religião, contra uma ideologia e afins. Negando esse caráter ideacional, não se tem uma grande diferenciação entre terrorismo de outras formas de crime. Um grupo de crime organizado pode ser caracterizado como terrorista, mesmo que não tenha uma mensagem a transmitir, nem que seja motivado apenas pela obtenção de lucro. Ao mesmo tempo, um grupo dito como movimento social, utilizando uma motivação de fator ideológico e com objetivo de causar terror à população, exemplos característicos de terrorismo, pode escapar de ser enquadrado como grupos terroristas devido a esta abordagem restrita.

Os argumentos existentes na justificativa inicial do PL eram pertinentes, não traziam margem à contestação se seria uma boa tipificação do crime de terrorismo. Porém, preferiu-se focar no método, com receio de que existisse novamente uma Lei de Segurança Nacional que remetesse ao período militar, enquadrando movimentos sociais como grupos terroristas. Muito se deve as opções ideológicas de seus formuladores, com receio de serem mal vistos pela população. Com isso, o Brasil deixa a desejar no que diz respeito à definição de terrorismo.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Projeto de Lei nº 1.558, de 2011. Dispõe sobre as organizações terroristas, os meios de prevenção, investigação, obtenção de prova, o procedimento criminal e dá outras providências.

Câmara dos Deputados. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0CC63DDAC0D5A79890C958DA22736CD6.node2?codteor=891581&filename=Avulso+-PL+1558/2011 Acesso: 12/10/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.714, de 2012. Tipifica o crime de terrorismo. **Câmara dos Deputados.** Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A06C8671B16910C493F32B1C9F7EB7E0.node1?codteor=992248&filename=Avulso+-PL+3714/2012 Acesso: 12/10/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.674, de 2012. Dispõe sobre os crimes relacionados a atividades terroristas e dá outras providências. **Câmara dos Deputados.** Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E1420766AFB6C29F0715DEDCD2D6539E.node1?codteor=1051673&filename=Avulso+-PL+4674/2012 Acesso: 12/10/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.571, de 2013. Tipifica o crime de terrorismo e estabelece outras disposições. **Câmara dos Deputados.** Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1095144.pdf> Acesso: 12/10/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.773, de 2013. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, acrescentando o art. 288 - B, tipificando o crime de terrorismo, e dá outras disposições.

Câmara dos Deputados. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A1FBE3659A3B31E772D39A46A9FD25F7.node2?codteor=1100642&filename=PL+5773/2013 Acesso: 12/10/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 499, de 2013. Define crimes de terrorismo e dá outras providências.

Senado Federal. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=141938&tp=1> Acesso: 10/12/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 588, de 2011. Define crimes de terrorismo e dá outras providências.

Senado Federal. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/96613.pdf> Acesso: 10/12/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 707, de 2011. Define o crime de terrorismo. **Senado Federal.**

Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=100277&tp=1> Acesso: 10/12/2013.

BRASIL. Projeto de Lei nº 762, de 2011. Define crimes de terrorismo. **Senado Federal**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=101843&tp=1>
Acesso: 10/12/2013.

HODGSON, Jacqueline S; TADROS, Victor. The Impossibility of Defining Terrorism. **New Criminal Law Review: An International and Interdisciplinary Journal**, California, Vol. 16, No. 3, pp. 494-526, Summer, 2013.

JUNGMANN, Mariana. Projeto que tipifica atos terroristas segue para a Câmara dos Deputados. **Agência Brasil**. 27/11/2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2013-11-27/projeto-que-tipifica-atos-terroristas-segue-para-camara-dos-deputados> Acesso: 20/12/2013.

LIMA, Maria. Votação de lei sobre terrorismo fica para dia 27 com impasse sobre inclusão de movimentos sociais. **O Globo**. 13/06/2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/votacao-de-lei-sobre-terrorismo-fica-para-dia-27-com-impasse-sobre-inclusao-de-movimentos-sociais-8679479>. Acesso: 17/12/2013.

LUTZ, Brenda; LUTZ, James. Terrorism In: COLLINS, Alan. **Contemporary Security Studies**. Oxford University Press: New York, 2010.

MARTYN, Angus. The Right of Self-Defence under International Law-the Response to the Terrorist Attacks of 11 September. Australian Law and Bills Digest Group, **Parliament of Australia**. 12/02/2002. Disponível em: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/cib0102/02CIB08 Acesso: 10/12/2013.

NEWMAN, E. Exploring the "root causes" of Terrorism. **Studies in Conflict and Terrorism**, Vol. 29, No. 8, pp. 49-772, 2006.

SCHMID, Alex P; JONGMAN, Albert J. **Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature**. Transaction Publishers: New Brunswick, 2008.

SCHMID, Alex P. **The Routledge Handbook of Terrorism Research**. Routledge: Abingdon, 2011.

