5 ANOS

ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

volume 8 | número 42 | jun./jul. 2017

NERINT

UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

PPGEEI-UFRGS

CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Bimestral, em formato digital, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A Revista publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento. Tem como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL Journal of the Global South is the peer reviewed journal of the Postgraduate Program in International Strategic Studies of the Federal University of Rio Grande do Sul (PPGEEI UFRGS, Brazil). Published quarterly, the journal welcomes research articles, scenario analysis and book reviews on the contemporary politics, security and development strategies of the Global South (Latin America, Africa, Asia and the Middle East). It aims at disseminating the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest for the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary area of International Relations.

Mission

Disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest for the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary area of International Relations.

CONSELHO EDITORIAL/*Editorial Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)
Alejandro Simonoff (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)
Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)
Bertrand Badie (Sciences Po, França)
Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia)
Camilo López Burian (Universidad de la República, Uruguai)
Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Danny Zahreddine (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)
Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)
Germán Soprano (CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosário, Argentina)
Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)
Iraê Lundin (Instituto Superior de Relações Internacionais - Moçambique)
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)
Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)
Naif Bezwan (Mardin Artuklu University, Turquia)
Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul)
Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
Vijay Prashad (Trinity College, Estados Unidos da América)
Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies)

COMITÊ EDITORIAL/ *Editorial Committee*

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) - **Editor**
André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Eduardo Ernesto Filippi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Veronica Korber Gonçalves (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

EDITORA ADJUNTA

Sílvia Regina Ferabolli (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

EDITOR ASSITENTE / *Assistant Editor*

Guilherme Ziebell de Oliveira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

ASSISTENTE DE EDIÇÃO / *Edition Assistant*

Vinícius Henrique Mallmann (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONTATO / *Contact:*

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3° andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
e-mail: conjunturaaustral@ufrgs.br

CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

Volume. 8, Número. 42 (jun./jul. 2017)

CONJUNTURA

Onde foi parar a internet nos discursos do Brasil na Assembleia Geral da ONU em 2015 e 2016 ..... p.4
Diego Rafael Canabarro

ARTIGOS

A organização das nações unidas e sua assembleia geral como arquétipos da sociedade internacional..... p.12
Pedro Chapaval Pimentel

Economia política do intervencionismo estadunidense: relações entre estado e mercado na mudança de estrutura das forças armadas..... p.23
João Arthur Reis

Ameaças regionais e cooperação em defesa: estudo sobre a América do Sul..... p.45
Tamires Aparecida Ferreira Souza

Construção de confiança e transparência militar na UNASUL: avanços e desafios..... p.61
Diego Trindade d'Ávila Magalhães, Rafael Lemos da Silva, Júlia de Mello Feliciano

Nigéria contemporânea: raízes da insurgência doméstica e implicações regionais p.78
Eduardo Ernesto Filippi, Rafael Corrêa Xavier

Reforma no setor de segurança em Estados pós-autoritários africanos: conclusões preliminares a partir dos casos nigeriano e tunisiano..... p.96
Carlos Schmidt Arturi, Guilherme Ziebell de Oliveira, Mariana Falcão Chaise

Normas de Submissão / Submission Standards..... p.116

CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

ONDE FOI PARAR A INTERNET NOS DISCURSOS DO BRASIL NA ASSEMBLEIA GERAL DA ONU EM 2015 E 2016?[1]

Where was the Internet in the remarks of the Brazilian Presidents at the UN General Assembly in 2015 and 2016?

Diego Rafael Canabarro[2]

Em 2013, quase que imediatamente após terem sido divulgadas as primeiras revelações de Edward Snowden (sobre o grande esquema de espionagem e vigilância em funcionamento sob os auspícios da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos) a então presidente do Brasil proferiu um discurso contundente na abertura da 68a Assembleia Geral da ONU (BRASIL, 2013).

As repercussões desse pronunciamento (bem como de uma série de desenvolvimentos paralelos que ganharam força com o caso Snowden) levaram o governo estadunidense a anunciar a sua intenção de efetivamente deixar o papel de supervisor-garante do correto desempenho das funções IANA (EUA, 2014) – as funções de coordenação central (das alocações de endereços IPs, do sistema de nomes de domínios e das designações atribuídas aos protocolos estruturantes da rede), que garantem que a Internet funcione como um espaço global único e não fragmentado3. Por anos, elas foram executadas por acadêmicos estadunidenses envolvidos com o projeto da Internet. Nos últimos dezoito anos, elas foram assimiladas por uma corporação privada sem fins lucrativos dos EUA mediante a supervisão do Departamento de Comércio do país. É dessa posição privilegiada que o governo Obama resolveu abrir mão em 2014.

A execução das funções IANA perfaz uma parte bem delimitada (de caráter extremamente técnico) da governança da Internet vista por uma perspectiva mais ampla, nos moldes delineados pela Cúpula

---

1Este texto é uma versão revisada, adaptada e ampliada de uma postagem no Observatório da Internet no Brasil. O autor agradece os integrantes da Rede de Articulistas do Observatório [nomes suprimidos para garantir o anonimato da revisão editorial] que criticaram e comentaram a primeira versão do texto.

2Doutor em Ciência Política; mestre em Relações Internacionais e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É advogado inscrito na OAB/RS sob o número 68.870. Pesquisa na área de Política Internacional, com ênfase em: 1) Tecnologia, Estado e Segurança Internacional; 2) governança digital; e 3) governança da Internet. De 2009 a abril de 2014, atuou como pós-graduando responsável pelo GT Governança Digital e assistente de ensino e pesquisa do Prof. Marco Cepik no Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS). Realizou estágio doutoral no National Center for Digital Government da Universidade de Massachusetts, Amherst, sob a supervisão da Prof. Jane Fountain durante o ano acadêmico de 2012/2013. Atualmente, trabalha na Diretoria de Assessoria ao Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto br (NIC.br). Email: diegocanabarro@gmail.com

3 Para um detalhamento do funcionamento das atividades relacionadas à IANA, ver o documento ilustrativo disponível em: https://www.icann.org/en/system/files/files/functions-basics-07apr14-en.pdf. Acesso em: 16/06/2017.

Mundial para a Sociedade da Informação, entre 2003 e 20054, e cuja pauta contemporânea ganhou em complexidade e abrangência. Diante dessa complexidade (e, até mesmo, da dificuldade de se traçar os limites entre o todo e a parte), o caso Snowden aumentou a confusão geralmente existente entre a extensão (a) da preponderância de atores governamentais e não governamentais dos Estados Unidos na economia política da era digital (Gonzales, 2016) como um todo e (b) do papel do Departamento de Comércio na tarefa restrita de auditar o correto funcionamento das funções IANA, aferindo sua conformação às políticas adotadas pelos fóruns técnicos especializados para nomes, números e protocolos da Internet (CANABARRO; BORNE, 2015). Em 2014, a questão voltou a aparecer no discurso do Brasil na abertura da Assembleia Geral da ONU (BRASIL, 2014), como uma espécie de balanço parcial do movimento posto em marcha no ano anterior.

Em 2015, porém, nenhuma palavra foi proferida sobre o assunto por Dilma (BRASIL, 2015). Há articulistas mais vetustos e doutos no assunto, que nos ajudam a entender as razões preponderantes para a lacuna. De maneira geral, a opção por um "discurso protocolar" e com uma forte tendência à "introversão" – reflexo da progressiva perda de importância da política externa no governo Dilma (CASARÕES, 2015) – deveu-se sobretudo ao fato de ter sido formulado em meio ao turbulento agravamento da crise política que culminou, em 2016, com seu afastamento sumário do Planalto. O discurso de 2015, nesse sentido, dirige-se à (parca) audiência interna; e serve como forma de procurar legitimidade internacional frente ao movimento que postulava seu impedimento no âmbito doméstico. Ao mesmo tempo em que trouxe ponderações sobre as tradicionais linhas mestre que são permanentes na inserção internacional no Brasil (e.g: reforma do Conselho de Segurança, a integração regional com os países do Sul e a segurança internacional no entorno estratégico), o discurso limitou-se à agenda conjuntural de 2015 – que tinha a agenda ambiental (diante da Conferência de Paris sobre Mudanças Climáticas no fim do ano) e a questão dos refugiados (sobretudo por conta do conflito sírio) como aspectos mais prementes.

A lacuna pode ser explicada, também, por razões mais diretamente relacionadas com a evolução dos temas relativos à governança da Internet (e aqui ousamos dar alguns palpites). A trilha NETmundial tinha recém sido inaugurada. A transformação pretendida no "roteiro de São Paulo" é algo que deverá surtir efeitos mais perceptíveis no médio e no longo prazo. As reformas mais tangíveis resultantes do ímpeto de 2013, consubstanciadas na abertura de um processo de desenho de uma proposta para a transição da supervisão das funções IANA, estavam em pleno processo de construção e discussão no âmbito, e o seu resultado estava ainda indefinido. Nesse sentido, talvez teria sido desejável que houvesse uma reiteração explícita da importância de não se retroceder nesse campo. Mas só quem pode explicar as razões para que isso não fosse ressaltado perante a ONU são as pessoas envolvidas diretamente com a assessoria internacional da Presidência da República.

4 A UIT mantém um portal permanente contendo a documentação produzida no contexto da Cúpula: https://www.itu.int/net/wsis/index.html. Acesso em: 16/06/2017.

Uma outra crítica que poderia ser apontada à manifestação de 2015 diz respeito à ausência de manifestação de apoio, pelo Brasil, à renovação do mandato do Fórum de Governança da Internet5. Pode ser que isso se justifique pelo fato de que essa renovação corria em um processo paralelo, com espaço pertinente para o país firmar sua posição. Ainda assim, poucos meses depois do discurso, o Brasil sediou a 10a edição do Fórum, em João Pessoa, na Paraíba, tendo sido o único país do mundo a contar com o privilégio de sediá-lo por duas ocasiões (a anterior foi em 2007). Apesar de o tema ser granular, a diplomacia brasileira perdeu uma oportunidade relevante de intensificar a promoção do modelo brasileiro de governança da Internet (capitaneado pelo CGI.br – o Comitê Gestor da Internet no Brasil6) como inspiração para os demais países (que tem servido como elemento de *soft power* para a diplomacia brasileira no setor correspondente); e – com isso – pressionar, ainda mais, pelo avanço da democratização da governança global da Internet, da qual o IGF é o principal símbolo há dez anos.

Em 2016, o atual presidente brasileiro repetiu a lacuna observável no discurso anterior (BRASIL, 2016). Parcialmente, pelas mesmas razões que explicam a lacuna em 2015: criar uma narrativa de normalidade institucional que faça sentido do ponto de vista dos cidadãos no contexto pós-impeachment e que sirva à busca de legitimidade internacional, mantendo um perfil protocolar e sem grandes direcionamentos e proposições (CASARÕES, 2016). Mas se a conjuntura de 2015 desabona a lacuna de então, o mesmo não valeu para 2016, pelo simples fato de ter sido o ano crucial para a conclusão do processo de desvinculação da raiz da Internet da supervisão do Departamento de Comércio, encerrando – com isso – o "longo 2014 da governança da Internet" (CANABARRO, 2015), inaugurado precocemente, em grande medida, pela ação do Brasil, ainda em 2013.

O contrato entre o Departamento de Comércio dos Estados Unidos e a ICANN7 (entidade responsável por executar as funções IANA), sucessivamente renovado desde 2000, expirou em 30 de setembro de 2016. O governo Obama trabalhou no sentido de não renovar o acordo e repassar (mediante a imposição de uma série de condicionalidades (STRICKLING, 2016)), finalmente, tal responsabilidade à própria comunidade da ICANN, conforme o anunciado em 2014. Diz-se, na literatura especializada e no discurso político, que o governo do país (tanto sob a égide de Democratas, quanto de Republicanos), desde a criação da ICANN em 1998, teve a intenção de transferir suas prerrogativas à "comunidade multissetorial da Internet". Isso demorou quase 20 anos, o que levanta suspeitas sobre a alegação – mas não há espaço, neste texto, para problematizar esse ponto.. A precipitação da transição, em 2014, geralmente é apontada como decorrência da pressão internacional que cresceu após Snowden. Pode ser, porém, que tenha resultado da intenção da diplomacia estadunidense de delimitar e restringir os contornos da agenda política que se criou para contra-arrestar a centralidade do país na economia política da era digital após o escândalo (tanto é que o anúncio foi feito um mês antes do NETmundial em São Paulo). Com o tempo saberemos com mais exatidão e, em outras oportunidades, abordarei um pouco mais a respeito.

5 Maiores informações sobre o "Internet Governance Forum", organizado pela ONU desde o encerramento da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, estão disponíveis em: https://www.intgovforum.org/multilingual/. Acesso em: 16/06/2017.
6 Maiores informações sobre o CGI.br estão disponíveis em: https://cgi.br. Acesso em: 16/06/2017.
7 Maiores informações sobre a ICANN estão disponíveis em: https://www.icann.org. Acesso em: 16/06/2017.

A ICANN – incorporada sob as leis da Califórnia (algo contestado historicamente pela diplomacia brasileira (LUCERO, 2011)) – não funciona apenas como a entidade que executa as funções IANA. Ela serve, também, como o fórum central para adoção de políticas (que tem natureza transnacional) para o sistema de nomes de domínio na Internet. Envolvem-se com a ICANN, na condição de arena política, mais de 170 governos, organizações intergovernamentais e não governamentais, milhares de empresas de todo o planeta (envolvidas diretamente com a economia do DNS ou, apenas indiretamente, na qualidade de provedoras de serviços e usuárias da Internet), usuários individuais, e setores da comunidade científica e tecnológica que têm a Internet como cerne de suas atividades. Se a transição for confirmada, essa organização internacional não governamental sem fins lucrativos ficará responsável por assegurar que as funções IANA sejam desempenhadas adequadamente sem a supervisão dos funcionários do Departamento de Comércio. Para isso, foi projetado um novo arcabouço institucional, desenvolvido entre 2014 e 2016, para acomodar a nova realidade8.

A palavra final sobre a transição foi dada (ainda que por consentimento silencioso), no fim de setembro de 2016, pelo Congresso do país. Isso ocorreu poucas semanas antes das eleições presidenciais que definiram Donald Trump como o sucessor de Obama. Nesse contexto, cresceu em visibilidade a oposição do Senador Ted Cruz à transição. Para Cruz (do Partido Republicano) – ainda que com pouca atenção à veracidade dos fatos e com muito alarde retórico –, o governo Obama pretendia abandonar seu papel iluminado, de garante da "liberdade de expressão" na Internet, estando disposto a abrir espaço para que países como "China, Rússia, Irã e outros inimigos da liberdade" tenham mais protagonismo na governança dos recursos críticos à governança da rede9. Nesses termos, a continuidade do unilateralismo dos Estados Unidos na supervisão da IANA seria menos pior que a alternativa adotada (uma solução, pelo menos conceitualmente, mais plural e participativa).

Cruz – que chegou a ser endossado publicamente por Donald Trump (MCCARTHY, 2016) – geralmente apresenta a ICANN como uma "mini-ONU", onde os Estados Unidos aceitariam dividir o poder com outros países com regimes repressivos, considerados "inimigos da democracia" e "da liberdade de expressão online". Isso não é verdade.

Primeiro, porque as funções IANA tem muito pouco (ou quase nada a ver) com o conteúdo online. E, em segundo, porque os governos, na ICANN hoje, têm papel meramente consultivo. As prerrogativas de participação decisória que lhes foram dadas em virtude da transição restringem-se a aspectos de governança corporativa para a solução de controvérsias entre as políticas adotadas pelos diversos *stakeholders* e a forma com a qual são implementadas ou não tais políticas pela ação do funcionalismo da corporação. Isso, quando ocorrer, será feito por meio de uma espécie de assembleia política sem nenhum tipo de preponderância dos governos em relação aos demais atores.

Em teoria e na prática, há muita desconfiança e forte indesejabilidade de que o modelo intergovernamental de governança global seja adotado como modelo de referência para a governança da

8 A documentação sobre o processo de transição IANA encontra-se toda disponível em: https://www.icann.org/stewardship. Acesso em: 16/06/2017.

9 Um exemplo da ação de Cruz pode ser conferida no vídeo intitulado "Sen. Cruz Urges Colleagues to Stop Obama's Internet Giveaway", disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=OmqVW5v0wSw. Acesso em: 16/06/2017.

Internet, em virtude do dinamismo do campo e do grande protagonismo de atores não governamentais na estruturação e no funcionamento das mais de 50 mil redes autônomas que dão forma à rede global.

Ao mesmo tempo, há atores que advogam que o unilateralismo histórico dos Estados Unidos em relação à raiz da Internet sempre foi objeto de contestação e que alimentou a ideia de que essa porção da governança da rede deveria ser abarcada por organizações intergovernamentais nos moldes da ONU ou da UIT. O governo brasileiro tem tido uma postura híbrida e equilibrada, que defende a necessidade de equilíbrio entre soluções intergovernamentais e soluções multissetoriais como instrumentos possíveis de serem implementados em esferas distintas da governança da rede. Quando Cruz advoga por unilateralismo com uma postura arrogante, fazendo barulho no ambiente doméstico dos EUA a ponto de ameaçar a estabilidade do processo de transição, ele pode estimular atores do peso de China e Rússia a perseguirem a ruptura institucional com o formato atual, desfavorecendo o diálogo conciliatório que foi patrocinado pelo Brasil, sobretudo até 2015.. Algo que poderia – em última análise – fragmentar a própria Internet como conhecemos hoje.

Independentemente dos detalhes e das disputas retóricas em torno do assunto no ambiente doméstico dos Estados Unidos, pode-se dizer que o assunto é de suma importância para a política internacional contemporânea. O assunto é absolutamente hermético e é natural que faça pouco sentido para o ensino e a pesquisa em Relações Internacionais no Brasil hoje. Por ser bastante específica, a questão da transição IANA tende a não preocupar os analistas e sua ausência no discurso de Temer talvez não tenha chamado atenção justamente por isso. Pode-se até eximir o atual Presidente de qualquer responsabilidade sobre a inserção do assunto em seu primeiro discurso na Assembleia Geral da ONU. É mais difícil eximir, porém, sua assessoria internacional.

Diante dos inúmeros esforços empreendidos no sentido de colocar o assunto na agenda internacional e de acompanhar e influenciar o processo que estava próximo de seu desfecho, pareceu um equívoco considerável que ele não tenha voltado a aparecer no discurso de Temer. Em uma era em que todas as tecnologias digitais convergem para a Internet e que o futuro da própria governança global passa, inevitavelmente, pela governança da rede, talvez tenhamos perdido a oportunidade estratégica de capitalizar em cima dos resultados (positivos ou negativos) da transição nos moldes em que foi desenhada no processo conduzido pela comunidade da ICANN. E, até mesmo, de revelar (se for o caso) eventuais preocupações com o possível abandono do consenso alcançado com o NETmundial em São Paulo em prol dos interesses nacionais estritos dos Estados Unidos, como a manutenção da sede da ICANN na Califórnia sem nenhum tipo de imunidade de jurisdição ter sido prevista. .

Obviamente, a tarefa do analista é ingrata, uma vez que talvez haja razões substanciais que se contrapõem às ideias acima e que jamais virão a público por fazerem parte dos cálculos políticos da assessoria internacional da presidência em um contexto que envolve múltiplos tabuleiros de jogo. Ainda assim, a exemplos de discursos anteriores dos supremos mandatários brasileiros na ONU, o enfrentamento da conjuntura internacional circundante, onde o futuro da governança da Internet ganha cada vez mais em

centralidade, sobretudo em virtude da interseção crescente entre o uso da rede e diversas ameaças distintas à segurança internacional na atualidade, parece ter deixado a desejar.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas - Nova Iorque/EUA, 2013. Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua. Acesso em: 16/06/2017.

BRASIL. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas - Nova Iorque/EUA, 2014. Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu. Acesso em: 16/06/2017.

BRASIL. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Abertura da 70ª do Debate Geral da Assembleia Geral das Nações Unidas - Nova Iorque/EUA, 2015. Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-roussef-durante-abertura-da-70a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas. Acesso em: 16/06/2017.

BRASIL. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas - Nova York/EUA, 2016. Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-do-debate-geral-da-71a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua. Acesso em: 16/06/2017.

CANABARRO, Diego. R. ; BORNE, Thiago. The Brazilian Reactions to the Snowden Affairs: Implications for the Study of International Relations in an Interconnected World. Conjuntura Austral. Porto Alegre, v. 6, p. 50-74, 2015. Disponível em: www.seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/download/54617/34317. Acesso em: 16/06/2017.

CANABARRO, Diego. R. O longo 2014 da governança da Internet - um balanço do 9o IGF. Politics, Rio de Janeiro, v. 19, p. 21-30, 2014. Disponível em: https://politics.org.br/edicoes/o-longo-2014-da-governan%C3%A7a-da-internet-um-balan%C3%A7o-do-9%C2%BA-igf. Acesso em: 16/06/2017.