Recebido em: Abril de 2014;

Aprovado em: Setembro de 2014.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 1 | 2015

"Paz e propaganda de paz"

Norberto Bobbio

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

“PAZ E PROPAGANDA DE PAZ”¹

Norberto Bobbio

Resumo: O texto analisa a paz como um valor no discurso pacifista do bloco soviético, no âmbito da guerra fria entre EUA e URSS, especialmente a partir de declarações dadas por Stálin, analisadas sob dois pontos de vista lógicos, a sua natureza e a sua eficácia.

Palavras-chave: paz, propaganda de paz, valor.

“PEACE AND PEACE PROPAGANDA”

Abstract: This paper examines the peace as a value in the pacifist discourse of the Soviet bloc within the Cold War between USA and USSR, especially from statements given by Stalin, analyzed from two logical points of view, its nature and its effectiveness.

Keywords: peace, peace propaganda, value.

¹ Este texto foi publicado originalmente em *Occidente*, ano VIII, n. 5. Tradução Erica Salatini. Agradecemos ao Instituto Norberto Bobbio pela gentileza da cessão dos direitos de tradução e publicação deste texto.

As declarações de Stálin sobre o movimento dos *Partisans da Paz*, contidas no artigo *Problemi economici del socialismo nell'URSS* [Problemas econômicos do socialismo na URSS], confirmam algumas dúvidas que foram formuladas várias vezes sobre a natureza e sobre a eficácia deste movimento. Dada a autoridade da voz em relação a qual estas dúvidas encontram confirmação, pode ser oportuno recolher e precisar algumas considerações gerais sobre a questão, que parecem, sobretudo hoje em dia, dignas de serem expostas ordenadamente, com o objetivo não tanto de assumir fáceis comportamentos de aprovação ou condenação, quanto de dissipar equívocos e polêmicas fundadas unicamente sobre a paixão parcial e de começar um discurso em que, no choque violento e estéril das acusações, substitua-se uma troca de argumentos históricos e lógicos, suscetíveis de exames posteriores.

As considerações que seguem são expostas por ocasião e em vista da anunciada convocação do *Congresso dos Povos*, que acontecerá em Viena, em 12 de dezembro [de 1952]. Já que para tal congresso foram convidados e participarão comissões e pessoas que não pertencem ao movimento dos *Partisans da Paz* e é, portanto, previsível um diálogo entre os diversos pontos de vista, as dificuldades aqui elencadas – que se referem, como se verá, em primeiro lugar, à natureza do movimento, e em segundo lugar, à sua eficácia – são propostas com o objetivo de indicar alguns pontos controversos, que poderiam ser, também no futuro, objeto de uma discussão esclarecedora.

1.

A paz é um fim altamente desejável para o homem, mas não é dito que seja, em sentido absoluto, o último objetivo. É o último objetivo apenas para quem considera que a *vida* seja o bem supremo. De fato, desejar a paz quer dizer desejar aquela situação nas relações humanas em que é mais fácil conservar a própria vida e dos próprios familiares. Se colocamos alguns bens superiores à vida, como, por exemplo, a liberdade e a justiça, a paz também deixa de ser desejável de modo eminente. Se desejo a liberdade mais que a vida, não posso considerar a paz como fim supremo, o que significa que não estou disposto a obter a *paz a qualquer custo*, à custa de perder também a liberdade. Aceito a guerra, não porque não amo a paz em si, mas porque amo o bem que pode ser garantido pela guerra (a liberdade), mais que o bem que só pode me garantir a paz (a vida). O mesmo se pode dizer sobre a justiça. Trata-se, como sempre, de uma hierarquia de fins e, portanto, de valores. A paz não é o fim por excelência, mas um dos fins possíveis. O meu comportamento diante dos que sustentam a paz depende do lugar que atribuo à paz na minha hierarquia de valores. Por exemplo: atualmente me encontro em uma situação econômica que me permite manter

decorosamente a minha família, e o Estado do qual sou cidadão me concede, de maneira suficiente, as liberdades pessoais que considero necessárias para a felicidade na vida. É presumível que em tais condições eu seja sensível à propaganda de paz, porque, tendo já garantida a atuação de alguns valores altamente desejáveis como a liberdade e o bem-estar, a paz se torna um fim supremo: sei que, se a paz não durasse, perderia seja a liberdade, seja o bem-estar. Mas, se sou escravo e explorado, as coisas mudam: diante da não obtenção dos fins desejáveis, como a liberdade e a justiça, é presumível que o problema da paz passe a segundo plano. A paz, portanto, almeja, geralmente, conservar um *status quo* particularmente satisfatório. A paz é, essencialmente, conservadora. Existe um exemplo histórico ilustre e eficazmente paradigmático de construção política fundada sobre o pressuposto de que o instinto fundamental do homem seja o instinto vital e, portanto, que a lei suprema da sua conduta seja a conservação da paz: é o estado hobbesiano. Este estado, como se nota, é um estado contrarrevolucionário, idealizado justamente para demonstrar a legitimidade da restauração contra as reivindicações da revolução.

Mas, se a paz tem função essencialmente conservadora, surge uma suspeita legítima de que não pode ser sinceramente pacifista quem não tem interesse em manter o *status quo*. Acontece que os atuais *Partisans da Paz* pertencem, principalmente, a movimentos políticos de esquerda, quer dizer, movimentos que não têm interesse em manter o *status quo* e se propõe a modificá-lo, não importando se, para tal mudança, deva-se fazer apelo à violência (que é, obviamente, o contrário da paz). Que os social-democratas da Segunda Internacional fossem pacifistas, entende-se: eram seguidores do método essencialmente pacífico da reforma gradativa, obtida mediante várias formas de compromisso. Que sejam pacifistas os movimentos operários – aliás os maiores defensores da paz nestes anos – que têm como referência, com maior ou menor adesão à Terceira Internacional e que viram falir, miseravelmente oprimidos pela reação fascista, os esforços pacifistas da social-democracia, parece mais dificilmente compreensível. Explica-se a desconfiança com a qual os *Partisans da Paz* são vistos também por parte de pessoas e grupos que não podem ser acusados de serem belicistas. Pode parecer que exista algo de ambíguo em um movimento político pacifista que seja promovido e sustentado por adeptos de conhecidas teorias revolucionárias, ou seja, de teorias que colocam o ideal da justiça por cima daquele da paz. Tentou-se ver, por baixo da superfície, objetivos secretos e torpes, de descobrir simulações, maquinações, armadilhas, uma prova de má-fé gigantesca.

Não é necessário, em nossa opinião, recorrer a estas explicações, que para serem demasiado astutas correm o risco de ser pueris. Basta examinar com atenção a natureza do

movimento que resulta de declarações explícitas. Os *Partisans da Paz* não constituem um movimento pacifista em sentido genérico. Não podem ser confundidos, por isso, com aqueles movimentos que defendem a paz como tal, em todos os lugares e em todos os tempos contanto que seja paz, independentemente de qualquer consideração de circunstâncias históricas. É um movimento realista e não utópico. Eles mesmos não deixaram de colocar várias vezes em evidência a diferença que existe entre a ação deles e a dos pacifistas genéricos, e os ridicularizam com prazer. Eles não são defensores da paz a qualquer custo, da paz como objetivo final, mas de uma *determinada paz em um determinado momento histórico*. Não dizem: “a paz é um bem”; mas sim: “é bom que exista paz hoje entre os dois blocos de potência que disputam a supremacia mundial”. Mas porque eles sustentam que seja bom que a paz reine hoje entre os dois blocos? Porque a guerra ameaçaria destruir as conquistas sociais alcançadas nos países do socialismo. Mas então é claro que também para este novo movimento da paz, por mais que seja constituído, em grande parte, por adeptos de teorias revolucionárias, a paz tem *uma função essencialmente conservadora*. Onde aconteceu a revolução, o revolucionário se torna, necessariamente, defensor da conservação do *status quo*. E, já que para garantir o *status quo* é necessário um período de paz, não existe nenhuma contradição no fato de o revolucionário aderir a um movimento pela paz.

Falta ver, no mais, como se pode conciliar a propaganda de paz, que é inevitavelmente conservadora, com a continuidade vitoriosa de fins revolucionários nos países em que a revolução não foi ainda completa. Aqui parece que a conciliação é mais difícil. De fato, pode-se pensar que se a propaganda dos *Partisans da Paz* fosse realmente destinada a obter um efeito próprio; derivaria disso uma consolidação do regime capitalista nos países ainda não socialistas. Para quem, de fato, sustenta que o capitalismo seja minado por contradições internas e resulte inevitavelmente na guerra (e se entende, de acordo com a velha e renovada teoria, na guerra entre países capitalistas), a contribuição que os *Partisans da Paz* dão, admitindo que contribuam, à manutenção da paz, não pode mais que ajudar a impedir que os regimes capitalistas, onde estejam, dividam-se e, portanto, contribuam definitivamente com a manutenção de tais regimes.