CASARÕES, Guilherme. Análise: A necessária legitimidade internacional. O Estado de São Paulo, São Paulo, 20/09/2016. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,analise-a-necessaria-legitimidade-internacional,10000077276. Acesso em: 16/06/2017.

CASARÕES, Guilherme. Nada de novo no front: o discurso da presidente Dilma na ONU. Análise de Conjuntura do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais – IPPRI/UNESP, 02/10/2015. Disponível em: http://neai-unesp.org/nada-de-novo-no-front-o-discurso-da-presidente-dilma-na-onu/.

EUA. NTIA Announces Intent to Transition Key Internet Domain Name Functions. Sítio eletrônico do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, 14/03/2014. Disponível em: https://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transition-key-internet-domain-name-functions.

GONZALES, Alexandre A. Quem governa a governança a governança da internet? Uma análise do papel da internet sobre os rumos do sistema-mundo. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, UFRGS, 2016. Disponível em: < http://hdl.handle.net/10183/140410 > Acesso em: 16/06/2017.

LUCERO, Everton. Governança da Internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para ação diplomática. Brasília: FUNAG, 2011.

MCCARTHY, Kieren. TRUMP: ICANN'T EVEN! America won't hand over internet control to Russia on my watch. The Register, 21/09/2016, San Francisco, EUA. Disponível em: https://www.theregister.co.uk/2016/09/21/trump_wading_into_iana_transition/. Acesso em: 16/06/2017.

STRICKLING, Larry. Reviewing the IANA Transition Proposal. Blog do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, 11/03/2016. Disponível em: https://www.ntia.doc.gov/blog/2016/reviewing-iana-transition-proposal. Acesso em: 16/06/2017.

Recebido em 28 de março de 2017.
Aprovado em 28 de junho de 2017.

RESUMO

Depois da reação a Snowden em 2013 e 2014, nenhuma palavra foi proferida sobre o assunto por Dilma Rousseff na Assembleia Geral da ONU em 2015. Em 2016, o atual presidente repetiu a lacuna. Parcialmente, pelas mesmas razões que explicam 2015. Entretanto, se a conjuntura abona a lacuna de 2015, o mesmo não vale para 2016. Este texto de análise de conjuntura procura apontar as razões de tal lacuna e refletir a respeito de suas consequências possíveis

Palavras-chave: Nações Unidas; Caso Snowden; Governança da Internet;

ABSTRACT

After the reaction to the Snowden revelations in 2013 and 2014, the Internet was not mentioned by Dilma Rousseff at the opening ceremony of the UN General Assembly in 2015. In 2016, her successor was silent again. Such a silence is partially explained by the same set of reasons. Even though the circumstances in 2015 might absolve the gap, they do not condone it in 2016. This paper evaluates the gap and project its potential consequences.

Key-words: United Nations; Snowden Affairs; Internet governance.

CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E SUA ASSEMBLEIA GERAL COMO ARQUÉTIPOS DA SOCIEDADE INTERNACIONAL[1]

The United Nations and its General Assembly as Archetypes of the International Society

Pedro Chapaval Pimentel[2]

Introdução

A dialética entre guerra e paz tem servido como fundamento para reflexões sobre e para o desenvolvimento do sistema internacional. Há, nesta acepção, um crescente esforço empreendido pelos Estados a fim de evitar a anarquia, se entendida como o caos ou desordem. Hedley Bull (2002), na obra intitulada "A Sociedade Anárquica" propõe a existência de uma sociedade anárquica que, embora não possua monopólio legítimo de poder coercitivo, funciona a partir de consensos entre Estados em prol da preservação de interesses e valores comuns mediante regras e instituições (GONÇALVES, 2002).

A partir da ótica da Escola Inglesa, representada aqui por Bull (2002), este artigo analisa a Organização das Nações Unidas (ONU) e sua Assembleia Geral. Considerando a existência de uma sociedade internacional cujos membros reconhecem, além de valores e interesses em comum, a dupla necessidade de honrar acordos e limitar o uso recíproco da força, é possível classificar as Nações Unidas e sua Assembleia Geral como modelos, ou um padrão de uma sociedade internacional?

Diante dessa questão, o objetivo deste artigo é analisar tanto a Organização das Nações Unidas, quanto a sua Assembleia Geral como possíveis arquétipos da sociedade internacional. Uma vez que a principal preocupação da Escola Inglesa é normativa e versa, principalmente, sobre "regras, normas, leis e princípios de legitimidade que sustentam a ordem mundial" (SOUZA, 2009, p. 133), aplicamos a metodologia analítico-documental com base em documentos e resoluções disponibilizadas pelas Nações Unidas (DAG HAMMARSKJÖLD LIBRARY, 2016; UNITED NATIONS, 2016).

[1] Agradecemos aos pareceristas anônimos da revista Conjuntura Austral, cujas críticas e recomendações foram de extrema valia para o desenvolvimento da versão aqui apresentada.

[2]Pedro Chapaval Pimentel é mestrando em Comunicação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) na linha Comunicação e Política. Especialista em Relações Internacionais e Diplomacia pelo Centro Universitário Curitiba. Faz parte do Grupo de Pesquisa Comunicação Eleitoral (CEL-UFPR). Email: cp.pedro@gmail.com

Assim, a hipótese trazida à baila é a de que elementos como autoridade, legitimidade e representatividade conferem à ONU e à AG o perfil de arquétipo da sociedade internacional. O artigo está dividido cinco seções, incluindo essa introdução. A seção seguinte apresenta os eixos teóricos que conduzem este trabalho. Em seguida, o artigo reflete sobre a autoridade, legitimidade e representatividade da Organização das Nações Unidas. Na penúltima seção a discussão versa sobre prática diplomática e deliberação na Assembleia Geral das Nações Unidas. Por fim, a última seção apresenta as considerações finais.

A Sociedade Internacional de Hedley Bull

Hedley Bull (2002, p. 13), em A Sociedade Internacional, reflete a respeito da ordem internacional como "um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional" (p. 13). A partir desse pressuposto, o autor pondera a respeito da existência de Estados como o postulado das relações internacionais e propõe conceitos como o sistema de Estados (sistema internacional) e a sociedade de Estados (sociedade internacional).

O sistema internacionalconforme Bull (2002, p. 15), passa a existir a partir do momento em que "dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo". Ou seja, tal sistema requer a existência de contato regular entre Estados e de uma interação suficiente para que o comportamento de um ou mais Estados tornem-se necessários nos cálculos estratégicos uns dos outros.

A sociedade internacional, por sua vez, existe "quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam [sic] uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns." (BULL, 2002, p. 19). Em outras palavras, a existência de uma sociedade internacional pressupõe membros que reconheçam, além de elementos em comum, a dupla necessidade de honrar acordos e limitar o uso recíproco da força. O sistema de Estados é, portanto, peremptório para a existência de uma sociedade internacional.

A sociedade internacional, conquanto anárquica, possui "um conjunto de regras, valores e instituições que normatizam a conduta dos Estados gerando certa organização previsível em meio à entropia das partes integrantes" (CASTRO, 2012, p. 96). A ordem nesta sociedade é mantida, então, "por um senso de interesses comuns nesses objetivos elementares ou primários, por regras que prescrevem a forma de conduta que os sustentam e por instituições que tornam essas regras efetivas." (BULL, 2002, p. 65).

De acordo com Bull (2002, p. 63) não é possível interpretar acontecimentos internacionais "como se a sociedade internacional fosse o elemento exclusivo ou dominante". Entretanto, dentre os diversos mecanismos de estabilização do sistema internacional, para Rosecrance (1992 *apud* AMORIM, 1999), a concertação entre uma coalizão de países é o modelo que demonstra potenciais mais estáveis na cooperação e manutenção da paz e segurança internacionais: caso da Organização das Nações Unidas (ONU).

Herz e Hoffmann (2004) descrevem-nas como um sistema de conferências desenvolvido para a administração coletiva de relações entre potências, ou qualquer momento histórico em que elas admitem

um sistema coletivo de negociações. Apesar da inexistência de um mecanismo efetivo de comando ou de coerção, as organizações internacionais colaboram ao proporcionar um espaço que possibilite a deliberação. Nesse sentido, Bull (2002) entende que a prova empírica do processo de formação de uma sociedade internacional resta na realização das grandes conferências e que é "a diplomacia (que) preenche a função de simbolizar a existência da sociedade dos estados" (*Ibidem*, p. 198).

Logo, é na crescente representatividade dos Estados que as organizações internacionais adquirem legitimidade para atuar na sociedade internacional, como é o caso do Congresso de Viena (1815), passando pelas conferências de paz de Paris (1856) e as de Haia (1899 e 1907), conforme destaca Bull (2002). A partir das noções de autoridade, legitimidade e representatividade, a seção seguinte apresenta a existência de uma sociedade universal de Estados desencadeada a partir de 1945, com a participação do que o autor chama de "Terceiro Mundo" na Organização das Nações Unidas e em sua Assembleia Geral.

Autoridade, Legitimidade e Representatividade da ONU

Autoridade, legitimidade e representatividade são conceitos que caminham lado a lado no que diz respeito à ONU. Ao que tange à autoridade, Lopes (2007, p. 64) esclarece que ela resulta de uma "relação bipolar entre o *autorizado* e o *autorizador*". O autor avalia que a autoridade das Nações Unidas é medida não por seu poder de coerção, mas pelo seu arranjo institucional plural de poder, em outras palavras, a organização é, por excelência, uma autoridade política. Portanto, em razão da organização em tela depender diretamente dos seus Estados-membros, tanto em recursos financeiros quanto operacionais ela não deve ser avaliada pela sua capacidade de "exercício eficiente do poder".

Nesse sentido, a autoridade da ONU caminha em paralelo com a sua representatividade no ambiente internacional. Ainda que haja organizações internacionais com mais membros[3], a ONU é aquela que simultaneamente possui o maior número de Estados-membros e cujas discussões e negociações abordam tanto *low* quanto *high politics*[4]. Vale mencionar que até a presente data nenhum de seus membros se retirou permanentemente da instituição e que a Carta das Nações Unidas é considerado texto fundamental das relações internacionais (LOPES, 2007).

De fato, Bull (2002) frisa que as instituições internacionais devem ser observadas como instrumento dos interesses estatais e um veículo de ações transnacionais em que tentativas de manter o equilíbrio de poder possam ser interpretadas (1) como resultados de esforços para preservar o sistema dos Estados e (2) como manobras feitas por determinadas potências para ganhar uma posição de supremacia. É neste último ponto que pairam críticas quanto à representatividade das Nações Unidas, uma vez que do montante total que compõe o seu orçamento, mais da metade tem origem nas grandes potências, isto é G7 e Rússia[5]. Tal fato daria maior poder de barganha a essas nações.

[3] A Federação Internacional de Futebol (FIFA) conta com 211 membros, o Comitê Olímpico Internacional (COI) com 206 e a ONU com 193 (FIFA, 2016; IOC, 2016; UNITED NATIONS, 2016).

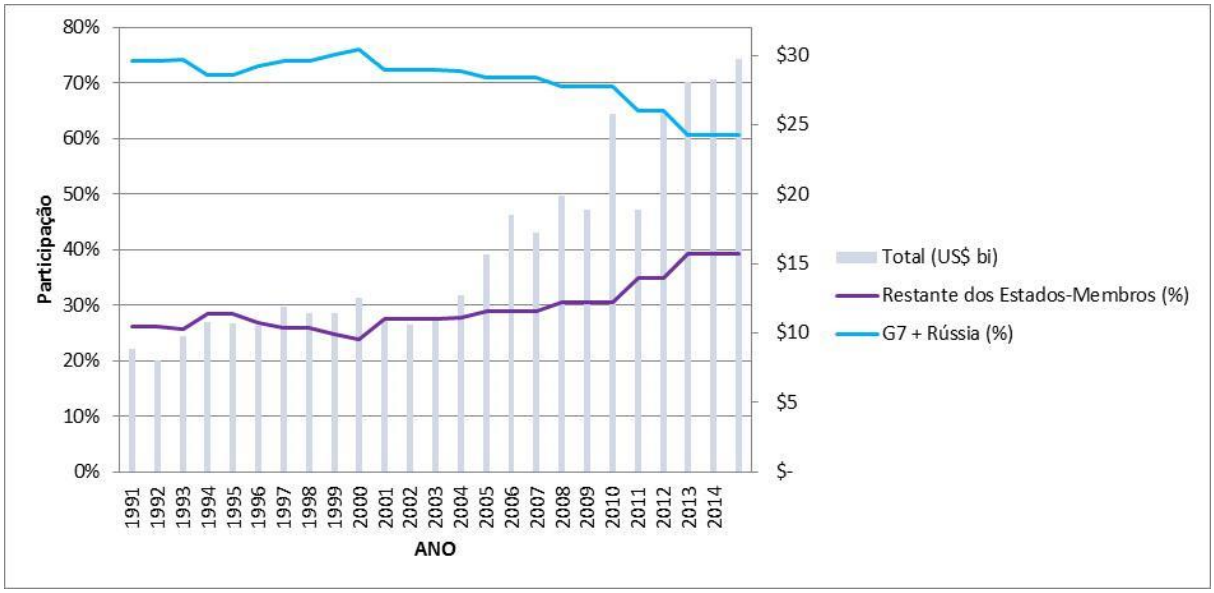
[4] Enquanto a *high politics* trata de assuntos como poder, guerra e paz, posto de outra maneira, temas relacionados à soberania dos Estados, a *low politics* envolve temas como bem-estar, justiça, meio ambiente, etc (BEITZ, 1999).

[5] O G7 é o grupo de países mais industrializado e desenvolvido e atualmente tem como membros permanentes: Alemanha, Canadá, Estados Unidos da América, França, Itália, Japão e Reino Unido. A Rússia fez parte do grupo entre 1997 e 2014.

Embora haja grande a influência dessas potências no orçamento da ONU, a figura 1 demonstra que a partir do fim da Guerra Fria, em 1991, o montante disponível pela organização é crescente. Ainda, a diferença porcentual na contribuição entre grandes potências, G7+ Rússia, e o restante do mundo é decrescente, passando de 48% em 1991 para 21% em 2014.

Essa mudança não significa, contudo, que há um menor no interesse dos países mais poderosos, pois seu investimento financeiro cresceu 204% num período de treze anos (1991-2014), de US$ 5.93bi para US$ 18bi. Em contrapartida, no caso do restante do mundo o crescimento neste mesmo período foi de 460%, passando de US$ 2,1bi para US$ 11,7bi.

FIGURA 1 – EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DA ONU (US$) E DA PARTICIPAÇÃO (%) DOS ESTADOS-MEMBROS



FONTE: Adaptado de United Nations (2016).

A diminuição da representatividade financeira entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento é, em certo ponto, resultado do processo de desenvolvimento da hodierna sociedade internacional. Gonçalves (2002) explica que na visão de Hedley Bull e Adam Watson o processo conhecido como "Revolta contra o Ocidente" teve início em 1920 por meio das lutas de povos submetidos ao regime semicolonial e ao regime dos mandatos.

A primeira etapa deste processo foi a da "luta pela igualdade soberana dos Estados" que almejava a cessação de tratados desiguais e a eliminação do direito ocidental de extraterritorialidade. Passou-se então pela "revolução anticolonial" que compreendeu as lutas pela independência das colônias asiáticas e africanas entre as décadas de 1940 e 1960. Em seguida, houve a luta "em favor da igualdade racial", caso da Conferência Afro-Asiática de Bandung (1955) e da Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial (1966), que representa a legitimação dessa luta pela ONU.

A penúltima etapa é chamada de luta "contra a injustiça econômica" com a formação do Grupo dos 77 em âmbito das Nações Unidas[6] e com a Declaração de Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial, por meio da resolução nº. 3201 (S-VI), em 1974. Finalmente, por meio da luta pela "liberação cultural" ocorreu um processo de volta às raízes através de manifestações culturais e religiosas, forma pela qual o "Terceiro Mundo" superou o período de inserção subordinada.

Naquilo que diz respeito às Nações Unidas, verifica-se em meio aos dois últimos estágios do processo de "Revolta contra o Ocidente" a inclusão de novos Estados-Membros na organização, como é o caso dos países africanos nas décadas de 1960-70 e do leste europeu nos anos 1990. É nesse ponto que emerge a autoridade da ONU relacionada à sua pretensão de universalidade e imparcialidade (LOPES, 2007). Destarte, é por meio de sua Assembleia Geral (AG) que ela confere legitimidade a demandas diversas no ambiente internacional. Se a autoridade da ONU advém de sua representatividade, ou seja, da pluralidade de Estados-membros, é esta mesma representatividade que torna quaisquer tipos de lutas legítimas ao incorporá-las no em seu sistema de normas e procedimentos.

A Assembleia Geral das Nações Unidas: Diplomacia e Deliberação

Ao lado do Conselho de Segurança (CS), do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), do Secretariado e da Corte Internacional, a AG é um dos principais órgãos das Nações Unidas. Ela funciona como o órgão deliberativo e, por excelência, é a plataforma política de maior grau democrático no ambiente internacional onde todos os Estados-Membros da ONU possuem direito a voto e são representados por Chefes de Estado, de Governo, ou Ministros das Relações Exteriores. Cada Estado-Membro é representado por até cinco delegados e cinco suplentes e a tomada de decisões é feita por maioria simples no caso de questões processuais e pela maioria de dois terços para assuntos relativos à segurança, paz, admissão de novos Membros ou finanças (SEITENFUS, 2012).

O Debate Geral, ou assembleia ordinária da AG é, de acordo com Sardenberg (2013), o evento que recebe maior atração da opinião pública mundial, pois é o espaço em que os Estados têm para discursar e enunciar suas prioridades. Dentre suas funções estão discutir, debater e fazer recomendações em torno de temas como a paz e a segurança internacional, o que engloba desenvolvimento, desarmamento, direitos humanos, direito internacional e arbitragem entre nações em disputa (CFR, 2015).

Herz e Hoffmann (2004) explicam que a AG funciona como uma grande arena que resulta, muitas vezes, como um corpo legislativo que estabelece bases normativas de direito internacional. No que tange à intersubjetividade da sociedade internacional, Souza (2003, p. 55) destaca que o ponto principal dela não são fatores materiais, e sim "a noção simbólica dos atores sociais sentirem-se ligados conscientemente por valores e interesses comuns". Nesse caso, pela possibilidade de debate e do desenvolvimento de um aparato normativo.

[6] O Grupo dos 77 é uma coalizão que envolve 77 países em desenvolvimento e tem como objetivo promover interesses econômicos dos seus membros por meio do aumento de sua capacidade de negociação dentro das Nações Unidas, realizando-a em bloco. (THE GROUP OF 77, 2016).

Sardenberg (2013) considera este órgão a "consciência do mundo" onde as decisões tomadas são a personificação de um esforço que busca resolver problemas relativos a todo o sistema internacional. Da mesma forma, Pimentel e Panke (2016) analisam as negociações e a eventual cooperação realizadas neste espaço sendo articuladas por pessoas que representam e materializam, por meio de sua voz, uma racional política o que seria, para Bull (2002), a prática diplomática.

Graham Allison (*apud* BARNETT; FINNEMORE, 1999) explica que o comportamento de um governo pode ser entendido como o resultado de um jogo de barganha. Neste sentido Bull (2002) discorre sobre quatro funções da diplomacia, a saber: (1) facilita a comunicação entre líderes políticos dos participantes da política mundial, (2) negocia acordos, (3) produz "inteligência" sobre países estrangeiros por meio da compilação de informações e (4) minimiza os atritos nas relações internacionais.