Estas considerações, que já foram formuladas no contexto da crítica do movimento, poderiam parecer até hoje ditadas pela incompreensão ou até mesmo pela animosidade. Só que hoje são oficialmente confirmadas pelas teses expressas por Stálin no artigo citado. Reportamo-las textualmente: “A coisa mais provável é que o atual movimento pela paz, entendido como movimento para manter a paz, em caso de sucesso, levará a esconjurar uma guerra *determinada*, a adiá-la por um certo tempo, a manter por um certo tempo uma paz

determinada, a levar um governo belicista à demissão substituindo-o por outro governo, disposto a salvaguardar a paz por um certo tempo. Isto, naturalmente, é uma coisa boa. Aliás, é uma coisa ótima. Todavia, isto não basta para eliminar a inevitabilidade das guerras entre os países capitalistas. Não basta, porque, não obstante todos estes sucessos do movimento pela defesa da paz, o imperialismo continua a existir, conserva as suas forças, e por consequência, continua a existir a inevitabilidade das guerras. *Para eliminar a inevitabilidade das guerras, é necessário destruir o imperialismo*” (o grifo é meu). Observe-se que nesta passagem se diz que a paz – que é, preste atenção, uma paz *determinada* e não a paz em geral – é uma coisa boa, aliás, ótima, mas não representa o fim supremo, e que o fim supremo é a *destruição do imperialismo*. Isto confirma, portanto, aquilo que dissemos até aqui, vale dizer, que a meta a qual tendem os *Partisans da Paz* não é uma meta final, mas instrumental, na espera que outros movimentos sejam capazes de alcançar a meta final.

Mas, esclarecida nestes termos a natureza do movimento, não se diminui a sua eficácia?

2.

O discurso sobre a eficácia da ação do movimento dos *Partisans da Paz* é maior e mais complexo. Começamos a constatar que esta ação é fundada sobre uma determinada avaliação da situação contemporânea. A avaliação é a seguinte: dos dois grandes blocos de Estados em que estão divididos atualmente o mundo, um, o soviético, é pacífico, o outro, o americano, é belicista. Deixamos em suspenso o juízo sobre a exatidão ou não desta avaliação. Limitamo-nos a observar que certamente existem pessoas amantes da paz também entre aqueles que sustentam a tese oposta, segundo a qual, dos dois blocos, o soviético é mais belicoso que o americano. Estas pessoas estão automaticamente excluídas do grupo dos *Partisans da Paz*. Mas não são, estes também, a seu modo, *partisans* [partidários] da paz? Pode-se amar a paz, mesmo que se tenha uma ideia diferente daquela dos *Partisans da Paz* sobre as causas das guerras. Em outras palavras, é possível um acordo entre pessoas amantes da paz em defesa da paz, independentemente do julgamento que uns e outros dêem sobre a política das grandes potências. O acordo sobre o julgamento que a paz é um bem é aquele que os moralistas chamam um acordo sobre os comportamentos. O acordo sobre o fato de que a União Soviética seja um país pacifista (ou vice-versa) é um acordo que se chama sobre as crenças. Ora, sabe-se que as duas formas de acordo não se implicam necessariamente, e que uma não requer necessariamente a outra para fins de uma ação comum em defesa ou em provimento do bem que é objeto do acordo sobre os comportamentos. Dois comilões

conseguem facilmente fazer um acordo para um bom almoço, já que o acordo deles recai sobre a opinião comum que eles têm em torno do que é desejável para um bom almoço. Não é necessário que eles estejam de acordo sobre a crença, suponhamos, de que o assado é melhor que o cozido. Uma associação para o progresso da ciência é fundada sobre o acordo dos membros em torno das vantagens da pesquisa científica. No âmbito deste comportamento comum diante da ciência, pode existir discordância completa sobre o modo de entender a ciência. Pretender que os membros compartilhem de uma única concepção de ciência quer dizer diminuir enormemente a eficácia da associação.

Pode-se objetar que existem casos em que o acordo sobre as crenças é indispensável para conduzir eficazmente uma ação comum. Para um sindicato operário, por exemplo, o acordo sobre o fato que a diminuição do próprio salário dependa exclusivamente da má vontade do patrão dá força à ação para obter, deste patrão, melhoramentos salariais. Poderia se dizer, do mesmo modo, que para a defesa da paz não é tão necessário demonstrar as próprias intenções pacíficas execrando o recurso à violência, declarando preferir as soluções de compromisso etc., mas é necessário eliminar as causas da guerra e, para eliminá-las, é necessário, antes de tudo, estar de acordo sobre o fato que a guerra depende desta mais que daquela causa. Demonstrou-se que a causa da guerra é o imperialismo americano; dir-se-á que um movimento pela paz não sabe o que fazer dos pacifistas genéricos, mas deve contar apenas com aqueles que, estando convencidos que a guerra depende do imperialismo americano, estão dispostos a desenvolver várias atividades para impedir o avanço deste. Assim posta a questão, um movimento pela paz acabaria por enfraquecer-se admitindo entre as suas filas, pessoas que não estão dispostas a compartilhar a sua crença sobre as causas da guerra.