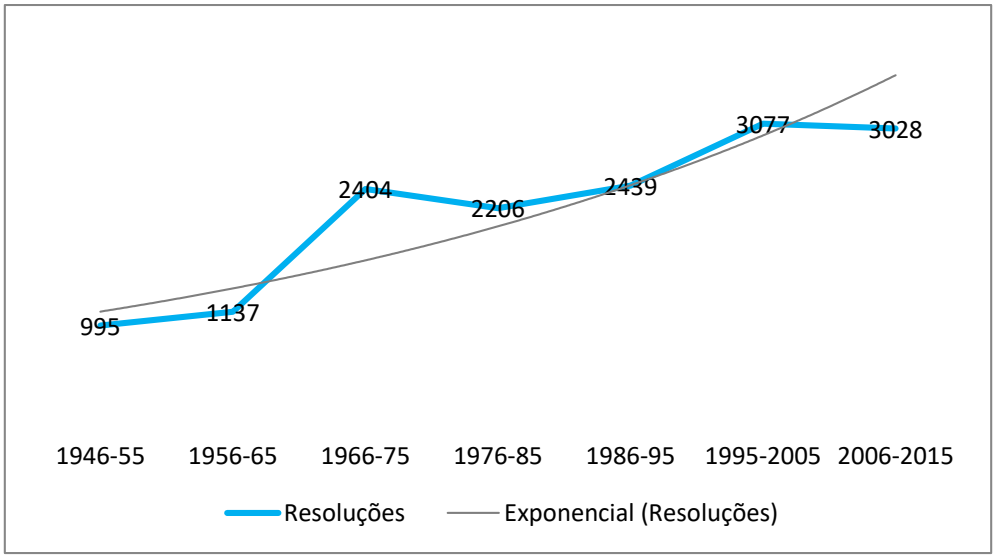
A AG torna-se, assim, um espaço de divulgação ideológica onde seus membros buscam através do seu poder de barganha e discurso "levar o público a se tornar favorável a: primeiro prestar atenção; segundo pensar a respeito; terceiro mudar a percepção sobre o que foi tratado" (PANKE, 2010, p. 36). De fato, a "diplomacia genuinamente multilateral é a condução de negociações entre três ou mais estados que buscam resolver um assunto em conjunto, como acontece na Assembléia [sic] Geral das Nações Unidas" (BULL, 2002, p. 190).

Os resultados da AG são apresentados na forma de resoluções que não possuem caráter vinculante, são recomendações aos Estados-Membros ou ao Conselho de Segurança e seu constrangimento é de ordem moral. A função da AG, para Lopes (2007) é codificar e cristalizar normas internacionais. Não obstante,

> a comprovação mais essencial da existência de uma sociedade internacional é a existência do direito internacional. Toda sociedade possui o direito, que é o sistema de regras que estabelece os direitos e os deveres de sues membros. Em conseqüência [sic] disso, aqueles que negam a existência da sociedade internacional começam por negar a realidade do direito internacional (WIGHT *apud* SOUZA, 2003, p. 23).

Nesse sentido, a figura 2 apresenta um aumento de 204% na produção normativa da AG. Isso demonstra não apenas um aumento quantitativo, mas também a importância dada pelos membros da organização em deliberar a respeito de temas cada vez mais variados, que abrangem tanto *low* quanto *high politics*.

FIGURA 2 – RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL POR DÉCADA



FONTE: Adaptado de Dag Hammarskjöld Library (2016).

Apesar da ausência de caráter vinculante, esta produção normativa tem efeito no sentido de viabilizar a solução pacífica de controvérsias, tal como positivado pela Carta da ONU (art. 2º, §3º) e que, de acordo com Simma (*apud* LAFER, 1996), gera aos Estados uma "obrigação de conduta", e não necessariamente de resultados.

Bull (2002) explica que estas resoluções possuem *status* legal, especialmente quando aprovadas reiteradamente por maioria. Assim, nesses valores comuns transformados em normas é que reside a existência da sociedade internacional, sendo concretizada, em partes, na forma como a ONU é capaz de criar normas e padrões com capacidade de balizar, direta ou indiretamente, o convívio entre Estados e diversos atores internacionais (JOYNER *apud* LOPES, 2007).

A AG possui, ainda, poder para censurar Estados que violarem os princípios contidos na Carta da ONU, como quando suspendeu da delegação da África do Sul devido à prática do *apartheid* na década de 1960. O país foi readmitido somente em 1994 quando da sua transição democrática. Outro caso que vale menção é de 1992, quando a AG negou à Sérvia e Montenegro uma herança automática do assento da Iugoslávia após sua dissolução, exigindo que o país recém-formado passasse pelo processo normal de admissão de membros (CFR, 2015).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, é um caso em que uma resolução da AG tornou-se *jus cogens*, tratada por Eleanor Roosevelt como a Magna Carta internacional para toda a humanidade (CFR, 2015). A Declaração e os Objetivos do Milênio, de 2000, também proporcionaram diretrizes e objetivos capazes de serem mensurados em sua consecução, como a redução da pobreza, o combate à AIDS, o acesso à educação, diminuição do tráfico internacional de armas leves, etc.

De acordo com Dinstein (2004), a AG firmou por meio da Resolução nº. 95/1946, os princípios de direito internacional reconhecidos pela Carta e o Julgamento do Tribunal Militar Internacional. Além disso, em 1947 instruiu-se, por meio da Resolução nº. 177, a Comissão de Direito Internacional a preparar uma minuta do Código de Ofensas contra a Paz e a Segurança da Humanidade. Essa comissão veio, em 1950, a

compor os "Princípios Nuremberg" que enfatiza a possibilidade de responsabilização daqueles que cometem crimes contra a paz.

Outro caso emblemático é a Resolução *Acheson* ou *Uniting for Peace* (377/1950) que prevê que o CS seja incapaz de efetivar sua responsabilidade de manutenção da paz e da segurança internacionais, a AG fará imediata análise e recomendações sobre o tema. Posto de outra forma, ela autoriza a AG a agir em nome do CS quando ele estiver "travado", se convocada pela maioria dos seus membros ou pela maioria do próprio Conselho (SEITENFUS, 2012). Em tese, a existência do CS como um órgão restrito não impediria um agir em prol da paz e segurança internacionais.

Os casos supracitados servem para ilustrar que o crescimento exponencial do número de resoluções promulgadas pela AG vem produzindo efeitos de longo prazo nas relações entre Estados. Ainda que as organizações intergovernamentais internacionais sirvam aos interesses dos Estados, é possível inferir que elas têm a capacidade de alterar significativamente suas relações. Consequentemente, a ideia de Bull (2002) de que a sociedade internacional tem a capacidade de produzir efeitos tão reais quanto os elementos de guerra, lealdade e divisões transnacionais parece adequada ao tomarmos como objeto de análise a Organização das Nações Unidas e sua Assembleia Geral.

Considerações Finais

Em um sistema internacional anárquico os Estados acabam exercendo papel preponderante na lógica bipolar entre conflito e cooperação. Tal sistema, baseado nas relações entre Estados, pode vir a se tornar uma sociedade internacional por meio do reconhecimento de seus membros da existência de valores e interesses comuns.

Ao longo da história, verifica-se que a concertação entre uma coalizão de países é o modelo pragmático com maior potencial estável quanto à cooperação, manutenção da paz e da segurança internacional. Este é ocaso da Organização das Nações Unidas. O aumento de sua representatividade com a crescente participação de países em desenvolvimento, somado à relação de poder entre autorizado e autorizador, proporcionaram-na um espaço para negociação tanto de *low* quanto *high politics*.

Uma vez que a autoridade ONU é mensurada pelo seu arranjo institucional plural de poder e não pelo poder de coerção, ela pode ser entendida como uma autoridade política dentro do sistema internacional. Como um arquétipo da sociedade internacional. Nesse sentido, embora existam críticas quanto à sua representatividade, uma vez que mais da metade do seu orçamento tem como origem as grandes potências - G7+Rússia -, esse porcentual é decrescente, o que não significa desinteresse. Tanto o orçamento anual da ONU, quanto à contribuição dos países em desenvolvimentos são crescentes. A diminuição da diferença porcentual das contribuições de países desenvolvidos *versus* países em desenvolvimento tem como origem o processo de "Revolta contra o Ocidente" (BULL, 2002).

A Assembleia Geral das Nações Unidas vista como órgão deliberativo e como a plataforma política de maior grau democrático no ambiente internacional adquire *status* de corpo legislativo com capacidade para estabelecer bases normativas de direito internacional. Embora suas resoluções não possuam caráter

vinculante, essa assembleia possui poder para criar constrangimentos de ordem moral. Além disso, sua produção normativa tem efeito no sentido de viabilizar a solução pacífica de controvérsias proporcionando aos Estados uma "obrigação de conduta", e não necessariamente de resultados.

Ainda que o Conselho de Segurança das Nações Unidas seja o único órgão com poder vinculante e com composição inalterada desde a sua instituição, o crescimento exponencial do número de resoluções da Assembleia Geral têm produzido efeitos de longo prazo nas relações entre Estados. Assim, mesmo que as organizações internacionais sirvam aos interesses dos Estados, é possível inferir que elas têm a capacidade de alterar significativamente essas relações.

A ideia de uma sociedade internacional, proposta por Bull (2002), materializada por meio das relações diplomáticas e de sua institucionalização burocráticarevela que sua existência no sistema internacional continua produzindo efeitos tão reais quanto os elementos de guerra, lealdade e divisões transnacionais. Se buscamos um arquétipo para essa sociedade, parece-nos adequado considerar a Organização das Nações Unidas e sua Assembleia Geral como tal.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-guerra Fria. **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1999.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, v. 53, n. 4, 1999, p. 699-732.

BEITZ, Charles R. **Political theory and international relations**. New Jersey : Princeton University Press, 1999.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: Um Estudo da Ordem Política Mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CASTRO, Thales**. Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). **The Role of the UN General Assembly. CFR Backgrounders**. Disponível em: <http://www.cfr.org/international-organizations-and-alliances/role-un-general-assembly/p13490>. Acesso em: 05 jul. 2016.

DAG HAMMARSKJÖLD LIBRARY. **United Nations**. Disponível em: <http://www.un.org/depts/dhl/>. Acesso em: 05 jul. 2016.

DINSTEIN, Yoram. **Guerra, agressão e legítima defesa**. 3. ed. Barueri : Manole, 2004.

FÉDÉRATION INTERNATIONALE DE FOOTBALL ASSOCIATION (**FIFA**). 2016. Disponível em: <http://http://www.fifa.com/>. Acesso em: 05 jul. 2016.

GONÇALVES, Williams da Silva. **Prefácio: Hedley Bull e a Sociedade Internacional.** In: BULL, H. A Sociedade Anárquica: Um Estudo da Ordem Política Mundial. Brasília : Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. p. XI-XXVI

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro : Elsevier, 2004.

LAFER, Celso. **O sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 91, p. 461-488, 1996.

LOPES, Dawisson Belém. A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006). **Ver. Bras. Polít. Int.** v. 50, n. 1, 2007, p. 47-65.

PANKE, Luciana**. Lula, do sindicalismo à reeleição: um caso de comunicação, política e discurso.** Guarapuava : Unicentro; São Paulo : Horizonte, 2010.

PIMENTEL, Pedro Chapaval; PANKE, Luciana. Dilma Rousseff na Assembleia Geral das Nações Unidas: Análise dos Discursos de 2011 e 2015. In: **Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul,** 17, 2016. Anais... São Paulo : Intercom, 2016.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **O Brasil e as Nações Unidas**. Brasília : FUNAG, 2013.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. 5. ed. Porto Alegre : Livraria do Advogado Editora, 2012

SOUZA, Emerson Maione de. Ordem e Justiça na Sociedade Internacional pós-11 de Setembro. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 52, n. 1, 2009, p. 133-148.

_____. **A Contribuição e o Desenvolvimento da Escola Inglesa de Relações Internacionais**. 156 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

THE GROUP OF 77. 2016. Disponível em: <http://www.g77.org/>. Acesso em: 12 jul. 2016.

THE INTERNATIONAL OLYMPIC COMMITTEE (**IOC**). 2016. Disponível em: <https://www.olympic.org/>. Acesso em: 05 jul. 2016.

UNITED NATIONS. 2016. Disponível em: <http://www.un.org/en/index.html>. Acesso em: 30 jun. 2016.

Recebido em 31 de janeiro de 2017.
Aprovado em 21 de junho de 2017.

RESUMO

Este artigo analisa a Organização das Nações Unidas e sua Assembleia Geral sob a ótica da Escola Inglesa, tomando como base teórica a sociedade anárquica proposta por Hedley Bull. Tal abordagem permite avaliar relações entre autoridade, legitimidade, representatividade, diplomacia e deliberação.

Palavras-chave: Escola Inglesa, Sociedade Anárquica, Nações Unidas.

ABSTRACT

This paper analyzes the United Nations and its General Assembly under the English School optic, taking as theoretical basis the anarchical society proposed by Hedley Bull. Such an approach allows evaluating the relations between authority, legitimacy, representativity, diplomacy and deliberation.

Key-words: English School, Anarchical Society, United Nations.

CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

ECONOMIA POLÍTICA DO INTERVENCIONISMO ESTADUNIDENSE: RELAÇÕES ENTRE ESTADO E MERCADO NA MUDANÇA DE ESTRUTURA DAS FORÇAS ARMADAS

The Political Economy of United States Interventionism: State-Market Relations in the Transformation of the Armed Forces Structure

João Arthur Reis [1]

Introdução

Este trabalho pretende fazer uma análise da economia política dos condicionantes da Política de Defesa dos Estados Unidos. Em especial, observa-se o intervencionismo que se configurou a partir do final da Guerra Fria e de seus impasses atuais. Argumenta-se que esse deve ser compreendido através de uma visão estrutural, e não apenas estratégica ou conjuntural. O que se propõe é analisar as modificações estruturais nas Forças Armadas que ocorreram a partir da década de 1970, possibilitando o uso do intervencionismo como ferramenta corrente, e não como último recurso de Política Externa. Também se argumenta que as causas desta mudança no perfil das forças armadas estão relacionadas diretamente à transição institucional mais ampla que ocorreu no Estado e no capitalismo estadunidenses, do paradigma fordista-keynesiano para o neoliberal.

Esse trabalho utiliza uma abordagem regulacionista, especificamente a teoria das estruturas sociais de acumulação, como marco teórico. Esta entende o capitalismo como um sistema que evolui e se transforma de modo substancial ao longo do tempo, com instituições econômicas e políticas específicas marcando cada fase, de maneira a gerar previsibilidade e algum grau de estabilidade ao processo de acumulação de capital (JESSOP, 1990). As transições entre as formatações institucionais do capitalismo são marcadas por crises e reajustamentos de forças sociais, até que se restabelece a previsibilidade e a estabilidade mencionadas anteriormente (KOTZ, 1994; KOTZ, 2015).

A hipótese do artigo é que a transformação nas Forças Armadas estadunidenses se insere na ascensão da estrutura social neoliberal, após o colapso da estrutura fordista/keynesiana que havia predominado desde o final da Segunda Guerra Mundial. Esse processo foi retroalimentado: por um lado, o

[1]Mestrando do Programa de Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: joao.arthur.reis@gmail.com

fim do serviço militar obrigatório foi essencial no processo de rebalanceamento de forças sociais ao longo da década de 1970, que caracterizou o neoliberalismo. Por outro, na década de 1990 as Forças Armadas foram laboratório de experimentação das práticas do "novo gerencialismo público", com processos de privatização e terceirização (SILVER; SLATER, 2001; PAOLIELLO, 2016).

Serão observados três elementos centrais na reestruturação das Forças Armadas estadunidenses. A primeira seção trata do fim do serviço militar obrigatório e da consequente transição para uma força composta somente por voluntários, como parte do processo de retomada do poder de barganha das classes proprietárias em relação aos trabalhadores, nos anos 1970 (SINGLETON, 2014; STEWART JR, 2007). Em seguida, é analisada a mudança doutrinária efetuada ao longo das décadas de 1980 e 1990, fruto da revolução nas tecnologias de informação, que permitiu a consecução de uma estratégia mais intervencionista (DAVIS, 2010; MAHNKEN, 2008; NEVES JR, 2015). As duas seções finais tratam da reestruturação da relação do Estado com o Complexo Militar-Industrial no pós-Guerra Fria, com um aumento substancial na prática de privatizações e terceirizações na prestação de serviços de logística, consultoria e mesmo de combate (PAOLIELLO, 2016; FRANKE, 2010). Ao final, serão feitas algumas considerações sobre como essas mudanças refletem alterações na relação entre Estado e Mercado, a título de conclusão.

O Rebalanceamento de Forças Sociais e a Transição para o Neoliberalismo

A estrutura social de acumulação predominante que vigorou no centro do Sistema Internacional capitalista depois da Segunda Guerra Mundial será chamada aqui de fordista/keynesiana. Se o fordismo corresponde ao modo de acumulação caracterizado pelo consumo e produção em massa e por investimentos vultosos em capital fixo; o keynesianismo, sob a forma de regulação e intervenção ativa do Estado, serve como o meio de organização social que permitiu a máxima expansão das capacidades deste modelo (JESSOP, 1992; PECK; TICKELL, 1994; ARRIGHI, 1994). Essa regulação tinha, entre um dos seus principais componentes, uma organização relativamente harmônica das relações capital-trabalho. Esse pacto social, fundamentado na promoção do pleno emprego e em aumentos salariais consistentes com o aumento da produtividade, garantia um determinado grau de redistribuição do produto social, permitindo a expansão sustentada da demanda efetiva para os setores de consumo de bens duráveis (LIMONCIC, 2009).

Isso fora possível graças ao aumento do poder de barganha dos trabalhadores, iniciado com as políticas de regulação da negociação salarial coletiva do *New Deal* (LIMONCIC, 2009), mas que se consolidara plenamente durante a Segunda Guerra Mundial, como resultado do pleno emprego e como uma espécie de compensação pela prestação do serviço militar obrigatório. Os grandes exércitos de massas de soldados conscritos, bem como as massas de trabalhadores industriais que operavam na indústria de defesa, foram parte importante da construção desse "pacto social". Uma vez que o Estado demandava mão-de-obra militar e industrial para o esforço de guerra, aqueles que contribuíam passaram a exigir uma maior distribuição de direitos e renda (ARRIGHI, 1994; LEVI, 1996; MJOSET; VAN HOLDE, 2002; KESTNENBAUM, 2002; GIDDENS, 2001).

No pós-guerra, a intensa repressão macarthista às atividades políticas dos sindicatos gerou uma espécie de acordo tácito entre estes e as elites políticas e econômicas, em que se garantiam aumentos salariais constantes e manutenção do pleno emprego em troca de um baixo grau de contestação política (SERRANO, 2004). Ao longo das décadas seguintes, os gastos sociais em programas como a Nova Fronteira, de Kennedy, e a Grande Sociedade, de Lyndon Johsnon, consolidaram esta estrutura social (VAROUFAKIS ET AL, 2011).

Durante a Guerra do Vietnã, contudo, começaram a emergir contradições significativas nessa estrutura. Os elevados custos humanos e o aumento das convocações ao serviço militar obrigatório para uma guerra tida como injusta e desnecessária foram o impulso inicial para uma onda de agitação trabalhista e contestação à ordem, que se somaram às demandas por direitos civis na virada da década de 1970 (ARRIGHI, 1994; SILVER; SLATER, 2001). Entre 1968 e 1971, este aumento da contestação política, rompendo o período de maior conformismo social dos anos anteriores, levou ao acirramento do conflito distributivo nos principais países industrializados do centro capitalista. Devido à força que o trabalho organizado havia adquirido nas décadas anteriores, ocorreu uma elevação significativa dos salários nominais, cujas taxas de crescimento dobraram em relação aos vinte anos anteriores (SERRANO, 2004, p. 191).

Esse tensionamento distributivo passou a gerar uma pressão inflacionária e uma erosão das taxas de lucros nominais. Foi necessária toda uma década de inflação, estagnação e desemprego[2] (a chamada "estagflação"), ao longo da qual o poder de barganha dos sindicatos foi corroído, para que houvesse um rebalanceamento das forças sociais, agora pendendo para o empresariado e os grandes bancos.

> "À primeira vista, a melhor maneira de captar essas dificuldades seria com uma palavra: rigidez". Teria havido problemas com a rigidez dos investimentos de longo prazo e em larga escala nos sistemas de produção em massa, com a rigidez dos mercados e contratos de trabalho regulamentados, e com a rigidez dos compromissos estatais com programas de seguridade social e de defesa (ARRIGHI, 1994, p. 3).

O descontentamento das elites empresariais e financeiras com essa situação fez com que estas passassem a se articular de maneira cada vez mais ativa para revertê-la (SERRANO, 2004; PANITCH, GINDIN, 2012). O objetivo era flexibilizar o processo de acumulação, preso às amarras das obrigações trabalhistas e sociais e das vinculações orçamentárias consequentes. O desemprego, e, posteriormente, uma mudança nas estratégias empresariais, que levou à transplantação de plantas produtivas para países do Terceiro Mundo ou regiões de mão-de-obra mais barata dentro dos Estados Unidos, permitiram o desprendimento dessa rigidez no mercado de trabalho (PANITCH, GINDIN, 2012; VIZENTINI, 1992).

Já no âmbito dos compromissos estatais com os programas sociais e com a defesa, foi fundamental o fim do serviço militar obrigatório em 1973 (MITTELSTADT, 2015). A partir desse momento, uma transição

[2]Devido à força que a mão-de-obra organizada adquirira, não era possível adotar uma estratégia deflacionária e recessiva: a política monetária seguiu expansionista, sem elevar as taxas de juros nominais. Desse modo, a inflação permaneceu e a remuneração real dos ativos financeiros decresceu. A política fiscal também permaneceu expansionista, como resultado dos gastos militares elevados, em função do custeio das operações no Vietnã, e dos gastos sociais nos programas criados nos governos anteriores. Desse modo, a primeira resposta do governo Nixon foi a manutenção de uma política macroeconômica expansionista: a inflação persistiu, alimentada pelas pressões contínuas para elevações salariais de modo a repor a inflação (SERRANO, 2004).

gradual para um exército formado puramente por voluntários possibilitou o fim de pressões sociais contrárias a conflitos futuros (HOSSEIN-ZADEH, 2006). Uma vez que houve dificuldades imediatas para atingir os números de recrutas necessários, ainda na década de 1970 foram implementadas medidas para resolver este gargalo, da qual se destaca a construção de um programa de bem-estar social militar. O sistema então existente de bem-estar social estadunidense era composto por redes de segurança públicas e privadas, muitas criadas em adição aos primeiros programas do *New Deal*. Se estes eram vistos como uma recompensa à sociedade como um todo pela prestação do serviço militar dos soldados conscritos e pelo trabalho dos trabalhadores civis, agora o sistema de bem-estar militar passava a consistir em um incentivo ao alistamento (MITTELSTADT, 2015). Durante o governo Reagan, este processo evoluiu para um desmantelamento quase completo das redes de bem-estar públicas e um simultâneo fortalecimento dos incentivos ao alistamento. O financiamento do Fundo Universitário do Exército, por exemplo, se deu às custas do programa de financiamento universitário civil do governo federal (MITTELSTADT, 2015).

A partir de então, o aumento dos gastos militares, que atingiu um pico no governo Reagan, engendrou um mecanismo de redistribuição de renda de cima para baixo (HOSSEIN-ZADEH, 2006). Em um contexto de queda da arrecadação em razão dos cortes de impostos sobre propriedade, lucros e transações financeiras, e de grandes déficits orçamentários, foram efetuadas reduções de gastos sociais e em infraestrutura, com o pretexto de financiar os custos de defesa. A descentralização territorial das plantas produtivas e o ataque frontal aos sindicatos feito pelo governo Reagan se encarregariam de frear o aumento dos salários, que se mantém estagnados desde 1980 (PANITCH, GINDIN, 2012; SERRANO, 2004).

A consequente pauperização, em caráter quase permanente, de estratos de baixa renda da sociedade, garantiu um fluxo de jovens provenientes destes setores da sociedade para o serviço militar (HOSSEIN-ZADEH, 2006). Esse processo foi criticado tanto por lideranças civis do movimento negro quanto por militares, caracterizando-o como uma "conscrição da pobreza", uma vez que fazia com que o fardo do serviço militar recaísse não sobre a sociedade como um todo, mas quase que exclusivamente sobre setores de menor renda (SCHUBERT; KRAUS, 1998; HOSSEIN-ZADEH, 2006; STEWART JR, 2007). Ademais, muitos críticos afirmaram que o distanciamento entre a maior parte dos cidadãos da realidade da guerra permitido pelo fim da conscrição diminuiria a *accontability* da condução de segurança e defesa nacional (STEWART JR, 2007).

Esse processo como um todo representou uma mudança significativa na relação entre a sociedade e as elites burocráticas, militares, industriais e políticas nos Estados Unidos. A estrutura social que se desenvolvera durante a Segunda Guerra Mundial fora forjada pela construção de um vasto Complexo Militar-Industrial-Acadêmico e de uma ampla indústria civil ancorados em um pacto social que garantia não apenas a sustentação do modelo de crescimento econômico como também a eventual mobilização do conjunto destas capacidades humanas e materiais para a guerra. Esta capacidade de "uma sociedade tecnicamente proficiente para exercer uma força esmagadora sobre seus inimigos depende, no fim das contas, de um acordo anterior sobre os fins para o qual a habilidade e esforço coletivos deveriam ser

dirigidos" (MCNEILL, 1982, p. 375, tradução nossa). Este acordo foi rompido nos anos 1970 nos Estados Unidos.

Esta mudança na correlação de forças sociais correspondeu ao fim do ciclo político longo inaugurado com a eleição de Franklin Delano Roosevelt, em 1932, e inaugurando um novo nos anos finais do governo Carter (1979-1981) e, depois, no governo Reagan (1981-1989) (SILVER; SLATER, 2001). O "pacto social" fora substituído por um "pacto de elites" (BUENO, 2009). Os objetivos iniciais foram a derrocada da inflação vigente durante toda a década de 1970 e o enquadramento das forças do trabalho. No plano externo, foram marcados pelo enquadramento tanto de países aliados e quanto adversários (TAVARES, 1997; FIORI, 1999; FIORI, 2008; SILVER; SLATER, 2001). A institucionalização de normas e regimes internacionais que haviam caracterizado o pós-guerra foi substituída por uma acentuação do intervencionismo e da unilateralidade, bem como a internacionalização deliberada de novos padrões regulatórios estadunidenses, de caráter neoliberal (PANITCH; GINDIN, 2012).

Esse pacto de elites, resultante de um rebalanceamento de forças sociais, não deve ser entendido, contudo, apenas como consequência de uma captura do Estado por interesses privados, ou de uma subordinação deste a frações de classe específicas, mas sim como parte de um processo mais amplo de transformação do Estado. Como colocado por Paoliello (2016, p. 23-24), "Estado e mercado, no lugar de competir, agem em consonância na busca de seus interesses mútuos". Por mercado, entenda-se a coletividade das elites empresariais e financeiras (cada vez mais entrelaçadas), que se articularam ao longo da década de 1970 em torno de tal projeto, face ao que era percebido como uma perda relativa de poder de barganha frente às classes não trabalhadoras, em especial o proletariado.

O papel da reestruturação das Forças Armadas estadunidenses neste processo, tanto com o fim do serviço militar obrigatório quanto, posteriormente, com um reordenamento do Complexo Militar-Industrial e com as sucessivas terceirizações de atividades antes realizadas pelo Departamento de Defesa, é demonstrativo da ação estatal como conduzindo essa mudança de estruturas sociais. Desse modo é fundamental entender Estado e mercado não como esferas separadas e distintas, mas sim o Estado como uma arena de disputa entre classes e de criação de mercados, sujeita à influências de grupos sociais distintos. Em termos gramscianos, pode-se afirmar que há a constituição de um novo bloco no poder a partir da década de 1980, em razão da hegemonia de um novo alinhamento de grupos de interesse (MORTON, 2007).

Inovação Tecnológica e a Doutrina da Revolução em Assuntos Militares

A maneira pela qual a Guerra do Vietnã foi travada refletira o "modo americano de fazer a guerra" vigente, cuja tradição remontava à estratégia de Grant na Guerra de Secessão, de Pershing na Primeira Guerra Mundial e de Eisenhower na Segunda Guerra Mundial (BOOT, 2003; MAHNKEN, 2008). O conceito básico era de utilizar a capacidade de mobilização de recursos econômicos e humanos, garantida pelo recrutamento militar obrigatório e pelo poderio industrial do país, para efetuar grandes operações convencionais e derrotar o inimigo em uma guerra de atrito (BOOT, 2003; MAHNKEN, 2008).

Um elemento definidor na maneira com que os Estados Unidos eram capazes de canalizar seu aparato econômico e industrial para a guerra foi a capacidade tecnológica e de inovação, uma vez que gastos em defesa também tem papel importante no desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias (MARTINAGE, 2014; MAHNKEN, 2008; MEDEIROS, 2004; HOSSEIN-ZADEH, 2006; MCNEILL, 1982). Por conta de um maior incentivo à inovação do que a economia civil, devido à pressão competitiva externa a que está exposto, e por conta de grandes financiamentos públicos, o setor de defesa é um núcleo irradiador de pesquisa e desenvolvimento (TREBILCOCK, 1969). Há, em razão disso, um grande potencial de transbordamento tecnológico, quando se engendram arranjos que ajam como mecanismos de transmissão destas tecnologias para o resto da economia (MEDEIROS, 2004; MAZZUCATO, 2013). A capacidade de inovação do Complexo Militar-Industrial dos Estados Unidos, portanto, foi utilizada intensivamente ao longo da Guerra Fria para manter capacidade de dissuasão convencional frente aos números superiores da União Soviética (MARTINAGE, 2014; MAHNKEN, 2008; MEDEIROS, 2004).

O caráter irregular da Guerra no Vietnã, contudo, fez com que a alta tecnologia e o elevado poder industrial dos EUA tivessem pouco efeito na condução da guerra, uma vez que em que o Exército Norte-Vietnamita e a milícia Viet Minh combinavam ações convencionais e de guerrilha em um terreno difícil para a ocorrência de batalhas campais de alta mecanização (MAHNKEN, 2008). Mesmo as inovações tecnológicas e doutrinárias desenvolvidas para lidar com um inimigo irregular tiveram efeitos dúbios. Por exemplo, o amplo uso de helicópteros, como meio de mobilidade para a infantaria, tinha como contrapartida a necessidade de alocar grandes contingentes efetuando atividades logísticas em bases militares, tornando-as alvos fáceis de ações de sabotagem (MEDEIROS, 2004).

Como os custos humanos foram a principal causa da derrota na guerra, os esforços de modernização militar dos anos seguintes a ela focaram em se desvencilhar do componente humano e aumentar ainda mais a intensividade tecnológica (MAHNKEN, 2008; TOFFLER; TOFFLER, 1994). O objetivo inicial foi o de construir capacidades tecnológicas que pudessem compensar as vantagens numéricas soviéticas no teatro de operações da Europa Ocidental, região onde se acreditava ser mais provável uma conflagração militar central (MAHNKEN, 2008). Para tanto, era essencial o desenvolvimento de novas tecnologias, intensivas em poder de fogo, operadas por militares com tempo maior de treinamento, e uma integração maior entre as diferentes Forças (TOFFLER; TOFFLER, 1994). A Doutrina da Batalha Ar-Terra, emitida em 1982, forneceu a diretriz para reformas estruturais posteriores, como o Ato Goldwater-Nichols, de 1986, no sentido de criar mais capacidade de realizar operações combinadas (TOFFLER; TOFFLER, 1994).

A utilização desta doutrina e das novas tecnologias na Guerra do Golfo de 1991 definiu o rumo das reformas seguintes. Disseminou-se a crença de que a vitória rápida e quase sem baixas contra o Iraque se devia fundamentalmente às novas capacidades centradas na rede e em tecnologias de informação, em especial: (i) nos novos meios de consciência de situação, permitindo a criação do teatro sintético de operações; (ii) e na utilização de sistemas de guiagem de precisão (NEVES JR, 2015).

Ao longo das décadas de 1990 e 2000 foram feitos esforços no sentido de, cada vez mais, ampliar o controle operacional de modo a vencer com o uso mínimo de apoio terrestre (MEDEIROS, 2004).

Sintomático desse fenômeno foi o debate em torno da chamada "Revolução em Assuntos Militares" que emergiu na época (MAHNKEN, 2008). O argumento básico desta tese era de que a aplicação de novas tecnologias na guerra induziria uma forma de organizar as Forças Armadas, de modo a alterar a própria natureza da guerra (NEVES JR, 2015).

Em 1992, uma pesquisa do Pentágono chamada "Revolução Técnico-Militar: um estudo preliminar" fez uma avaliação do impacto do uso de tecnologias da informação na guerra, tendo como base a experiência do Golfo. A pesquisa fora comissionada por um analista do Pentágono chamado Andrew Marshall, após a publicação de estudos de analistas militares soviéticos que observaram apreensivos o uso combinado das novas tecnologias de reconhecimento e consciência de situação com sistemas de armas baseados em ataques de precisão, o que chamaram de "complexos de reconhecimento e ataque" (do inglês, *reconoissance-strike complexes*) (MAHNKEN, 2008).

Quando a expressão "Revolução em Assuntos Militares" passou a ser usada de maneira mais frequente, a partir de 1993, Marshall preferiu destacar o caráter "emergente" desta revolução: embora as tecnologias de informação tivessem demonstrado seu potencial revolucionário, era ainda necessário efetuar reformas profundas na organização do perfil das forças armadas para que de fato a revolução se consolidasse. Os pontos enfatizados consistiam, além da combinação de sistemas de comando e controle mais sofisticados com sistemas de armas que permitissem ataque em profundidade, no que ele chamava de "guerra de informação". Esta consistia na capacidade de "degradar, destruir e romper" os sistemas de informação do adversário, simultaneamente à de proteger as próprias operações de informação (MAHNKEN,2008).

A adesão das lideranças do Pentágono e das Forças Armadas às propostas de Marshall se tornou clara com a publicação, em 1993, de um projeto de construção de uma força de capacidade de projeção global, baseada nos Estados Unidos e de alta mobilidade, que pudesse substituir a utilização de forças baseadas em regiões próximas a áreas de conflito (TOFFLER; TOFFLER, 1994). Posteriormente, a nomeação de William Perry para o cargo de Secretário de Defesa, em 1994, resultou na publicação do *Joint Vision 2010* em 1996, documento que serviu como guia para futuras alterações na organização das Forças Armadas, e a Revisão Quadrienal de Defesa de 1997 reconhecia explicitamente a existência de uma RMA em curso (MAHNKEN, 2008).

A despeito da retórica revolucionária, os esforços de modernização militar dos Estados Unidos passaram a se pautar, ao longo das décadas seguintes, em modificações incrementais no Perfil de Forças. Para tanto, centraram-se em aumentar a prontidão para efetuar intervenções externas, evitando a necessidade de um demorado período de concentração de tropas em países aliados, como haviam sido os seis meses necessários para a concentração de 500 mil soldados na fronteira do Iraque, em 1991, durante a Operação Escudo do Deserto (MAHNKEN, 2008).

A ascensão da munição guiada de precisão e de aeronaves furtivas permitiu que os Estados Unidos, ao longo da década de 1990, usassem a força de maneira limitada e localizada, através do emprego do poder aéreo (MAHNKEN, 2008; GRAHAM, 2016). Desse modo, áreas de interesse secundário passaram a sofrer

intervenções de pequenas dimensões para atingir objetivos limitados, como coagir regimes rivais (Sérvia, Iraque) e punir grupos terroristas sem os comprometimentos que uma operação terrestre acarretaria (MAHNKEN, 2008, p. 179). A experiência do Iraque, particularmente, abriria o precedente para o que Anderson (2015, p. 110) chamou de "guerra convencional não declarada": a intensa campanha de bombardeios a que o regime de Saddam Hussein foi submetido a partir de 1993, quando foi acusado de lançar ataques contra curdos e xiitas no Iraque. O uso de bombardeios se tornou expediente a cada vez que o governo se recusava a cumprir com determinações do Conselho de Segurança da ONU (MAHNKEN, 2008).

As intervenções militares feitas em países da periferia, portanto, se tornaram laboratórios para as reformas militares em curso. Durante o governo Clinton, foram realizadas mais de 48 operações militares no exterior, destacando-se as intervenções na Somália (1992-1993), no Haiti (1994), na ex-Iugoslávia (Bósnia em 1994 e Kosovo em 1999) e o bombardeio quase ininterrupto do Iraque até a invasão de 2003 (FIORI, 2008).

A campanha do Afeganistão, em 2001, ao combinar uma campanha aérea com o uso de um reduzido número de unidades de Operações Especiais para funções de apoio e coordenação com forças locais (MAHNKEN, 2008), ensejou declarações de Donald Rumsfeld, então Secretário de Defesa, celebrando o "modelo afegão" de guerra e exaltando o surgimento de um modelo de forças armadas mais adaptável às possíveis ameaças do século XXI (RUMSEFLD, 2002). Em 2003, no Iraque, o fato de que um efetivo com cerca de metade do de 1991 foi capaz de derrubar em um curto espaço de tempo o governo de Bagdá levou analistas, acadêmicos e militares a decretarem o sucesso definitivo do "novo modo americano de fazer a guerra", centrado no uso de alta tecnologia para conduzir operações limitadas com custo humano baixo ou nulo (BOOT, 2003).

A mudança para um perfil de força de caráter mais intervencionista pode ser verificada pela transformação quantitativa dos contingentes militares. O governo Clinton, a partir de 1993, promoveu tanto uma redução de cerca de 30%, do efetivo total das Forças Armadas, quanto uma redução do orçamento da Defesa em mais de 40% (FRANKE, 2010, p. 10). O efetivo total passaria de 2.200.352 soldados em 1992, para 1.605.413 em 2013, 73% do total inicial. Em função do viés de construção de capacidade de intervenções de curta duração, esta redução não afetou as diferentes forças de maneira homogênea: embora Exército, Marinha e Aeronáutica tenham sido mais afetadas, o contingente dos Fuzileiros Navais teve um ligeiro aumento, e o das Forças Especiais aumentou seis vezes de tamanho (NEVES JR, 2015). As mudanças quantitativas demonstradas acima denotam uma mudança de caráter qualitativo: o corpo de Fuzileiros Navais tem caráter eminentemente expedicionário, e as Forças Especiais são usadas para operações cirúrgicas, de pequeno porte, em apoio a operações aéreas. Por outro lado, Força Aérea, Exército e Marinha são forças mais tradicionais, que tiveram parte de suas funções terceirizadas ou extintas. Essa redução dos números de pessoal ajudou a compensar os custos unitários maiores, próprios de Forças Armadas de voluntários profissionais (NEVES JR, 2015).

Um outro indicador da mudança para um perfil mais expedicionário é o aumento em investimentos e do inventário de veículos aéreos não-tripulados (VANTs, ou *drones*). Usados de maneira mais intensiva a

partir da década de 1990, como sistema de apoios das redes de vigilância e reconhecimento, passaram a desempenhar funções de detecção e eliminação de alvos. Em 2001, o inventário estadunidense total de VANTs era de 167 unidades; em 2012 passara a ser de 7.500, dos quais 225 possuíam capacidade de ataque (PERON, 2016).

Esse novo modelo de estrutura das Forças Armadas, que gradualmente foi instituído nos Estados Unidos, serviu como padrão de modernização militar para uma série de países, em especial seus aliados. Edson Neves Júnior (2015, p. 93) elenca uma série de elementos centrais deste perfil de força: (i) digitalização das plataformas de guerra, com priorização dos meios de consciência de situação e ataque de precisão; (ii) redução dos contingentes; (iii) redução e dinamização do sistema de estoques (emulando o padrão *just in time* toyotista); (iv) comando conjunto das Forças Armadas, com uma doutrina de operações conjuntas intensificada; (v) integração de sistemas de tecnologia da informação e criação de equipe de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e (vi) uma nova organização administrativa e institucional, incluindo terceirizações de uma vasta gama de atividades.

O fato é que essa transformação alterou a lógica do planejamento estratégico de defesa nos Estados Unidos, colocando os meios na frente dos fins. Na revisão quadrienal de defesa de 2001 ficou expresso o conceito de "modelo baseado na capacitação" (do inglês, *capabilities-based approach*) (MEDEIROS, 2004). Este se afasta de um planejamento baseado em cenários específicos de conflito, de modo a desenvolver estratégias de longo prazo para lidar com elas (*threat-based approach*), mas sim na criação de um portfólio de capacidades múltiplas, de modo a se adaptar a qualquer ameaça em um contexto de "incerteza" (RUMSFELD, 2002). Se antes se partia da determinação das principais ameaças existentes, para então determinar os meios a serem adquiridos de se combatê-las, agora as capacidades militares são determinadas em primeiro lugar. Como colocado por Medeiros (2004),

> "Diferentemente do antigo cenário de guerra, esta nova estratégia considera um teatro de operações difuso e disperso em ambientes distantes hostis, com um mínimo apoio por terra. Para este 'modelo baseado na capacitação' é essencial antecipar e simular a capacitação de ataque a um inimigo em potencial. (...) O núcleo desta estratégia é adquirir um permanente controle do espaço e a sua exclusão aos adversários (...), prover ataques precisos (evidentes no Afeganistão em significativo contraste com os ataques massivos e ineficientes no Vietnã nos anos 60) e obter superioridade operacional em áreas de acesso negado" (MEDEIROS, 2004, p. 249).

A implicação política dessa lógica e das novas capacidades foi a percepção de que não haveria mais necessidade de se travar campanhas militares prolongadas ou operações de larga escala, apenas o uso cirúrgico de forças para perseguir objetivos secundários. Assim se diminuía a discricionariedade para o uso da força, uma vez que se acreditava ser possível tornar a guerra mais barata, fácil e "humana" através do uso de munição guiada de precisão (MAHNKEN, 2008; ANDERSON, 2015). Em artigo de 2003, o teórico militar Raymond O'Mara resumiria a transformação na política externa estadunidense ao dizer que as Forças Armadas se adaptaram ao "ao seu novo papel de ferramenta de escolha, em vez de ferramenta de último recurso" (O'MARA, 2003, apud GRAHAM, 2016, p. 224).