Suponhamos que se aceite esta objeção. Deriva disso, pelo menos, duas consequências que é bom esclarecer rapidamente:

1) Se é verdade que o acordo que une os *Partisans da Paz* não é apenas o acordo sobre a paz desejável, mas também aquele sobre a crença na responsabilidade da América em provocar a nova guerra, aqueles que não pertencem ao movimento e rejeitam aderir a ele, quando são convidados, não podem ser considerados belicistas, do momento em que a discordância deles não se refere à paz desejável, mas somente a certos julgamentos relativos, de fato, às causas da guerra. É perigoso, portanto, conduzir a polêmica, como se de um lado existissem defensores da paz e do outro, defensores da guerra, porque a realidade parece diferente: de um lado existem alguns que sustentam, com certos argumentos, que o imperialismo é a causa das guerras; de outro, todos aqueles que sustentam, sobre o mesmo assunto, com outros argumentos, opiniões diferentes.

2) Justamente porque o acordo dos *Partisans da Paz* se refere não apenas à paz desejável em geral, mas à convicção de que a causa das guerras é o imperialismo americano, este movimento é *partisan* [partidário], no sentido que, entre as várias partes em conflitos, ou melhor, entre as duas grandes partes em conflito, tomou partido decisivamente em favor de uma contra a outra.

Desta segunda conclusão jorra, inevitavelmente, a pergunta essencial relativa à eficácia do movimento dos *Partisans da Paz*: é útil que um grande movimento da paz se coloque, no atual momento histórico, ao lado de um grupo de potências contra o outro grupo? Duas pessoas estão em litígio. Se sou movido pelo desejo de restabelecer a paz entre eles, meu primeiro cuidado (e dever) será de não deixar perceber, minimamente, que estou do lado de uma parte em detrimento da outra; aliás, estou convencido que, se desejo alcançar o meu objetivo, a pacificação, devo me comportar, o máximo possível, com imparcialidade. A qualidade tradicional do pacificador é aquela de estar acima da disputa: em todas as ordens jurídicas do mundo (e certamente também nos soviéticos e nas repúblicas populares), os parentes e os amigos, aqueles que têm relações de interesse com uma das partes, são recusados como juízes ou árbitros. São pacificadores curiosos, os *Partisans da Paz*. Eles se oferecem para reestabelecer a paz entre os adversários. Mas declaram desde o início, sem nenhuma reticência, que, dos dois adversários, um tem razão e o outro está errado, que só se pode salvar a paz colocando-se de um único lado. Eles se apresentam como *partisans* [partidários] da paz, mas se apresentam também, ao mesmo tempo, como parentes, amigos, tendo relações de interesse com uma das partes. A norma sobre a recusa dos juízes suspeitos de parcialidade não vale para eles. Justamente porque não vale, eis que perde a eficácia do movimento como movimento de pacificação.

Neste ponto, pergunta-se: é possível que aqueles que dirigem o movimento dos *Partisans da Paz* não percebam esta contradição flagrante entre o objetivo do movimento e o modo com o qual se quer realizá-lo? Entre a parte do árbitro e a de advogado defensor de uma das partes? A esta pergunta poderia se dar a seguinte resposta: o comportamento do movimento não é de pacificador ou de árbitro, porque ele *não é, na realidade, um movimento de pacificação*. A contradição entre objetivo e meio não existe, não porque os *Partisans da Paz* estejam dispensados, por privilégio único, da norma que considera incompatível o estado de amigo e o de árbitro, mas mais simplesmente porque eles não são, na realidade (mesmo que muitos deles acreditem de boa-fé que o são), árbitros ou pacificadores.

A situação de fato na qual se insere a ação dos *Partisans da Paz* não é esta hipotetizada pouco acima, a dos dois adversários em uma questão controversa. É mais o caso

dos habitantes de um país que é ameaçado nos seus pertences e nas suas vidas por um feudatário prepotente, forte pelos seus soldados e pela sua riqueza. A situação se torna, a cada dia, mais intolerável e o desejo de paz é sentido cada dia mais entre os habitantes oprimidos. É absurdo pensar nestas condições, em que a prepotência armada se encontra diante da brandura desamparada, na ajuda de um pacificador imparcial. Existe apenas uma solução: reunir as forças esparsas dos súditos e organizar a resistência. Em tal hipótese, o *partisan* [partidário] da paz não é, evidentemente, o árbitro imparcial, mas aquele ou aqueles que cumprem ações adequadas para libertar o país daquela ameaça de guerra contínua que é constituída pela presença do tirano. Pode parecer um paradoxo, mas o verdadeiro *partisan* [partidário] da paz, na situação do tirano, é o *partisan* [partidário] da guerra (mesmo que fosse uma guerra em que os juristas estariam de acordo em considerar uma “guerra justa”).

Considere-se a posição real (e não aquela verbal ou suposta, mesmo se suposta de boa-fé) dos *Partisans da Paz*. Viu-se que para eles a ameaça da guerra vem de uma única parte. Para eles, portanto, não se trata mais de discutir quem tem razão e quem está errado, esta seria a tarefa do pacificador. A situação é tal que não permite hesitações: o povo engenhoso e pacífico tem razão; os patrões prepotentes estão errados. Nesta hipótese, aquele que ama realmente a paz não pode fazer senão uma coisa: impedir o prepotente de ter o domínio. Mas para impedir o prepotente de dominar, é necessário combatê-lo, mandá-lo embora, destruí-lo. Mas estes não são atos de guerra?