A Guerra ao Terror, e em especial as intervenções no Afeganistão (2001) e Iraque (2003), representariam, na fase inicial das operações, o auge desta forma de pensar a guerra e, nas fases posteriores,

a demonstração de suas limitações, uma vez que resultaram em ocupações territoriais prolongadas. Exatamente como na guerra do Vietnã, a crença de que as maiores capacidades tecnológicas dos Estados Unidos seriam condição suficiente para vencer conflitos assimétricos revelou-se exagerada. O uso intensivo de alta tecnologia para criar "onisciência vertical" de modo a guiar as novas munições enfrenta algumas limitações quando não há muitos alvos físicos a serem destruídos e o inimigo se encontra disperso em ambientes urbanos, como no caso da insurgência iraquiana, ou montanhoso, como no caso dos talibãs afegãos (GRAHAM, 2016, p. 227). Isso teve duas consequências principais.

A primeira foi um reajustamento, no governo Obama, no sentido de reduzir ao máximo as baixas estadunidenses, de modo a evitar contratempos com a opinião pública. Desse modo, proliferaram guerras não-declaradas em regiões do Oriente Médio, Ásia Central e África, com o uso mais intensivo de VANTs, forças privadas de segurança (mercenários) e, em alguns casos, pequenos contingentes de Forças de Operações Especiais (ANDERSON, 2015). O panorama geral foi de uma perda quase completa de *accountability* da política de defesa e segurança nacional, uma vez que a maior parte destas intervenções foi feita frequentemente sem o conhecimento público (HOSSEIN-ZADEH, 2006).

A segunda consequência foi um redirecionamento do foco no desenvolvimento de novas tecnologias de rede e monitoramento, em vez de uma eventual descrença ou crítica à excessiva dependência de tal aparato. A dificuldade de depender de sistemas de rede para travar as guerras de contrainsurgência no Sul Global fez com que as demandas mais recentes de novas tecnologias no médio e longo prazo, tenham se centrado na construção de equipamentos de monitoramento mais sofisticados e que ampliem a capacidade de onisciência e vigilância em terrenos urbanos (GRAHAM, 2016). Este fetichismo tecnológico, que Cepik e Martins (2014) chamaram de "mito da bala de prata", tem levado à inversão da racionalização estratégica e levando à perda de seletividade e discricionariedade do intervencionismo. Como colocado por Mearsheimer, "nenhuma tentativa séria é feita de priorizar os interesses dos Estados Unidos, porque estes são virtualmente ilimitados" (MEARSHEIMER, 2011, p. 19).

Este próprio fato demonstra que não se pode creditar o intervencionismo estadunidense somente a um "erro" estratégico, como frequentemente a crítica neorrealista na literatura de Relações Internacionais aponta (como, por exemplo, em LAYNE, 1997; MEARSHEIMER, 2011). A lógica de inversão de meios e de fins no planejamento de defesa é uma consequência, e não a causa do problema. Mais do que a ausência de definição de grande estratégia, há um aumento considerável da influência do empresariado ligado ao Complexo Militar-Industrial na determinação de travar novas guerras e intervenções, bem como do engessamento de parte da burocracia e da influência de determinados *think-tanks* na própria definição dos termos do debate sobre defesa e segurança (HOSSEIN-ZADEH, 2006). É isso que faz com que mesmo o as questões mais fundamentais acerca do curso das guerras futuras e do remodelamento da estrutura de força seja conduzida a partir de preocupações táticas ou mesmo tecnológicas (MARTINS; CEPIK, 2014).

Para Hossein-Zadeh (2006), desde o fim da Guerra Fria o comportamento dos gastos militares dos EUA resulta fundamentalmente da influência, legal ou não, do empresariado do setor. Através de doações de campanha, lobby organizado, *think-tanks* e do fenômeno de portas-giratórias (a ocupação de postos-chave

no *establishment* de defesa por altos executivos de corporações do CMI), haveria uma captura do aparato estatal de defesa por este setor do empresariado. De fato, o processo decisório das políticas de defesa é descrito como sendo regido por um triângulo composto pelas agências civis de Defesa, as agências militares e os representantes da indústria bélica. Em torno destes, haveria uma rede de dependência, composta por trabalhadores e sindicatos do setor, congressistas representantes de regiões onde o setor de defesa emprega mão-de-obra, além de um vasto número de ex-militares e reservistas. Por outro lado, teria se formado uma rede institucional complementar, formada por *think-tanks*, firmas de consultoria, lobistas e companhias militares privadas de segurança (HOSSEIN-ZADEH, 2006).

A Reestruturação da Indústria de Defesa dos Estados Unidos

A indústria de defesa dos Estados Unidos foi essencial na construção do capitalismo americano. Uma vez que o único consumidor do setor é o Estado, que pode usar os gastos militares como componente autônomo de geração de demanda efetiva, ao gerarem investimento produtivo e empregos (HOSSEIN-ZADEH, 2006). O chamado "keynesianismo militar" foi central na recuperação econômica da Grande Depressão na Segunda Guerra Mundial, bem como na reconstrução dos países europeus no pós-guerra[3] (HOSSEIN-ZADEH, 2006; ARRIGHI, 1994; ANDERSON, 2015). Na década de 1990, contudo, o ambiente político internacional gerado pelo fim da Guerra Fria levou a uma queda brusca nos gastos militares. O resultado foi uma significativa redução das aquisições e nos contingentes militares (GANSLER, 2011; NEVES JR, 2015).

A diminuição das encomendas de novos sistemas de armas levou a um processo de concentração da indústria bélica, através de fusões e aquisições (TERRES, 2016). Já o enxugamento dos contingentes levou ao surgimento de um mercado de provedores privados de serviços militares (PAOLIELLO, 2016). Esses processos tiveram início nos anos 1990, mas seus efeitos políticos mais significativos se fizeram sentir somente na década seguinte, com a retomada dos gastos militares na década seguintes, fruto da Guerra ao Terror.

A queda na demanda por novas aquisições de sistemas de armas levou à acumulação de capacidade ociosa na indústria de defesa após o período de expansão da capacidade produtiva nos anos 1980. Em 1993, o governo, através de um anúncio do então Secretário de Defesa William Perry, passou a apoiar ativamente, através de subsídios, a chamada "consolidação" no setor. Ao longo da década seguinte, cerca de 50 das principais companhias seriam adquiridas, através de fusões horizontais ou aquisições verticais, por 5 grandes conglomerados: Lockheed Martin, Raytheon, General Dynamics, Boeing e Northrop Grumman (TERRES, 2016; GANSLER, 2011). Houve, na verdade, uma mudança na estrutura do setor como um todo: a indústria passou a ser caracterizada por um reduzido grupo de grandes conglomerados e uma miríade de pequenas empresas, com o virtual desaparecimento das firmas de porte médio, que frequentemente

[3] De fato, Massimo Pivetti (1992) destaca o papel dos investimentos militares e espaciais dos Estados Unidos como os principais componentes de demanda entre 1947 e 1968, e, após um período de queda e estagnação, entre 1969 e 1980, novamente como essenciais na retomada do crescimento no governo Reagan. A partir de 1980, estes teriam crescido a uma média anual de 7% em termos reais até o fim da década, impactando decisivamente a redução do desemprego de 10% no início do período para 6% em 1987, quando o gasto militar compunha quatro quintos do total das compras governamentais (PIVETTI, 1992, p. 374-375).

competiam em determinadas áreas com as firmas maiores, e foram sistematicamente compradas ou faliram (GANSLER, 2011).

Esse processo também levou a um relativo insulamento do setor de defesa da indústria civil, uma vez que uma série de empresas, especialmente ligadas à produção e desenvolvimento de tecnologias, saíram do ramo de defesa e/ou se recusaram a participar de projetos de P&D do Departamento de Defesa (GANSLER, 2011). O efeito previsível deste processo, como um todo, foi a diminuição do efeito multiplicador dos investimentos em defesa e do transbordamento de tecnologias militares para a área civil.

O volume de dólares envolvidos nas aquisições e fusões passou de US$ 2,7 bilhões em 1994 para US$ 31,2 bilhões em 1997. O nível de endividamento das empresas do setor, para realizar essas operações, passou de 15 bilhões em 1993 para 43 bilhões em 1999. A contrapartida financeira do processo de oligopolização, portanto, foi a elevação do grau de alavancagem e a multiplicação de ativos dos investidores de Wall Street que financiaram tal processo, sintomas da chamada financeirização (GANSLER, 2011). Esse fato é demonstrativo da estrutura social de acumulação - neoliberal - que se formava: a disseminação das fusões e aquisições ocorreu não apenas na indústria bélica, mas em diversos setores da economia, com efeitos semelhantes: concentração e aumento das carteiras de ativos dos investidores e das empresas[4] (BRAGA; CINTRA, 2004; VAROUFAKIS ET AL, 2011).

No período inicial, com os gastos do Departamento de Defesa com aquisições reduzidos substantivamente e com a consequente queda na produção e na taxa de lucro no setor, o valor das ações produzia retornos acima dos do resto da economia. Essa situação só se reverteu no final dos anos 1990, quando o valor das ações das principais companhias começou a despencar, resultado de uma década de manutenção de capacidade ociosa. Em 2000, no fim do governo Clinton, um pequeno aumento no orçamento de defesa levou a uma brusca valorização das ações (GANSLER, 2011).

Terceirizações e Privatizações

Na década de 1990, foi realizada uma reforma ampla na gestão governamental do país, com a aplicação de uma lógica empresarial, própria do que foi chamado de "novo gerencialismo público" (CEPIK; CANABARRO; POSSAMAI, 2010). Seus pressupostos incluíam a terceirização de funções que foram subitamente classificadas como tendo caráter "não-inerentemente governamental". O resultado foi a proliferação de oportunidades de mercado para as companhias militares de segurança privada (doravante PMSC, do inglês *Private Military Security Companies*) (GANSLER, 2011).

Este não foi um desenvolvimento em paralelo às mudanças que se desenvolveram nas Forças Armadas dos EUA, mas uma consequência direta destas. Embora tenha se iniciado já na década de 1950, houve uma expansão significativa das terceirizações e privatizações nos anos 2000, em especial durante as guerras no Iraque e Afeganistão (ver tabela 1). Por terem se tornado campanhas prolongadas de ocupação territorial, assumindo tarefas de contra insurgência e reconstrução, estes conflitos aumentaram a demanda

[4] Como destacado por Tavares e Belluzzo (2004), a ampliação da posse de ativos financeiros por parte de empresas no período da globalização financeira não representa apenas um acúmulo de capital para realizar investimentos fixos, mas sim uma mudança significativa na "estrutura de riqueza patrimonial", de modo que a variação nos valores desses ativos passou a ser central nas decisões de investimento do empresariado (TAVARES; BELLUZZO, 2004, p. 127).

por contingentes numa escala que as enxutas Forças Armadas não poderiam prover (FRANKE, 2010; PAOLIELLO, 2016).

Tabela 1: Taxa de civis-militares em conflitos selecionados.

Conflito	Civis (contratados pelos EUA)	Militares dos EUA	Proporção
Primeira Guerra Mundial	85,000	2,000,000	1:24
Segunda Guerra Mundial	734,000	5,400,000	1:7
Guerra do Vietnã	70,000	359,000	1:5
Guerra do Golfo (1991)	5,200	541,000	1:104
Intervenções nos Bálcãs	20,000	20,000	1:1
Guerra do Iraque (2007)	190,000	160,000	1:0,8
Guerra do Afeganistão (2009)	74,000	55,000	1:0,7
Guerra do Iraque (2010)	95,000	95,000	1:1

Fonte: Adaptado de CSS, 2010. Fonte: Congressional Research Service, Air Force Journal of Logistics.

A diminuição dos efetivos totais, fruto das reformas militares dos anos 1980 e 1990, emulada em alguma medida por várias Forças Armadas ao redor do mundo, somou-se à redução dos efetivos da ex-URSS: de 29 milhões de soldados ativos no mundo em 1988, havia 20 milhões em 2002. Ou seja, a mudança no Perfil de Força resultante do fim da conscrição levou em muita medida a um excedente de soldados no mundo, gerando oferta mão-de-obra qualificada (PAOLIELLO, 2016). O Estado americano agiu de maneira decisiva, portanto, pelo lado da oferta e pelo lado da demanda na construção deste mercado:

> "Em meados dos anos 1980 as Forças Armadas americanas passaram a cortar gastos e pessoal, mas o final da Guerra Fria não significou uma diminuição da demanda militar americana. A estratégia americana foi marcada, portanto, por uma diminuição da quantidade de homens disponíveis e manutenção, ou mesmo aumento das operações internacionais. Ao mesmo tempo o Estado americano criou laços de proximidade e estimulou o crescimento de um mercado de segurança privada" (PAOLIELLO, 2016, p. 23).

O passo inicial foi dado pelo Governo Reagan, que instalou a *Private Sector Survey on Cost Control*, em 1982, uma pesquisa sobre os gastos públicos conduzida por líderes empresariais. O objetivo era examinar de que maneira reduzir gastos públicos, tendo em vista os elevados déficits orçamentários do governo estadunidense. Embora estes déficits se devessem em grande medida ao salto nos gastos militares efetuado pelo seu governo, foram usados como desculpa para uma diminuição das funções de responsabilidade direta do Estado. O relatório final do estudo recomendava privatizações e terceirizações de uma ampla gama de atividades, que seriam realizadas de maneira mais eficiente pelo setor privado, a um custo menor (PAOLIELLO, 2016).

Em 1996, durante o governo Clinton, foram encomendados relatórios do *Defense Science Board*, um órgão de assessoramento do Departamento de Defesa em questões técnicas composto, entre outros, por altos executivos de PMSCs, dentre as quais se destacava a Dyncorp. Os relatórios produzidos apontavam uma economia de US$ 7 a 12 bilhões por ano, que poderiam chegar a US$ 30 bilhões em 2002, se fosse mantido um ritmo veloz de terceirizações de uma ampla gama de funções de construção, logística e

transportes. No ano seguinte, contudo, um estudo do *General Accounting Office* apontou que os relatórios eram bastante exagerados, superestimando os valores em até 75%. Uma das razões para tanto residiria no fato de que o mercado de PMSCs era oligopolizado e pouco competitivo, dando grande controle sobre os preços dos serviços oferecidos às empresas[5] (PAOLIELLO, 2016).

Em 2001, durante a gestão de Donald Rumsfeld no Departamento de Defesa, foi publicada a *Quadriennal Defense Review Report* (Relatório da Revisão Quadrienal de Defesa), enfatizando que somente as funções que pudessem ser feitas unicamente pelo Departamento de Defesa deveriam ser mantidas a cargo deste, terceirizando todas as tarefas auxiliares, como serviços de alimentação, manutenção e logística. Desse modo, o Departamento de Estado passou a separar as funções essenciais (*core functions*) das não essenciais (*non-core functions*) através de três gradações: (i) funções diretamente ligadas ao combate, estando sob responsabilidade do governo federal; (ii) funções indiretamente ligadas ao combate, a serem partilhadas pelos setores público e privado através de parcerias; (iii) funções não ligadas ao combate, a serem executadas pelo setor privado (FRANKE, 2010).

Há, grosso modo, três tipos principais de funções exercidas pelas PMSCs. Algumas se especializam em determinados tipos de funções ou se organizam em conglomerados de modo a cobrir todo o espectro de serviços oferecidos. As *provedoras militares* são as que fornecem combatentes, que se engajam diretamente no combate, fornecendo desde guarda-costas até pilotos. As *consultorias militares* são as que treinam forças armadas e policiais, ajudando em processos de reconstrução e reestruturação de Estados. Por fim, as empresas de *apoio militar* são que cuidam de logística, transporte, alimentação, inteligência e outros serviços. Este nicho representa a maior fração das receitas das PMSCs (PAOLIELLO, 2016).

Foi decisivo no processo de terceirizações o sistema de contratação chamado *Logistical Civil Augmentation Program* (LOGCAP). Embora tivesse surgido em 1985, e já tivesse sido usado em 1988, sua função era muito restrita, sendo usado para projetos de construção e reforma (PAOLIELLO, 2016). A partir de 1992, quando foi firmado o LOGCAP I, passou a ser uma espécie de sistema guarda-chuva, sob o qual eram firmados contratos para tarefas mais específicas, englobando toda a gama de serviços e funções ligados à manutenção e logística. Foram firmados quatro desde então e se estuda atualmente o LOGCAP V (PAOLIELLO, 2016; FRANKE, 2010).

O LOGCAP I (1992-1997) foi fechado com a então *Brown and Root* (posteriormente, se tornaria *Kellog*, *Brown and Root* – KBR – e em 2007 se tornaria uma subsidiária da Halliburton) para operações de logística em uma série de operações, das quais se destacam as intervenções nos Bálcãs. Estima-se que houvesse contratados privados na proporção de 1:1 com os militares empregados. O contrato LOGCAP II (1997-2002) foi firmado com a Dyncorp, para os esforços de reconstrução da Bósnia. O LOGCAP III (2002-2007), com a KBR, proveu apoio logístico a operações no Iraque, Afeganistão, Djibuti, Kuwait, Jordânia, Quênia, Uzbequistão e Geórgia. O LOGCAP IV diferiu de suas versões anteriores por ser fechado simultaneamente com a Dyncorp, KBR e Fluor, e estabelecendo um modelo competitivo entre as contratadas

[5] Estudos mais recentes, inclusive, concluíram que, em 33 de 35 setores do governo federal que foram avaliados (incluindo o Departamento de Defesa e as Forças), os servidores públicos custavam menos ao orçamento federal do que os gastos com pessoa terceirizado, podendo ser 1,83 maiores (POGO, 2011).

para disputarem tarefas individuais do contrato, indo desde funções de engenharia e construção, logística, comunicações, transporte e manutenção (FRANKE, 2010).

A nacionalidade dos civis que desempenham funções terceirizadas também foi mudou: aumentaram, em número e proporção, os chamados contratados de terceiros países (TCNs, do inglês *third country nationals*), em especial na Guerra do Iraque (PAOLIELLO, 2016; VICKY, 2010). Estes, vindos normalmente de países do Sul (América Latina, África e Ásia), ultrapassaram em muito a quantidade de contratados estadunidenses ou iraquianos: em 2008, já representavam cerca de 70% de todos os contratados, e em 2011 chegariam a quase 85% (PAOLIELLO, 2016).

O uso crescente de estrangeiros representa uma vantagem tanto para as empresas quanto para o Estado norte-americano. Utilizados primordialmente para funções de "necessidades básicas" como cozinha, manutenção e faxina, embora também para segurança e vigia, a remuneração dos TCNs é muito inferior à dos estadunidenses e a garantia de direitos trabalhistas mínimos é quase inexistente (VICKY, 2010). Além do mais, o uso de TCNs representa uma maneira de reduzir os custos políticos das guerras: quando mortos, não são contabilizados nas baixas estadunidenses, mas sim como civis não americanos. No Iraque, por exemplo, a terceirização das novas funções de logística associadas à guerra atual exige a alocação de contingentes significativos para a manutenção de bases e do equipamento, que não raro sofrem ataques e baixas num contexto de guerra irregular. Como as vítimas são em sua maioria terceirizados estrangeiros, estas mortes afetam pouco a opinião pública acerca do conflito (PAOLIELLO, 2016).

A importância crescente das consultorias militares no treinamento de forças armadas de países aliados ou do Sul demonstra de que maneira estas empresas são utilizadas para difundir os padrões regulatórios estadunidenses. A exportação de *know-how*, através do treinamento de forças armadas de países aliados, sempre foi um braço importante da Política Externa americana, com participação dos militares. Mas são as PMSCs que têm desempenhando este papel de maneira crescente: mais de 40 países do Leste Europeu, América Latina e África tem contratado consultorias estadunidenses para treinar suas forças armadas, frequentemente sendo subsidiadas pelo governo estadunidense através dos programas de ajuda militar. Na Hungria, bem como na Croácia e na Bósnia, tais empresas desempenharam papel importante na conformação das forças armadas para os padrões da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (AVANT, 2004).

No pós-Segunda Guerra Mundial, a exportação do modelo estadunidense de forças armadas através dos programas de rearmamento militar, com a própria criação da OTAN, foi fundamental para reproduzir as estruturas sociais fordistas/keynesianas nos aliados americanos (ARRIGHI, 1994; ANDERSON, 2015). A partir da década de 1980, a reprodução do novo modelo estadunidense também serve para reproduzir técnicas e processos do *new public management*. Ou seja, a emulação de modelos organizacionais das Forças Armadas através de programas de ajuda serve como canal de transmissão dos padrões estadunidenses de regulação e de inovações institucionais.