Procuremos ver a coisa com máxima clareza. A ameaça de guerra vem de uma única parte, isto é, do imperialismo americano. Para obter a paz é necessário eliminar a causa da guerra. Mas eliminar a causa da guerra significa, neste caso específico, eliminar o imperialismo americano. Pode-se – eis o ponto – eliminar o imperialismo americano com atos de paz, sem cumprir atos de guerra (mesmo que de guerra justa)? Pode-se declarar que a situação de fato é tal que não permite que se assuma a posição de pacificador e, ao mesmo tempo, pretender que se queira a paz como se a situação fosse apaziguável? Ou a situação é tal que nós consideramos que se possa resolver com um compromisso, e então fazemos mal, querendo a paz, em nos mostrarmos defensores de uma única parte. Fazendo isso, não apenas não extinguimos o incêndio, mas atiçamos o fogo. Ou então a situação é tal que nós consideramos que não possa ser resolvida com um compromisso porque o erro está apenas de um lado, e então fazemos bem em sustentar quem tem razão, mas fazemos mal em acreditar (suposto que somos de boa-fé) ou em fazer acreditar que nós queremos evitar a guerra, no momento em que aspiramos a uma meta que não se pode alcançar, muito provavelmente, a não ser com uma ação violenta. Em outras palavras, não é possível, pela contradição que não

o permite, colocar-se na posição sedutora do pacificador e junto, atribuir-se a parte de defensor da causa justa. A primeira tarefa é de pacificação de uma situação controversa; a outra, de correção de uma situação errada. Os *Partisans da Paz* devem dizer claramente qual das duas quer exercer, porque não se pode exercer todas as duas juntas.

Alguém pode objetar que a realidade é mais complexa que qualquer silogismo e que, de fato, os mesmos *Partisans da Paz*, mesmo declarando que o imperialismo americano é o único perigo de guerra, admitem a possibilidade da coexistência dos dois blocos contrapostos. Ora, afirmar a possibilidade de coexistência significa afirmar que é possível uma solução de compromisso entre os dois blocos. É certo que na medida em que os *Partisans da Paz* fazem esta afirmação sobre a possibilidade de coexistência, assumem a figura do pacificador mais que aquela de advogado defensor.

Está bem. Trata-se, porém, de saber como se concilia o princípio da coexistência dos dois blocos com o do imperialismo como única causa de guerra. Se aqui também tiramos algum silogismo, isto nos será perdoado. Parece-nos que não se conciliam de jeito nenhum. Afirmar que o imperialismo americano é a única causa de guerra, quer dizer que existirá perigo de guerra e, portanto, não a paz verdadeira, enquanto a América for imperialista. Ao contrário, afirmar a coexistência da América imperialista com a União Soviética pacífica significa que a América pode continuar a ser imperialista sem que exista perigo de guerra. Se a América é perigosa, como os *Partisans da Paz* sustentam, baseados no princípio de que as guerras são fruto inevitável de uma política imperialista, então, não se vê como seja possível a coexistência. Se, ao invés, uma nação pacífica como a União Soviética pode coexistir com a América, como os mesmos *Partisans [da Paz]* proclamam, seguindo o impulso natural de cada movimento pacifista, então quer dizer que a América não é mais perigosa. Não posso dizer, ao mesmo tempo, que apesar de você me ameaçar de morte, posso viver muito bem com você. Tal comportamento não pode ser ditado pelo medo ou pelo desejo de participar das suas maldades ou, mais simplesmente, do fato de que digo e desdigo, ou seja, contradigo-me. Tem-se razões para acreditar que o comportamento dos *Partisans da Paz* seja deste último tipo. A contradição nasce, em nossa opinião, ainda uma vez, da ambígua natureza do movimento que proclama a paz como principal meta, como se fosse um movimento pacifista genérico, sem perceber (ou ao menos sem querer deixar parecer) que a paz, para eles, na melhor das hipóteses, é uma meta puramente instrumental.

Assim, ainda sobre este ponto, as palavras de Stálin, no artigo citado, desalojam o campo dos equívocos e, revelando a natureza verdadeira do movimento, limitam, em um modo que pode parecer preocupante, a eficácia dele. Da passagem citada acima, de fato,

aprendemos que o fim supremo da política dos países do socialismo é a destruição do imperialismo e que o movimento dos *Partisans da Paz* não é capaz de alcançar este fim supremo. Desta tese falta uma breve passagem para concluir que, para alcançar o fim supremo, é necessária uma ação diversa daquela dos *Partisans da Paz*. E qual pode ser esta ação? Ajuda-nos, ainda, uma inequívoca frase de Stálin: “Pode ser que, por uma série de circunstâncias, a luta pela paz se desenvolva em certas zonas, transformando-se em luta pelo socialismo, mas isto *não seria mais o atual movimento pela paz, mas sim um movimento para revirar o capitalismo*” (o grifo é meu). Isto significa que, em outras palavras, para alcançar o fim supremo, a ação de paz é, como se disse desde o princípio, essencialmente conservadora, e deve se transformar em uma ação revolucionária (“reviravolta”), vale dizer – não é necessário ter medo das palavras – em uma ação de guerra. Era isto que se queria demonstrar.