O que se pretende demonstrar aqui é que a concessão de atividades fundamentalmente estatais a setores privados é parte do processo de mudança na matriz institucional do Estado como resultado do fim do

pacto social do pós-guerra e da transição para uma estrutura neoliberal. Isso possibilitou uma representação muito mais forte e direta dos interesses das elites empresariais e financeiras na formulação da política estadunidense[6].

Mas a emergência de um mercado privado de segurança e provisão de serviços militares, a partir dos anos 1990, não corresponde a uma perda do monopólio estatal da violência, como poderia parecer. Como demonstrado por Brancoli (2016), a definição de Estado de Tilly (1985, 1992) não é centrada na "posse legítima do monopólio da violência", como na concepção weberiana, mas sim no controle dos meios de coerção. Estes, historicamente, não foram necessariamente estatais: o uso pelo Estado de mercenários e corsários, ou mesmo de grupos de bandidos organizados, foi parte essencial da construção estatal na Europa, por exemplo. O uso de "forças não-governamentais licenciadas" foi um "programa governamental" bastante frequente na centralização dos meios de coerção por parte do Estado em um período em que este não o detinha por completo (TILLY, 1992 *apud* BRANCOLI, 2016). Assim, a versão contemporânea destas forças não-governamentais licenciadas também é utilizada como um programa governamental.

Considerações Finais

O objetivo deste trabalho foi identificar as consequências da transformação do Estado e do capitalismo estadunidense para as Forças Armadas. A hipótese era de que a transição do paradigma fordista-keynesiano para o neoliberalismo esteve entrelaçada com as reformas das Forças Armadas a partir de meados da década de 1970. Para testar tal hipótese, foram analisadas três dimensões em que a política de defesa foi alterada.

A primeira seção buscou demonstrar como uma transformação no sistema de recrutamento teve um papel importante na desvinculação das classes proprietárias de uma rigidez estrutural imposta pelo Estado keynesiano. Esta mudança se tornou o impulso inicial de reforma ampla das Forças Armadas que ocorreriam nas décadas seguintes, atendendo aos desígnios de uma coalizão de interesses de classes proprietárias em íntima relação com o Estado.

As seções seguintes buscaram especificar como ocorreram as transformações nas Forças Armadas. Em primeiro lugar, a revolução nas tecnologias de informação e comunicação, somada ao fim do serviço militar obrigatório, levou uso cada vez menor de operações terrestres e, consequentemente, da necessidade de "mão-de-obra". O resultado líquido foi um perfil de Forças Armadas mais adequado à realização de intervenções de escala reduzida. As consequências mais notáveis foram uma escalada no intervencionismo.

Em seguida, foi apresentada a ampla reestruturação pela qual passou o Complexo Militar-Industrial dos Estados Unidos ao final da Guerra Fria: uma concentração do setor em alguns poucos conglomerados, que ficaram mais insulados da economia civil e com uma maior influência junto às burocracias estatais e lideranças políticas. As consequências desse processo e sua relação com o fim do serviço militar obrigatório e a mudança na estrutura das Forças Armadas ficaram claras nas guerras do Iraque e do Afeganistão, quando

[6] O que se nota aqui é que a atuação estatal é determinada tanto por sua matriz institucional quanto pela cristalização dos programas e estratégias adotados por grupos sociais conflitantes dentro do Estado (TAPIA; ARAÚJO, 1991).

a necessidade de soldados em terra levou a uma explosão na demanda por terceirizados para desempenhar funções de logística e apoio de combate.

Atualmente, os Estados Unidos parecem estar vivenciando os impasses resultantes da manutenção de uma política de defesa pautada no intervencionismo por mais de duas décadas. A ascensão de Rússia e China como adversários de maior peso em alguns teatros de operações regionais, ainda que em caráter assimétrico, tem feito surgir um debate sobre o planejamento de defesa de longo prazo do país. Documentos estratégicos mais recentes têm advogado por um redimensionamento da presença militar estadunidense no mundo, com a diminuição de intervenções no Oriente Médio e um foco na construção de capacidades para operar contra adversários de maior porte militar. Também é notória a iniciativa da *Third Offset Strategy*, que busca deslanchar uma ampla transformação tecnológica e organizacional nas Forças Armadas de modo a manter a liderança estadunidense nas próximas décadas.

Contudo, não é claro o que a política de defesa do governo Trump representará para estes projetos. Por enquanto, a nova administração tomou passos na direção de elevar os já elevados gastos de defesa, aumentar a autonomia e o poder decisório das lideranças militares e usar ainda mais intensivamente unidades de Operações Especiais para realizar intervenções de baixa intensidade em diversos países. Esses fatos são demonstrativos de como as transformações estruturais descritas neste trabalho operam em um nível mais além do que a simples influência do empresariado na definição de determinada agenda política. Foi o próprio horizonte de debate e planejamento da política de defesa que mudou substancialmente desde o fim da Guerra Fria.

No plano interno, a estrutura social profundamente desigual que foi gestada a partir do desmanche deliberado do pacto social, descrito na primeira seção deste trabalho, parece estar desmoronando, sem um substituto visível. A eleição de Donald Trump, que ao que tudo indica em muito se explica pela centralidade da pauta da geração de empregos e do retorno de um passado mais glorioso, também parece demonstrar esse argumento. Ademais, resta saber quais as consequências futuras do processo de militarização e de aumento da vigilância no plano interno.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **A política externa norte-americana e seus teóricos**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ARRIGHI, Giovanni**. O Longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.

AVANT, Deborah. Privatizing Military Training. **Foreign Policy in Focus**, v. 7, n. 6. FPI, 2002.

BOOT, Max. The New American Way of War. **Foreign Affairs**, 01 Julho 2003. Disponivel em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2003-07-01/new-american-way-war>. Acesso em: 31 Agosto 2015.

BRAGA, José Carlos de Souza; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. Finanças Dolarizadas e Capital Financeiro: exasperação sob comando americano. In: FIORI, José Luis. **O Poder Americano**. p. 253-308. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRANCOLI, Fernando. **Companhias Antropofágicas de Segurança no Sul Global: Narrativas de Privatização da Violência e Construção de Ameaças na Líbia e no Afeganistão.** Tese de Doutorado em Relações Internacionais. São Paulo: Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho" (Unesp), UniversidadeEstadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de SãoPaulo (PUC-SP), 2016.

BUENO, Eduardo Urbanski. **Paradigmas Técnico-econômicos, Pactos de Elites e o Sistema Monetário Internacional**. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) — Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego; POSSAMAI, Ana Júlia. Do Novo Gerencialismo Público à Era da Governança Digital. In: CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego (orgs.). **Governança de TI — Transformando a Administração Pública no Brasil.** Porto Alegre: WS Editor, 2010.

CEPIK, Marco; MARTINS, José Miguel Quedi. Defesa Nacional Antimíssil dos EUA: A Lógica da Preempção e suas Implicações Internacionais. In: ARTURI, Carlos Schmidt (org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. p. 14-47. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

CSS. Privatising Security: The Limits of Military Outsorcing. **CSS Analysis in Security Policy.** Zurich: Center for Security Studies (CSS), 2010.

DAVIS, Paul K. Military Transformation? Which Transformation, and What Lies Ahead? In: CIMBALA, Stephen (org.**). The George W. Bush Defense Program: Policy, Strategy, and War**. Washington: Potomac Books, 2010.

FINER, Samuel. State- and Nation-Building in Europe: The Role of the Military. In: TILLY, Charles (org). **The Formation of National States in Western Europe.** Cap. 2, p. 84-163. Nova Jersey: Princeton University Press, 1975.

FIORI, José Luís (org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 1º Edição. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

FIORI, José Luís. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos Aguiar; SERRANO, Franklin. O **Mito do Colapso do Poder Americano**. Cap. 1. p. 11-70. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

FRANKE, Volker. Security by Contractor: Outsourcing in Peace and Stability Operations. **Complex Operations Case Studies Series,** n. 1. Washington: Center for Complex Operations, 2010.

GANSLER, Jacques S. **Democracy's Arsenal**: Creating a Twenty-First-Century Defense Industry. Cambridge: MIT, 2011.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a Violência**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

GRAHAM, Stephen. **Cidades Sitiadas**: o novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo, 2016.

HOSSEIN-ZADEH, Ismael. **The Political Economy of U.S. Militarism**. New York: Palgrave MacMillan, 2006.

JESSOP, Bob. Regulation Theories in Retrospect and Prospect**. Economy and Society**, v. 19 n. 2, 1990.

JESSOP, Bob. Fordism and post-Fordism: a critical reformulation. In: SCOTT, A. J.; STORPER, M. J. (ed.). **Pathways to Regionalism and Industrial Development**. p. 43-65. London: Routledge, 1992.

JOHNSON, Chalmers. Chalmers. **The Sorrows of Empire**: Militarism, Secrecy and the End of the Republic. London: Verso, 2004.

KESTNMBAUM, Meyer. Citizen-Soldiers, National Service and the Mass Army: the Birth of Conscription in Revolutionary Europe and North America. In: MJØSET, Lars (Org.); VAN HOLDE, Stephen (Org.).

The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces. Cap. 1. p. 117-144. Oslo: Elsevier, 2002.

KOTZ, David M. **The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism**. Massachussets: Harvard University Press, 2015.

KOTZ; David. Interpreting the Social Structures Accumulation Theory. In: KOTZ; David; MCDONOUGH, Terrence; REICH, Michael (ed.). **Social structures of accumulation**: The Political Economy of Growth and Crisis. p. 50-71. New York: Cambridge University Press, 1994.

LAYNE, Christopher. From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy. **International Security**, v. 22, n. 1, pp. 86-124, 1997.

LEVI, Margaret. "The Institution of Conscription". **Social Science History**, Durham, v. 20, n. 1, 1996. p. 133-167.

LIMONCIC, F. **Os Inventores do New Deal**: Estado e sindicatos no combate à Grande Depressão. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009

MAHNKEN, Thomas G. **Technology and the American Way of War since 1945**. Nova Iorque: Columbia Press University, 2008.

MARTINAGE, Robert**. Toward a New Offset Strategy:** exploiting US long-term advantages to restore us global power projection capability. Washington: Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA), 2014.

MAZZUCATO, Mariana. **The Entrepreneurial State**: Debunking Public vs Private Sector Myths. London, Anthem Press, 2013.

MCNEILL, William H. **The Pursuit of Power**: Technology, Armed Forces and Society since A.D. 1000. Chicago: Chicago University Press, 1982.

MEARSHEIMER, John. 'Imperial by Design'. **National Interest**, n. 111, January/February, 16-34, 2011.

MEARSHEIMER, John. J. The British Generals Talk: a Review Essay. **International Security**, v. 6, n. 1, p. 165–184, Summer, 1981.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. O Desenvolvimento Tecnológico no Pós-Guerra como um Empreendimento Militar. In: FIORI, José Luis. **O Poder Americano**. p. 225-252. Petrópolis: Vozes, 2004.

MITTELSTADT, Jennifer. Welfare's Last Stand. **AeonEssays Online**. Disponível em: https://aeon.co/essays/how-the-us-military-became-a-welfare-state. Acesso em 23 de Abril de 2016.

MJØSET, Lars; VAN HOLDE, Stephen. Killing for the state, dying for the nation: an introductory essay on the life cycle of conscription into Europe's Armed Forces. In: MJØSET, Lars; VAN HOLDE, Stephen (Org.). **The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces.** p. 3-94. Oslo: Elsevier, 2002.

MORTON, Adam David. **Unravelling Gramsci**: Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy. London: Pluto Press, 2007.

NEVES JÚNIOR, Edson J. **A Modernização Militar da Índia: as Virtudes do Modelo Híbrido.** Tese de Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. **The Making of Global Capitalism**: The PoliticalEconomy of American Empire. New York: Verso, 2012.

PAOLIELLO, Tomaz Oliveira. **Anatomia de uma Empresa Militar e de Segurança Privada: a Empresa Dyncorp em Perspectiva Global**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. São Paulo: Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho" (Unesp), UniversidadeEstadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de SãoPaulo (PUC-SP), 2016.

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder. In: AMIN, Ash. **Post-Fordism: a Reader**. p. 280-315. Oxford: Blackwell Publishers, 2003.

PERON, Alcides Eduardo dos Reis. **American way of war: o reordenamento sociotécnico dos conflitos contemporâneos e o uso de drones**. Tese de Doutorado em Políticas Científicas e Tecnológicas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2016.

PORTER, Patrick. **Sharing Power?** Prospects for a U.S. Concert Balance Strategy. Strategic Studies Institute and US Army War College Press, 2013.

POSEN, Barry; ROSS, Andrew L. Competing Visions for U.S. Grand Strategy. **International Security**, v. 21, n. 3, pp. 5-53, 1996.

PIVETTI, Massimo. Military Spending as a Burden on Growth: An 'Underconsumptionist' Critique. **Cambridge Journal of Economics**, v. 14, n. 4, 1992. p. 373-384.

RUMSFELD, Donald. **Transforming the Military**. Foreign Affairs, v. 81, n. 3, 2002.

SCHUBERT, Frank N.; KRAUS, Theresa L. **Tempestade do Deserto**: Operações da Guerra do Golfo. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1998.

SERRANO, Franklin. Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar-Flexível. In: FIORI, José Luis. **O Poder Americano**. p. 179-223. Petrópolis: Vozes, 2004.

SILVER, Beverly J; SLATER, Eric. As Origens Sociais das Hegemonias Mundiais. In: ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. (org.). **Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial.** Cap. 3. p. 161-226. Rio de Janeiro: UFRJ-Contraponto, 2001.

SINGLETON, John D. Slaves or Mercenaries? Milton Friedman and the Institution of the All-Volunteer Military. **Center for History of Political Economy Seminar**. Duke University, 2014.

STEWART JR, Walter S. Exército de Voluntários: Ainda Podemos Reivindicar que é um Sucesso? **Military Review - Edição Brasileira**, Forte Leavenworth, n. 1, p. 26-34, Janeiro-Fevereiro 2007.

TAPIA, Jorge; ARAÚJO, Angela M. C. **Estado, Classes e Estratégias**: notas sobre um debate. Campinas: UNICAMP, 1991.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da C.; FIORI, José. L. **Poder e dinheiro:** uma economia política da globalização. 1º Edição. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luis Gonzaga. A Mundialização do Capital e a Expansão do Poder Americano. In: FIORI, José Luis. **O Poder Americano**. p. 111-138. Petrópolis: Vozes, 2004.

TERRES, Helena Marcon. Reestruturação do Complexo Militar-Industrial Estadunidense no Pós-Guerra Fria: A Política de Fusões e Aquisições de Clinton. In: **IX ENABED - Forças Armadas e Sociedade Civil: Atores e Agendas da Defesa Nacional no Século XXI**, 2016, Florianópolis. Anais Eletrônicos do IX ENABED, 2016.

TILLY, Charles. **Coercion, Capital and European States AD 990-1990**. 1º Edição. ed. Cambridge: Basil Blacwell Inc, 1990.

TILLY, Charles. War Making and State Making as Organized Crime. In: **Bringing the State Back In**. EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOPCOL, Theda (org.). p. 169-187. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

TOFFLER, Alvin; TOFFLER, Heidi**. Guerra e Anti-Guerra**: Sobrevivência na Aurora do Terceiro Milênio. Rio de Janeiro: Record, 1994.

TREBILCOCK, C. "Spin-Off" in British Economic History: Armaments and Industry, 1760–1914. **The Economic History Review**, v. 22, n. 3, p. 474–490, dez. 1969.

VAROUFAKIS, Yanis; HALEVI, Joseph; THEOCARAKIS, Nicholas. **Modern Political Economics**: Making Sense of the Post-2011 World. New York: Routledge, 2011.

VICKY, Alain. Soldados africanos para guerras norte-americanas. Le Monde Diplomatique Brasil, 03 de Junho de 2012. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1214>. Acesso em 02 de Julho de 2016.

VIZENTINI, Paulo G. F. (org) **A Grande Crise**: A Nova (Des)ordem Internacional dos Anos 80 aos 90. 1º Edição. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1992.

Recebido em 02 de janeiro de 2017.
Aprovado em 17 de julho de 2017.

RESUMO

Este trabalho busca analisar a economia política dos condicionantes do intervencionismo estadunidense que se configurou a partir do final da Guerra Fria. Para tanto, as mudanças na estrutura das Forças Armadas efetivadas desde o fim da Guerra do Vietnã serão observadas sob o viés das relações entre Estado e Mercado.

Palavras-chave: Política de Defesa dos Estados Unidos; Estrutura das Forças Armadas, Economia Política Internacional.

ABSTRACT

This work aims to analyze the political economy of the United States interventionist policies since the end of the Cold War. In order to do so, the transformations in the Armed Forces Structure since the Vietnam War shall be observed under the prism of State-Market relations.

Key-words: United States Defense Policy; Armed Forces Structure; International Political Economy.

CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

AMEAÇAS REGIONAIS E COOPERAÇÃO EM DEFESA: ESTUDO SOBRE A AMÉRICA DO SUL

Regional threats and defense cooperation: studie about South America

Tamires Aparecida Ferreira Souza [1]

Introdução[2]

As relações internacionais podem ser consideradas como processos sociais de aprendizagem e construção de identidade, baseadas em transações, interações e socialização. Entre estes processos pode-se apontar a cooperação que, *para Wendt (1992, 400-1), é capaz de redefinir os interesses da política de segurança dos atores envolvidos. Ademais, segundo Deutsch (1978, p.204-6), a cooperação proporciona a* confluência *de unidades, anteriormente separadas, em um sistema coeso e interdependente, capaz de suportar pressões, tensões e desequilíbrios, assim como é fundamental para que pretensões conjuntas sejam alcançadas.*

Observando-se o caso sul-americano, nota-se que durante os séculos XIX e XX, a região esteve constituída por inseguranças e conflitos que, apesar de em número baixo, suas intensidades afetavam toda a configuração regional. Todavia, com o advento do século XXI, verifica-se uma mudança de cenário, caracterizado pela busca da cooperação tanto bilateral como multilateral, especialmente com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Destaca-se que, apesar desse processo, ainda constata-se a existência de ameaças, as quais possuem um caráter perceptivo de acordo com o interesse de cada Estado, tendo-se, assim, a necessidade de buscar avanços nos processos cooperativos, especialmente em relação à confiança mutua e à transparência.

O presente artigo busca compreender o papel das ameaças para a cooperação em defesa regional. Para tanto, utiliza-se como material empírico o Conselho de Defesa Sul-Americano, criado em 2008, que constitui o primeiro processo cooperativo em defesa que abrange a América do Sul como um todo. Partilha-se da consideração de que *as ameaças compartilhadas despertam uma visão cooperativa entre os países, para que os*

[1]Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho". Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Email: tamires.souza@yahoo.com.br

[2]O presente artigo contém seções integrantes da dissertação de mestrado do autor. Ademais, o artigo foi apresentado e aperfeiçoado no Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) - Governança Global: transformações, dilemas e perspectivas; e no I Encontro Regional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa – Sudeste. Agradecimento especial às contribuições do Prof. Dr. Marco Cepik, Prof. Dr. Samuel Soares e Profa. Dra. Suzeley Mathias.

mesmos, por meio de medidas e ações conjuntas, busquem o fortalecimento de sua segurança e a desconstrução de suas inseguranças*, tanto nacionais como regionais.*

Desta forma, na primeira seção do artigo são analisados os conceitos de segurança e ameaças, realizando uma discussão com os principais teóricos. Já na segunda seção, estuda-se o caso das ameaças na América do Sul, concomitante aos processos cooperativos despertados por tais. Como última seção, se tecem algumas considerações sobre a UNASUL e o CDS, e o papel das ameaças nesse cenário.

Debate conceitual: Segurança, Ameaças e Cooperação em Defesa

O debate conceitual torna-se um importante instrumento para a construção de proposições e quadros analíticos. Para tanto, iniciaremos a discussão com o estudo do conceito de segurança. Deve-se destacar que tal conceito perpassa alguns caminhos de interpretação, especialmente quando sua orientação se volta para a reflexão pragmática, efetuada por governantes estatais e estrategistas de Forças Armadas; ou quando a reflexão está marcada pela abordagem da guerra e da defesa pelo viés epistemológico, por meio do conceito e da teoria. (SAINT-PIERRE, 2015, p.138-9)

O termo segurança é constantemente associado à corrente realista, na qual, pela abordagem de Waltz, a segurança é o "mais alto fim" dos Estados. Nesse sentido, a segurança estatal é a busca constante pela sua sobrevivência. Contudo, tal abordagem é demasiada abrangente, visto não explicitar os valores que perpassam essa segurança e o quanto é necessário para garantir a almejada sobrevivência. (BALDWIN, 1997, p.21) Paralelamente, Booth (2007, p.98-103) apresenta a sobrevivência como condição existencial, em que a segurança deve ser definida por meio de experiências, análises e medos dos que vivem em insegurança, sendo considerada pelo autor como um "*survival-plus*", sendo o *plus* "liberdade das ameaças determinantes da vida", portanto, com "espaço para fazer escolhas". De forma complementar, Cepik (2001 apud MORAES 2010, p.37) define segurança nacional como meio de "proteção coletiva e individual" da sociedade "contra ameaças plausíveis à sua sobrevivência e autonomia", destacando o papel relativo da condição de segurança.

Buscando-se uma definição mais delimitada, Wolfers (1952, p.484-492) introduz segurança como um valor negativo, como a ausência do mal da insegurança. Assim, segurança, objetivamente, "mede a ausência de ameaças a valores adquiridos", e subjetivamente, a "ausência do medo de que tais valores serão atacados". Contrariamente à essa concepção, Baldwin (1997, p.13) substitui o termo por "a baixa probabilidade de dano aos valores adquiridos". Apesar de o autor acreditar que tal mudança não afeta significativamente a definição original, cremos que a implicação de seu termo é extensa e apresenta efetiva alteração, pois, a concepção de ausência de ameaças, quando empregada na realidade, constitui-se como utópica, já que na visão estratégica de um Estado sempre haverá a previsão de alguma ameaça, mesmo que seja futura. Ainda para Baldwin, a estratégia volta-se para a articulação planejada da política, estando associada à manutenção da segurança nacional de um Estado, e assim o preparo e a antevisão frente a possíveis ameaças que possam afetar sua segurança. Ademais, mesmo com a presença de determinadas ameaças, um Estado ainda é capaz de se sentir seguro, ao menos parcialmente, já que pode estar preparado o suficiente para assegurar a sua segurança (em aspectos tanto militares, como políticos ou cooperativos) ou

ter a percepção de segurança em campos específicos. A abordagem de Baldwin aproxima-se aos casos empíricos, já que, como observaremos na próxima seção, a região sul-americana ainda apresenta ameaças que perpassam seus Estados, porém os mesmos possuem um relativo grau de segurança. Além disso, a definição de Baldwin (1997, p.14-7) torna-se ainda mais relevante quando realiza um aprofundamento por meio de duas grandes questões: "segurança para quem?" e "segurança com quais valores?".

Faz-se importante ressaltar que com o fim da Guerra Fria houve uma ampliação do conceito segurança, que passou a incluir objetos além do estatal (indivíduos e instituições), e outras formas de ameaças (econômica, política, social, etc.), nascendo, nesse contexto, a definição de segurança multidimensional (SAINT-PIERRE, 2008, p.60). Todavia, esses novos tipos de segurança (como econômica, ambiental e social) não constituem diferentes conceitos, e sim termos com dimensões específicas (BALDWIN, 1997, p.23).

Apresentada a discussão sobre segurança, voltamo-nos ao estudo das ameaças que está intimamente relacionado às conceitualizações apresentadas. Ressalta-se o emprego usual do termo sem sua devida definição e por isso, esse debate é considerado essencial. Uma primeira definição de ameaça centra-se no campo das Forças Armadas, em que, segundo Cabral Couto (1988 apud SEQUEIRA, 2015, p.48), ameaça é um acontecimento ou ação "que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais". Comparativamente, as Nações Unidas (2005 apud SEQUEIRA, 2015, p.48-9) definem o termo como "qualquer acontecimento ou processo que leva à perda de vida ou à redução de expectativas de vidas humanas em larga escala e que ponha em causa a unidade do sistema internacional, ameaçando a segurança internacional". Já a definição que consideramos mais abrangente e que condiz com o objetivo deste trabalho é que, segundo Saint-Pierre (2007, p.03), o conceito de ameaça (anunciante de temor) está associado à percepção de quem está sendo ameaçado, sendo assim, "ameaça é uma representação, um sinal, uma certa disposição, gesto ou manifestação percebida como o anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe". De forma complementar, Mathias (2003, p.01-2) aborda que as ameaças são determinadas a partir do interesse de cada Estado, sendo que, quanto menor a clareza desse interesse, maior dificuldade o mesmo terá na construção da percepção de ameaças.

Com a devida discussão dos termos apresentados, buscamos efetuar a ligação dos mesmos com o campo da cooperação.

> De acordo com Keohane (1984, p.51-4) a cooperação ocorre quando os atores passam a acordar seus comportamentos e ações (voltados a um objetivo), que não estavam em harmonia (políticas dos atores permitem a conquista dos objetivos um dos outros, de forma automática), por meio de negociações, como uma coordenação política (decisões ajustadas em conjunto), obtendo-se com isso, ganhos. Ressalta-se que a cooperação não implica na ausência de conflito, sendo assim considerada como uma reação ao conflito ou ameaça de tal. (SOUZA; SCHWETHER, 2014, p.439)

Desta forma, a cooperação cria condições institucionais para efetuar a convergência de interesses, sendo os regimes (normas e princípios) meios para garantir a estabilidade e união dos objetivos dos Estados membros (BETTS; EAGLETON-PIERCE, 2005, p.06). Com o fim do conflito bipolar, a cooperação em segurança passou a constituir-se como o novo padrão de cooperação, sendo definida, por Muthanna (2006

apud REZENDE, 2013, p.26-7), como relações entre civis e militares, abrangendo o campo político, militar, civil e de defesa, cerceando Ministérios de Defesa e Forças Armadas (REZENDE, 2013, p. 26-27). De acordo com Soares (2008, p.166-7) a cooperação em defesa volta-se a duas vertentes relevantes: "a vigilância e controle de fronteiras, fortalecida pelo impacto das novas ameaças, somadas a ações de intercâmbio na área de inteligência"; e a "estratégia de ocupação de espaços no cenário internacional, enquanto ator integrado em bloco". Nesse sentindo, o autor verifica que esse tipo de cooperação pode proporcionar uma aproximação entres os Estados conduzindo a constituição de interesses comuns, mesmo que anteriormente percepções de desconfiança tenham sido desenvolvidas.

Ameaças na América do Sul: desenvolvimento de processos cooperativos

Com o término da Guerra Fria, verifica-se um cenário de regionalização de conflitos e de suas resoluções, sendo que os Estados passaram a "buscar formas coletivas, já que as ameaças atuais perpassam as fronteiras nacionais e regionais". Observa-se a necessidade de cooperação inter-estatal, voltada para a solução de ameaças e o aprofundamento da segurança nacional e regional. (SOUZA, 2016, p.125)

Segundo o Livro Branco de Defesa da Argentina (2010, p.29), verifica-se uma melhora nas relações interestatais na América do Sul, resultante de diálogo, cooperação e concertação, constituindo uma região estável. Ao mesmo tempo, têm-se como crescentes as ameaças transnacionais e a insegurança interna. De forma complementar, para o Brasil,

> Novos temas — ou novas formas de abordar temas tradicionais — passaram a influir no ambiente internacional deste século. As implicações para a proteção da soberania, ligadas ao problema mundial das drogas e delitos conexos, a proteção da biodiversidade, a biopirataria, a defesa cibernética, as tensões decorrentes da crescente escassez de recursos, os desastres naturais, ilícitos transnacionais, atos terroristas e grupos armados à margem da lei explicitam a crescente transversalidade dos temas de segurança e de defesa. [...] Outros desafios que se apresentam ao País dizem respeito à sua capacidade de fazer face aos chamados "conflitos do futuro", quais sejam, as guerras de informação e os conflitos de pequena escala caracterizados por origem imprecisa e estruturas de comando e controle difusas. (BRASIL, 2012, p.27-8)

Buscando compreender as ameaças da América do Sul e a importância das medidas cooperativas para a prevenção e fortalecimento dos países frente a elas, analisaremos assim as vertentes de ameaças na região, a partir dos conflitos fronteiriços e ameaças extrarregionais; da segurança pública e das atividades ilícitas; dos recursos naturais e energéticos; e da cibernética.

O século XIX esteve constituído de extensos conflitos fronteiriços, como por exemplo, Guerra da Cisplatina (1825-28), Guerra da Confederação Peruano-boliviana (1836-39), Guerra contra Uribe e Rosas (1851-52) e Guerra do Paraguai (1864-70) (SEBBEN, 2011, p.88), e de instabilidades internas[3], marcadas por um cenário de, principalmente, guerras de independência e de demarcação de limites. Já o século XX pautou-se por uma relativa estabilidade entre os Estados da região, sendo que a principal guerra deste período é a do Chaco, em 1932. Algumas disputas tiveram sua resolução apenas recentemente, como o conflito entre Argentina e Chile sobre o Canal de Beagle, iniciado há 37 anos e resolvido apenas em 1995, resultando em tratados cooperativos, e o conflito fronteiriço entre Chile e Peru, por uma faixa marítima,

[3] Vide: MORAES, 2010, p.61-2.

advindo desde 1930, sendo solucionado em 2014, pela Corte Internacional de Justiça de Haia. Entretanto, existem instabilidades que ainda não foram solucionadas, como a demanda da Venezuela pela área a leste do Rio Essequibo da Guiana; o caso da Bolívia e a busca por sua saída ao Oceano Pacífico; e a fronteira Colômbia e Venezuela, referente ao Golfo da Venezuela/Golfo da Colômbia. (MORAES, 2010, p.61-70)

Em paralelo a essa situação existe a ligação entre América do Sul e potências extrarregionais, com destaque a Guerra das Malvinas, de 1982, entre Argentina e Reino Unido; e sua relação com os Estados Unidos, por sua maior influência histórica na região, iniciada com a independência, marcada por grandes assimetrias, visto o protagonismo estadunidense no sistema internacional, se fazendo presente na região das Américas de diversas formas, como nas vertentes política, econômica, militar e cultural (LORENZO, 2011, p.150-1). Todavia, nota-se, nos últimos anos, uma diminuição da influência direta estadunidense, marcada, segundo Guarnizo (2011, p.XIX), pelas dificuldades perante as guerras do Afeganistão e Iraque, o unilateralismo pregado na doutrina Bush de 2001-2009, e a crise financeira de 2008 somada aos problemas domésticos enfrentados pelo governo Obama.

Já no que se refere à fonte de ameaças para a segurança pública[4] nota-se a presença do crime, da violência, das instituições nacionais corruptas, e das instabilidades políticas nacionais e situações antidemocráticas, caracterizando uma ameaça à estabilidade dos países (DESIDERÁ, 2010, p.10-1). O crime organizado compõe um dos elementos de ameaça à segurança pública, estando presente de forma generalizada na região sul-americana. Tal crime pauta-se em uma motivação econômica, associado a mercado ilegal ou de produtos controlados, estando formado pelo narcotráfico; roubo e contrabando; e tráfico de pessoas, de órgãos e de armas. Observa-se uma estreita relação entre o narcotráfico e o tráfico de armas, como evidenciado no Rio de Janeiro (Brasil), em que se "retroalimentam", implicando em uma violência urbana. Ademais, outra ameaça associada ao tráfico de armas é a sua utilização por grupos , muitas vezes, relacionados ao narcotráfico (NASCIMENTO, 2011, p.23-5), como no caso das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC)[5], que devido à insuficiência de renda e armamentos para sua expansão numérica e geográfica, que era obtida por meio de sequestros e extorsões, a Força se utilizou, a partir de 1980, de uma "postura mais ofensiva", envolvendo-se com o narcotráfico (TAKUSHI, 2012, p.24).

O caso da Colômbia reflete as inseguranças internas e internacionais da região, visto a fragilidade deste Estado, o que auxiliou na constituição de grupos organizados que se utilizam da violência como meio (TAKUSHI, 2012, p.18). Com o governo Álvaro Uribe, a política externa focou-se na questão de segurança nacional, em especial o terrorismo e o narcotráfico, que possibilitou uma articulação e alinhamento de sua posição, no sistema internacional, a dos Estados Unidos, sustentado pelo Plano Colômbia[6] (PAGLIARI, 2004,

[4] Utilizamos da definição de John Bailey (2003, p.12) de segurança pública, em que está voltada para a segurança e a proteção das pessoas frente ameaças internas e externas, bem como das instituições democráticas, estando associada às leis dos Estados e aos meios para a efetivação de tais.

[5] As FARC tiveram sua luta iniciada a partir da organização de camponeses comunistas, principalmente devido à grave situação econômica e social da Colômbia, em 1964, sofrendo uma transformação para guerrilheiros a partir da "operação do exército colombiano, com pleno apoio dos Estados Unidos, na região de Marquetalia, sul de Tolima". (TAKUSHI, 2012, p.24)

[6] Ação conjunta entre os governos dos Estados Unidos e da Colômbia para o combate ao tráfico de drogas no território colombiano, em que os EUA se utilizam do plano para a execução de sua política externa, e a Colômbia obtém auxilio e treinamento de suas tropas. (TAKUSHI, 2012, p.39-62)

p.79-80). Ademais, somada as políticas unilaterais da Colômbia, teve-se um esquecimento da vertente sul-americana, criando um cenário de desconfianças com Argentina, Brasil e Bolívia, bem como rupturas de relações com Equador e Venezuela. A situação colombiana tem como característica seu "transbordamento", expandindo-se para além das fronteiras e repercutindo nos processos de integração econômica, política e de segurança, abarcando questões de refugiados, narcotráfico, problemas ambientais e violação da soberania, principalmente por parte de insurgentes (FERNÁNDEZ, 2008, p.117-8), notável em 2008, com a invasão do Equador pelo exército colombiano em um ataque ao acampamento das FARC, resultando na declaração equatoriana, apoiada pelo governo da Venezuela, de que a Colômbia havia violado sua soberania. Verifica-se ainda que o Equador foi afetado para além desta situação, com o deslocamento de pessoas para o seu território, refugiados da violência e das fumigações de plantações de coca, decorrentes do Plano Colômbia, abrangendo também as fronteiras da Venezuela e do Brasil (TAKUSHI, 2012, p.54-55).

Em 2010, Juan Manuel Santos ganhou as eleições e indicou uma perspectiva de mudanças na política externa, voltando-a a processos cooperativos e à reaproximação com os países da América do Sul. No que se refere às relações com seus países fronteiriços, Venezuela e Equador, Santos foi capaz de resolver as principais divergências. Reaproximou-se da Venezuela com o estabelecimento de canais diplomáticos, a partir do pagamento da dívida do país aos empresários colombianos, bem como com a retomada de mecanismos de complemento econômico, na infraestrutura, em energia e na fronteira. Já no que tange o Equador, teve-se a efetuação de uma transparência em relação à operação realizada pelo exército colombiano no território equatoriano, com a morte de Raul Reyes, um dos líderes das FARC. Além disso, Santos e Rafael Correa, presidente do Equador, reataram suas relações bilaterais, suas medidas referentes aos refugiados colombianos e seus projetos conjuntos nas áreas de saúde, educação e desenvolvimento da fronteira. (CEPIK; BRANCHER; GRANDA, 2012, p.23-4)

Verifica-se que para a efetivação da segurança pública nesse cenário de crime organizado são necessárias informações e o controle do território e de armamentos, e por isso, tanto no viés externo ou interno, o "crime organizado é parte de uma política abrangente de segurança pública, que depende da integração entre agências no governo, mas também da participação cidadã e da cooperação internacional" (CEPIK; BORBA, 2011, p.394-400). Destaca-se assim a importância dos meios de inteligência para o controle e combate das atividades ilícitas, exigindo um enfoque na área de fronteira. Para tanto, a cooperação entre agências torna-se um meio para sua concretização, bem como as iniciativas desenvolvidas pela União das Nações Sul-Americanas[7] e pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)[8]. Assim, o aprimoramento das tecnologias de monitoramento, como com veículos aéreos não tripulados, torna-se essencial. O Brasil, já em 1985, desenvolveu o Programa Calha Norte, que além de voltar-se a infraestrutura da região amazônica, também buscou o reforço das fronteiras e a luta contra o tráfico. Ademais, o Programa

[7] A UNASUL criou, em 2011, o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.

[8] A OTCA está fundamentada em um caráter trans fronteiriço, com os objetivos de reforçar a soberania da região, buscar o desenvolvimento sustentável, e promover a cooperação sul-sul. A organização tem sido um instrumento importante para a luta transnacional contra o tráfico de drogas, visto suas ações conjuntas para a proteção das fronteiras, especialmente com a intenção brasileira de compartilhamento de informações resultantes do Sistema de Vigilância da Amazônia.

Amazônia Protegida compõe esse leque de iniciativas, voltado ao "fortalecimento da presença militar terrestre na Amazônia"; como também o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON)[9], que se utiliza de "meios eletrônicos e radares". (PAIVA, 2013, p.71-3)

No que tange os recursos naturais e energéticos da América do Sul, a Amazônia constitui-se como umas das regiões do mundo com maior riqueza em reserva de florestas, biodiversidade e água doce (SIMÕES, 2012, p.37). A Tríplice Fronteira Amazônica, formada por Brasil, Colômbia e Peru, constitui um local de importante destaque, visto a necessidade de desenvolvimento sustentável, pautado no crescimento populacional, na infraestrutura e no combate às ameaças transnacionais, como tráfico de ilícitos e biopirataria, posse de terras, e atividades extrativistas. A fragilidade estatal nesta região colabora para a intensificação da situação (PINZÓN, 2014, p.15-6), somada a presença de potências extrarregionais no Oceano Pacífico e na América Central, contribuindo para uma maior insegurança em relação a estes recursos. Como resposta, o Brasil criou o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)[10] e o Sistema de Informação para Proteção da Amazônia (SIPAM)[11], reativando o controle das fronteiras, sendo a busca pela participação da Colômbia e do Peru essenciais para o fortalecimento desse sistema. Além disso, tem-se o anseio de consolidação da OTCA e o incremento do Plano Amazônia Sustentável, que associa política ambiental e desenvolvimento. (BECKER, 2005, p.78-83)

No relativo ao petróleo e ao gás natural, com a descoberta de reservas de gás na Bolívia e de petróleo e gás no Brasil (pré-sal), somado aos preços do petróleo (apesar de seu decréscimo atual), beneficiando a Venezuela, grande produtor e exportador deste recurso, possibilitou-se a constituição de iniciativas cooperativas tanto em infraestrutura para a região, como em políticas sociais para os respectivos Estados (PROJETO DIÁLOGO ENTRE POVOS, 2006, p.23-4). No caso do pré-sal, verifica-se que nos últimos anos, o Oceano Atlântico, que sempre teve um papel estratégico importante para o Brasil, "tornou-se ainda mais crucial para o país devido aos recursos naturais que estão localizados na Zona Econômica Exclusiva e na Plataforma Continental", regiões em que se encontram suas jazidas de petróleo e gás. E, por isso, faz-se indispensável o alerta, tanto do governo, quanto do público e, em especial, da Marinha, sobre a importância desse patrimônio brasileiro e a necessidade de preparo para possíveis desafios e ameaças que possam daí advir (WIESEBRON, 2013, p.102-3), porém não apenas para o Brasil, como também para todos os países da região que possuem tais riquezas, sendo a cooperação uma forma de manutenção da segurança, como observaremos na próxima seção com a proposta do CDS-UNASUL.

Por fim, destaca-se o papel das ameaças cibernéticas, em que analisando a possibilidade de riscos às infraestruturas de informação nacionais, as ameaças que podem acometer o sistema de informações variam em desastres naturais; inseguranças de origem industrial; erros não intencionais; e ataques deliberados.

[9] O SISFRON, concebido em 2008, "é um sistema integrado de sensoriamento, de apoio à decisão e de emprego operacional cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira". (EPEX, 2014)

[10] O SIVAM constitui uma "rede comum e integrada", que realiza coleta, processamento e compartilhamento de informações, com a "difusão de imagens, sensoriamento remoto, e monitoração ambiental". (CEPIK; ARTURI, 2011, p.669)

[11] O SIPAM "é uma organização sistêmica de produção e veiculação de informações técnicas, formado por uma complexa base tecnológica e uma rede institucional, encarregado de integrar e gerar informações atualizadas para articulação e planejamento e a coordenação de ações globais de governo na Amazônia Legal, visando à proteção, a inclusão e o desenvolvimento sustentável da região". (PAIVA, 2013, p.96-97)

(IDN-CESEDEN, 2013, p.16-24) Para o Brasil (2012, p.69), suas infraestruturas estão sujeitas a ameaças cibernéticas, e assim, a proteção desse espaço abrange "a capacitação, inteligência, pesquisa científica, doutrina, preparo e emprego operacional e gestão de pessoal", somadas ao amparo de "seus próprios ativos e a capacidade de atuação em rede". Portanto, o "desenvolvimento e o aprimoramento" na utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) permitem uma efetiva resposta estatal perante os desafios que possam surgir, sendo a cooperação, por meio da digitalização, um grande benefício frente os gastos administrativos e de transação. A América do Sul reconhece a necessidade de voltar-se para uma cooperação em infraestrutura, por meio da elaboração de "políticas, regras e regulamentos no sentido de gerenciar os serviços de comunicação e de internet". Contudo, observa-se uma fragilidade na instauração das TICs, as quais são empregadas de acordo com as necessidades de cada Estado ou dos processos cooperativos. (CEPIK; ARTURI, 2011, p.662-72)

Atualmente, são evidenciadas ações cooperativas que se utilizam das TICs, sendo pautadas em uma "arquitetura institucional e base tecnológica bastante desenvolvida e funcional". Como exemplos, têm-se o SIVAM, o SIPAM e o "programa de reforço da segurança de fronteiras", que busca a integração do "policiamento dos 11 estados brasileiros limítrofes (mais Brasília) ao sistema de policiamento dos países vizinhos", sendo um elemento complementar a Operação Sentinela, "que efetua o combate ao tráfico de ilícitos, roubo de gado, evasão de divisas, imigração ilegal e exportação irregular de veículos", com a utilização da rede de Informações de Segurança (Infoseg)[12], como ferramenta de reforço das fronteiras. (CEPIK; ARTURI, 2011, p.669-72)

Portanto, apresentado o panorama de ameaças na região sul-americana, observamos a importância de processos cooperativos para o combate e, ao mesmo tempo, o preparo frente a situações que ameacem a segurança interna e externa dos Estados. Decorre desta observação a necessidade de compreendermos o Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL, visto ser um instrumento com relativa importância nesse cenário.