Recebido em: Maio de 2014

Aprovado em: Março de 2015.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 1 | 2015

*O século XXI pertence à China?: Um
debate sobre a grande potência
asiática*

Alexandre César Cunha Leite,
George Bronzado de Andrade

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

“O SÉCULO XXI PERTENCE À CHINA?: UM DEBATE SOBRE A GRANDE POTÊNCIA ASIÁTICA”

Alexandre César Cunha Leite¹,
George Bronzado de Andrade²

Resenha da Obra:

FERGUNSON, Niall, ZAKARIA, Fared, KISSINGER, Henry, LI, David. *O século XXI pertence à China?: Um debate sobre a grande Potência Asiática*. Tradução Bruno Alexander. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. ISBN 8535255303.

O livro “O século XXI pertence à China?: Um debate sobre a grande potência asiática”, lançado em 2012 pela editora Elsevier no Brasil, fruto da reprodução bibliográfica de um dos debates promovidos pela *Aurea Foundation*, os denominados “Debates Munk”, traz a público a oportunidade de observar como 4 grandes estudiosos da política internacional, mais detidamente da relevância da China nesse novo cenário, compreendem a nova configuração de forças que vem mudando os contornos da política global. O livro reproduz o 70º Debate Munk realizado no dia 17 de junho de 2011, no Thomson Hall em Toronto (Canadá), tem o mérito de captar o frescor da verve oral de quatro grandes debatedores que refletem e debatem tendo como norte uma pergunta: o Século XXI pertencerá ou não à China? A China tem despontado nas últimas 4 décadas como a nação que impressiona o mundo pelos números de crescimento de sua economia, fluxo de comércio, população e poderio militar; galgando rapidamente a condição de poder de influenciar o cenário político mundial.

É com essa preocupação de decifrar e desvendar os códigos que podem esclarecer até que ponto o poder chinês pode avançar nessa corrida por mais poder no Sistema Internacional, que o livro traz o peso das opiniões de grandes especialistas em política internacional. Autoridades no assunto como o Nobel da paz e professor de Harvard, Assessor de Segurança Nacional responsável pela reabertura política na relação sino-soviética nos anos 70 e 56º Secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger, assim como os argumentos do professor Fareed Zakaria, que se junta à Kissinger entrincheirando-se na posição de defender, com argumentos sólidos e verossímeis, os porquês que formam e sustentam a inferência de que a China não exercerá a liderança e o comando do mundo político internacional no Século XXI.

¹ Professor Doutor Adjunto do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq) e pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM/PUCMINAS/CNPq). Contato: alexccleite@gmail.com

² Analista Judiciário, mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq). Contato: georgebronzado@gmail.com

Do outro lado os professores de Harvard, o historiador Niall Ferguson e o economista chinês David Li, contra-argumentam e rechaçam a opinião dos seus contendores na defesa de que a história e a economia chinesa apontam claramente para uma ascensão chinesa insuperável pelo Ocidente, tendo a economia e a inserção chinesa, associada a uma condução política pragmática, como suporte aos seus argumentos, indicam um caminho de sucesso para a China nos anos vindouros.

O debate entre os quatro pensadores mostra a argumentação descontraída que permite provocações responsáveis contra os outros debatedores, o que impinge certa leveza à gravidade dos assuntos tratados, tudo sem perder a seriedade e profundidade da argumentação. No plano do conteúdo observa-se um eixo que conduz as falas de Kissinger e Zakaria no sentido da predileção pela análise da conjuntura política em detrimento do fator econômico, enquanto os professores Ferguson e David Li articulam a retórica apoiada na relevância do componente histórico e na solidez dos números e indicadores econômicos não menos importantes que a conjuntura unicamente política.

Niall Ferguson e David Li evocam em muitas de suas falas, análises em bases histórico-econômicas com o intuito de justificar a retomada da ascensão chinesa no fato de que dos últimos 20 séculos, 18 foram dominados pela economia chinesa (com exceção dos séculos XIX e XX). Ferguson também assinala que além da pujança econômica chinesa³, arregimentada pela gigantesca população que produz uma grande quantidade de riqueza para a China, a ascensão chinesa que a candidata a assumir o posto de grande potência do século XXI é amparada, segundo Ferguson (2012: 13), num indubitável declínio do mundo ocidental em termos de força econômica e política. Nesse sentido o mesmo Ferguson (2012: 14) destaca que “O Século XXI será da China pelo declínio de uma América obesa, dependente de dinheiro emprestado e por demais sexualizada, sem falar da deficiência da Europa”.

Para o professor Li (2012: 25), que sustenta posição favorável a moção de que o século XXI pertence à China, há grande possibilidade da China dominar o século XXI em decorrência de sua atuação em duas dimensões, a saber: a primeira dimensão refere-se ao potencial transformador que a China vem exercendo internamente (nas transformações constantes de sua economia e de graduais aberturas políticas) e externamente por encabeçar um movimento contra-hegemônico, estabelecendo laços multilaterais com as regiões mais

³ Ferguson (2012: 9) aponta que o FMI (Fundo Monetário Internacional) previu que dentro de cinco anos a economia chinesa ultrapassaria a economia norte-americana, sendo que os chineses já superam os EUA em termos de manufatura e mercado automotivo mundial.

pobres do mundo, oferecendo um modelo alternativo assim como tentando modificar o sistema vigente. A segunda dimensão seria nas palavras de Li, a percepção de que:

" a ascensão da China nos dá um modelo alternativo de instituição social e econômica, diferente dos modelos de instituição do mundo ocidental, diferente dos modelos dos Estados Unidos. Nesse modelo - em comparação com o modelo dos Estados Unidos e de outras nações ocidentais -, o bem-estar e a estabilidade social são mais importantes do que a mera liberdade individual" (LI, 2012: 24).

Para Li (2012: 23), ainda que um tanto ufanista, mas sem perder o pragmatismo chinês, a China implementa mudanças políticas importantes e graduais sustentadas pela força econômica, e o destino dessa nova China é retomar algo como a grandeza da Dinastia Tang 1.500 anos atrás. Já Para Kissinger (2012: 27-28), do outro lado do debate, o maior desafio que impede a ascensão da China a uma posição hegemônica no presente tempo é que no século XXI não há mais espaço para uma única força que domine isoladamente, argumentando que qualquer tentativa de domínio hegemônico da China seria prontamente repudiado pelo Comunidade Internacional. Além disso, as preocupações apresentadas por Henry Kissinger diante da ascensão da China vão esbarrar na capacidade de adaptação política chinesa às regras políticas do ocidente, o que na sua visão arrefece a força da liderança chinesa tendo em vista as peculiaridades políticas, sociais e culturais da China. Para Kissinger o entorno estratégico chinês é outro ponto não pacificado que embarga o avanço da China no século XXI. Kissinger (2012: 28) propõe no seu argumento reformular a questão proposta para o debate e estabelecer que o grande desafio, diante do indubitável fortalecimento da China, é saber se o mundo ocidental conseguirá trabalhar com a China.

Assim como Kissinger, Zakaria (2012: 16) duvida do domínio chinês no século XXI apoiado na idéia de que a China seguirá uma lei natural de queda no seu crescimento, o que ocorreu com todas as potências em ascensão no Sistema Internacional e ainda reforça o argumento de que a China tem problemas geopolíticos que parecem insolúveis a médio prazo, com países no seu entorno geográfico. Para Zakaria o Século XXI não pertencerá à China porque seu sistema político ainda permanece fechado e em crise, não sendo aceito como um modelo político capaz de exercer a liderança da comunidade internacional.

A maior contribuição nascida do debate dos especialistas que se debruçam por entender por quais caminhos a potência chinesa irá trilhar no Século XXI, é apresentar narrativas (leitura política, histórica e econômica) que levam a prognósticos (todos plausíveis) para entender qual será a estratégia do Estado chinês para o Século XXI e sua relação com o mundo ocidental, quando se especula se a China continuará como um *global player* que apenas segue as regras do jogo político ocidental (o que a tem beneficiado por enquanto) ou

buscará aos poucos, puxados pela força econômica, reorganizar as forças no Sistema Internacional a seu modo, ainda mais a seu favor e sob a sua liderança.

O “O século XXI pertence à China?”, pode pecar por não aprofundar mais detidamente questões específicas que contribuem ou não para que o século XXI seja o século chinês, porém tem o grande mérito de colocar muitas cartas pró e contra na mesa do jogo político internacional, num articulado e dinâmico (e porque não dizer rápido) debate entre opositores acadêmicos brilhantes, o que lança luzes importantes sobre o assunto e traz à tona questões fundamentais para quem pretende estudar mais minuciosamente e entender os aspectos históricos, políticos e econômicos que circundam a questão de saber se a China será ou não a grande potência hegemônica do século XXI, e só por isso o livro merece atenção dos estudiosos da área de relações internacionais e correlatas.

Recebido em: Dezembro de 2014;

Aprovado em: Fevereiro de 2015.