Cooperação em defesa: o caso do Conselho de Defesa Sul-Americano

A União de Nações Sul-Americanas[13], criada em 2008, é uma instituição fundamentada na cooperação regional, por meio dos âmbitos político, econômico, de infraestrutura, social e de defesa. Desde sua criação, a UNASUL tem sido mediadora em conflitos regionais[14], como no caso Colômbia, Equador e Venezuela, de 2008, com o ataque colombiano ao acampamento das FARC; e em conflitos internos[15], como no Equador, em 2010, com a tentativa de golpe policial ao governo de Rafael Correa; no Paraguai, em 2012, devido ao golpe de Estado do parlamento ao presidente Fernando Lugo; e na Venezuela, com sua crise política. (SOUZA, 2016, p.127).

Em dezembro de 2008 os países constituintes da UNASUL determinaram a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. O Conselho constitui-se como um órgão de consulta, cooperação e coordenação dos

[12] A rede Infoseg efetua a integração de dados de segurança pública, justiça e fiscalização.
[13] Países constituintes: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.
[14] Primeira forma de ameaça apresentada na seção anterior: conflitos fronteiriços.
[15] Segunda forma de ameaça destacada anteriormente: segurança pública.

assuntos de defesa, com respeito à soberania, à autodeterminação, à integridade territorial dos Estados e a não intervenção em assuntos internos (CDS UNASUR, 2008a). Os objetivos gerais do CDS são: a) consolidar a América do Sul como zona de paz; b) construir uma identidade de defesa sul-americana, respeitando as características sub-regionais e nacionais, visando fortalecer a unidade da América Latina e Caribe; c) criar consensos para o fortalecimento da cooperação regional na vertente de defesa (CDS UNASUR, 2008b).

Para Saint-Pierre e Palacios (2014, p.29), "o bombardeio colombiano ao Equador" e "os acordos sobre as bases militares Colômbia-EUA"[16] exerceram expressiva influência sobre o projeto de criação do CDS. Esses acontecimentos enquadram-se nas vertentes de ameaças, discutidas na seção anterior, de conflito fronteiriço e de interferência extrarregional. Assim, em uma conjuntura marcada por incertezas políticas na estrutura sul-americana, os países da região buscaram desenvolver uma visão compartilhada sobre a necessidade de contar com mecanismos sub-regionais sem a participação de atores extrarregionais, para que a América do Sul pudesse assumir um papel relevante associado a uma responsabilidade sob a prevenção e resolução de seus problemas e ameaças (SAINT-PIERRE e CASTRO, 2008). Nota-se, com isso, o papel chave das ameaças comuns aos países da região para a constituição de seu primeiro órgão de defesa, qualificando o Conselho como um instrumento capaz de reconhecer e solucionar ameaças e conflitos e efetuar, de forma complementar, a construção de medidas de confiança mútua e ações conjuntas.

De 2009, quando os trabalhos do CDS se iniciaram, a 2016 observou-se o desenvolvimento de medidas de confiança entre seus membros, por meio de: Procedimentos de Aplicação para as Medidas de Fomento da Confiança e Segurança, Registro Sul-Americano de Gastos em Defesa, Formulário Sul-Americano de Inventários Militares, e exercícios militares. Teve-se a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED-CDS) e da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), e a ampliação de cursos educacionais, como Curso Avançado de Defesa Sul-Americana, Curso Sul-Americano de Formação de Civis em Defesa, Cursos Avançado de Defesa Sul-Americana para Altos Funcionários dos Ministérios de Defesa, Curso Sul-Americano de Defesa e Pensamento Estratégico, e Curso Sul-Americano de Direito Internacional e Direitos Humanos das Forças Armadas. No que verte à indústria de defesa, houve o fomento de acordos multilaterais intrarregionais, como com o planejamento de um avião de treinamento básico e um veículo aéreo não tripulado.

Ademais, o Conselho efetuou a definição de dois importantes conceitos, discutidos na segunda seção deste artigo por meio de teóricos: 1) segurança regional é delimitada como a "condição que permite aos países sul-americanos alcançarem os interesses regionais, livres de pressões e ameaças de qualquer natureza" (tradução nossa)[17]; 2) ameaça regional é considerada como "possíveis feitos de tal natureza que afetem negativamente os interesses e a segurança regional" (tradução nossa)[18] (CDS-ACTA, 2013).

[16] "Acordo, firmado em 2009, referente a sete bases militares no território colombiano com a presença de tropas estadunidenses, voltado para luta contra o narcotráfico e terrorismo. Contudo, em 2010, a Corte Constitucional da Colômbia rejeitou o mesmo." (SOUZA, 2016, p.129)

[17] "Condición que permite a los países suramericanos alcanzar los intereses regionales, libres de presiones y amenazas de cualquier naturaleza".

[18] "Posibles hechos de tal naturaleza que afecten negativamente los intereses y la seguridad regional".

Paradoxalmente, sem sucesso de consenso, houve uma tentativa de definição das ameaças presentes na região[19].

Verifica-se a necessidade de uma maior articulação entre as políticas dos Estados membros do CDS e de seus Ministérios de Defesa e de suas Forças Armadas, concomitante a um maior comprometimento dos Estados para ampliação da confiança e transparência, especialmente em um cenário marcado por instabilidades internas e crise econômica. Nota-se um afrouxamento nas iniciativas de cooperação do CDS com as mudanças das figuras presidencialistas na região sul-americana, em que verifica-se, no caso do Brasil, um cenário de instabilidade política, marcado pelo impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, por escândalos de corrupção e por movimentações sociais; concomitantemente, tem-se, na Argentina, a eleição de Mauricio Macri, "rompendo com as políticas kirchneristas e seu expressivo entusiasmo pela cooperação no âmbito do CDS", e a intensificação da crise na Venezuela abarcando os âmbitos econômicos, políticos e sociais. (SOUZA, 2016, p.134). Ressalta-se, ainda, a persistência de concepções de autonomia e soberania nacional, como elementos de prioridade para os Estados sul-americanos, impedindo assim grandes atribuições e uma institucionalização aprofundada dentro das organizações, fazendo com que essas percam sua força.

Em 2014, observou-se por meio das atividades desenvolvidas pelo Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, o qual se volta para a criação de um pensamento estratégico sul-americano em defesa e segurança, o desenvolvimento da temática de defesa dos recursos naturais estratégicos da região[20], verificando seus riscos e ameaças. Em um Comunicado dos Vice-Ministros e Chefes de Delegação dos Ministérios de Defesa, os recursos naturais foram reconhecidos como "ativos estratégicos de interesse comum", bem como foram constatadas as necessidades de garantia da soberania e de proteção dos mesmos, sendo efetivadas por meio do aprofundamento cooperativo regional (CDS-DOC, 2014). Ainda em 2014, o ex-diretor do CEED-CDS, Alfredo Forti (2014, p.08-09), formulou um documento expressando a necessidade de uma política regional centrada no campo dos recursos naturais, visto a possibilidade de conflitos devido a dinâmica "abundancia-escassez" dos recursos. Ademais, teve-se, no mesmo ano, a elaboração de trabalhos conjuntos entre os países membros para a proteção dos recursos naturais, por meio do desenvolvimento de instrumentos jurídicos, doutrinas e conceitos compartilhados, bem como pela formação e educação através do CEED-CDS e da ESUDE. Paralelamente, em 2015, o Centro de Estudos realizou a publicação de uma primeira parte do projeto "*Estudio Prospectivo Suramérica 2025*" (VITELLI, 2016, p.246-7), avançando no diagnóstico dos principais recursos naturais da região e na projeção de tendências para 2025 quanto ao "uso, aplicabilidade e demanda de recursos naturais regionais". Em 2016, iniciou-se a edificação da segunda parte do estudo, em que se objetiva a identificação dos fatores e situações que afetariam a proteção dos recursos naturais sul-

[19] Vide: CDS-DOC. ELEMENTOS COINCIDENTES DE LA MESA Nº 2 "Caracterización de la realidad en materia de seguridad y defensa regional: amenazas y riesgos". 2011. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ELEMENTOS_COINCIDENTES_DE_LA_MESA_No__2_CARACTERIZACION_DE_LA_REALIDAD_EN_MATERIA_DE_SEGURIDAD_Y_DEFENSA_REGIONAL__AMENAZAS_Y_RIESGOS.pdf?noderef=ef75f7a5-95bc-45b7-98e7-9af72dd3fb5e>. Acesso em 12 jun. 2017.

[20] Terceira forma de ameaça regional apresentada na seção anterior.

americanos, e a formulação de ações efetivas para enfrentar as vulnerabilidades reconhecidas. (CEED-CDS, 2016)

Nesse contexto, nota-se a construção de uma ameaça que possa ser capaz de unir os países sul-americanos frente à defesa de seus recursos naturais, o que possibilitaria um fortalecimento do órgão, com um comportamento mais ativo dos Estados membros, a partir do desenvolvimento de atividades, trabalhos e ações conjuntas voltadas a essa questão. Desta forma, cria-se um importante objetivo que perpassa a segurança dos Estados e os seus interesses, os quais, usualmente, encontram-se em primeiro plano, especialmente com a constante priorização de sua soberania, autonomia e segurança nacional, o que permitiria inserir a cooperação em defesa como um instrumento fortalecedor do nível nacional, como também do âmbito regional.

Considerações Finais

Em uma conjuntura marcada pelo término da Guerra Fria, observa-se que as regiões, com especial enfoque na América do Sul, apresentam-se constituídas por ameaças tanto locais como extrarregionais, bem como instabilidades nacionais. Ademais, tem-se a relevância da compreensão dos conceitos, em que, segurança volta-se, inicialmente, para a sobrevivência do Estado, todavia, o termo ainda se relaciona com a presença/ausência de ameaças ou a danos aos valores estatais. Complementariamente, as ameaças são consideradas como percepções criadas por meio dos interesses daquele que se sente ameaçado. Nota-se que mesmo com a presença de ameaças que perpassam seus Estados e a região sul-americana, ainda verifica-se que os mesmos têm um relativo grau de segurança nacional e regional em determinados campos.

Analisando as ameaças específicas a região, observa-se a constituição de processos cooperativos motivados por tais e que buscam elevar a segurança da América do Sul e de seus países constituintes, principalmente no que se refere a conflitos fronteiriços, a ameaças transnacionais, como tráfico de ilícitos, especialmente narcotráfico, e a ameaças aos recursos naturais e energéticos. Por meio do estudo central apresentado, o Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL, verificou-se o papel das ameaças para a cooperação em defesa regional, no caso, o conflito fronteiriço entre Colômbia, Equador e Venezuela, e a interferência extrarregional estadunidense, por meio da parceria militar com a Colômbia, em que se nota a relevância das ameaças compartilhadas para a construção de um objetivo comum que seja capaz de unir os Estados, motivando-os a ponto de desenvolverem processos cooperativos. A percepção de insegurança leva os Estados a buscarem alternativas para que tal seja modificada, e a cooperação pode ser considera elemento central para sua consolidação, especialmente com a presença de ameaças que transcorrem vários Estados e que afetem, direta ou indiretamente, sua segurança nacional.

Apesar da força de ligação das ameaças para criação e desenvolvimento de projetos cooperativos voltados ao campo da defesa e segurança, destacamos que não é peça única, vide o CDS que partilha de outros preceitos, e não só o combate às ameaças e a resolução de conflitos. Contudo, o Conselho apresenta uma situação de possível fragilidade e perda de foco dos Estados, especialmente com a solução de conflitos fronteiriços, a presença de instabilidades internas e mudanças governamentais nos países da região, e baixa

institucionalidade; reconhecemos, ainda, a ausência de expressiva articulação e confiança entre seus membros. Nesse contexto, nasce a perspectiva e a necessidade de proteção e garantia da soberania dos recursos naturais estratégicos da América do Sul, já que são fontes de interesse nacional e regional, constituindo uma possível forma de ameaça compartilhada entre os Estados da região, o que exigiria uma resposta ativa dos membros do CDS. Porém, vale-se questionar até que ponto essa ameaça regional seria peça relevante para o avanço dos processos cooperativos desenvolvidos pelo Conselho, especialmente em longo prazo, já que as ameaças são percepções, baseadas em interesses, e que assim podem ser alteradas.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Libro Blanco de la Defensa.** Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2010.

BALDWIN, David A. The concept of security. **Review of International Studies**, v.23, p.05-26, 1997.

BAILEY, John. **Introduction: New Security Challenges in the South-North Dialog.** 2003. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Pubsecurity/Intro.pdf>. Acesso em 22 set. 2015.

BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.19, n.53, p.71-86, 2005.

BETTS, Alexander; EAGLETON-PIERCE, Matthew. Editorial Introduction: The Future of International Cooperation. **Stair 1**, [S.l.], n.01, p.05-09, 2005.

BOOTH, Ken. **Theory of World Security.** Cambridge: University Press, 2007.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

CDS-ACTA. **Acta – I Foro Suramericano "Politicas y Estrategias de Defensa de la región" y IV Seminario Suramericano de "Enfoque Conceptuales, riesgos y amenazas a la región"**. 2013. Disponível em: <http://docs.unasursg.org/alfresco/d/d/workspace/ SpacesStore/719575de-184e-440e-a1aa-d24fe577d6cc/UNASUR-CS-DFS-ACT-13-0006.pdf>. Acesso em 20 ago. 2014.

CDS-DOC. **Comunicado De Los Viceministro y Jefes De Delegacion de Los Ministérios de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano - Unasur**. 2014. Disponível em: <http://docs.unasursg.org/alfresco/faces/jsp/browse/browse.jsp>. Acesso em 20 ago. 2014

CDS UNASUR. **Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.** 2008a. Disponível em: <http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=187&lang=pt>. Acesso em 02 jul. 2011.

_____. **Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.** 2008b. Disponível em: <http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=pt>. Acesso em 30 jun. 2011.

CEED-CDS. **Seminario Defensa y Recursos Naturales: Visión de Futuro**. 2016. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/04-Eventos/0073-Eventos.html>. Acesso em 07 jun. 2017.

CEPIK, Marco; ARTHURI, Carlos Schmidt. Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais para a Cooperação Sul-Americana na Área de Segurança. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v.54, n.4, p.651-691, 2011.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime organizado, Estado e Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.33, n.2, p.375-405, jul./dez. 2011.

CEPIK, M.; BRANCHER, P.; GRANDA, S. A Colômbia e os desafios para a integração sul-americana. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.3, n.14, p.18-32, out./nov. 2012.

DESIDERÁ, Walter A. Neto. Diagnóstico Da Segurança Regional Sul-Americana: Classificações Teóricas Preliminares. In: IPEA. **Boletim de economia e política internacional.** Brasília: IPEA, 2010. p.05-16.

EPEX. **Sisfron.** Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/projetos/sisfron.html>. Acesso em 10 nov. 2014.

FERNÁNDEZ, Enrique V. El conflicto colombiano y sus repercusiones en la integración regional. In: MINISTERIO DE DEFENSA. **MONOGRAFÍAS del CESEDEN (101) - La evolución de la seguridad y defensa en la comunidad iberoamericana.** Madrid: Ministerio de Defesa, 2008. p.151-190.

FORTI, Alfredo W. **A Defesa e os Recursos Naturais na América do Sul: Contribuições para uma Estratégia Regional.** 2014. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/ Portugues/09-Downloads/DEF-RRNN-ALFREDO-FORTI-PORT.pdf>. Acesso em 07 jun. 2017.

GUARNIZO, Catalina Niño. La seguridad de América Latina: respuestas fragmentadas a desafíos transnacionales. MATHIEU, H; GUARNIZO, C. (org.) **Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe.** Bogotá: Fescol, 2011. p.XVII-XXXI.

IDN-CESEDEN**. Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço.** Lisboa: Imprensa Nacional, 2013.

LORENZO, José A. S. Relaciones interamericanas: una nueva agenda de seguridad ante escenario y amenazas hemisféricas In: MINISTERIO DE DEFENSA. **MONOGRAFÍAS del CESEDEN (121) - El futuro de las relaciones latinoamerica-Estados Unidos.** Madrid: Ministerio de Defensa, 2011. p.143-192.

MATHIAS, Suzeley Kalil. Defesa e segurança no Brasil: velhas ameaças, novas perspectivas. **ANPUH – XXII Simpósio Nacional de História**, João Pessoa, 2003.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **A cooperação Brasil-Argentina na área militar: da autonomia das forças armadas às relações estratégicas (1978-2009)**. 2010. 237f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

NASCIMENTO, Aldo Batista. **A Defesa Nacional E A Segurança Pública No Brasil: Uma Simetria Necessária em Função dos Desafios do Século XXI.** 2011. 78f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior De Guerra, Rio de Janeiro, 2011.

PAGLIARI, Graciela de Conti. **Segurança Hemisférica e Política Externa Brasileira: Temas, prioridades e mecanismos institucionais.** 2004. 141f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

PAIVA, Marcelo de. **A Atividade de Inteligência em Ambiente Interagências no Combate aos Delitos Transnacionais na Fronteira Brasil-Colômbia.** 2013. 161 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2013.

PINZÓN, Viviano García. **En Los Confines Del Estado: Una Mirada Comparada A La Seguridad En Las Zonas Fronterizas De Suramérica.** 2014. Disponível em: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/ beec4999-8940-4fca-91ab-91b787aeb3c2.pdf>. Acesso em 23 set. 2015.

PROJETO DIÁLOGO ENTRE POVOS. **Relatório sobre Integração Regional na América do Sul - História e Perspectivas.** 2006. Disponível em: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2011/06/relat%C3%B3rio-final-int.-am%C3%A9rica-do-sul.pdf>. Acesso em 22 set. 2015.

REZENDE, Lucas Pereira. **Sobe e Desce! Explicando a Cooperação em Defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva.** 2013. 258 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SAINT-PIERRE. Héctor Luis. **As "Novas Ameaças" às Democracias Latino americanas: Uma Abordagem Teórico Conceitual.** 2007. Disponível em: <https://www.academia.edu/8476365/AS_NOVAS_AMEA%C3%87AS_%C3%80S_DEMOCRACIAS_LATINOAMERICANAS_UMA_ABORDAGEM_TEORICO_CONCEITUAL>. Acesso em 01 nov. 2014.

_____. Las definiciones políticas: Defensa y seguridad. In: RESDAL. **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina.** Buenos Aires: RESDAL, 2008. p.59-62.

_____. **Reflexiones sobre los Estudios de Defensa: perspectivas filosófica e histórica.** Disponível em: <https://www.academia.edu/6753482/REFLEXIONES_SOBRE_LOS_ESTUDIOS_DE_DEFENSA_PERSPECTIVA_FILOSOFICA_E_HISTORICA>. Acesso em 18 jul. 2015.

SAINT-PIERRE, H.; CASTRO, G. El Consejo Sudamericano de Defensa. **Boletín RESDAL**, Buenos Aires, n.29, 2008.

SAINT-PIERRE, Héctor; PALACIOS, Alberto Jr. As medidas de confiança do Conselho ode Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v.57, n.1, p.22-39, 2014.

SEBBEN, Fernando Dall'Onder. América do Sul: Comunidade de Segurança ou Paz Violenta? **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, v.2, n.14, p.88, 2011.

SEQUEIRA, Jorge Manuel Dias. **Segurança Interna e Externa Face às Novas Realidades.** Disponível em: <www.academiamilitar.pt/proelium-n.o-4/seguranca-interna-e-externa-face-as-novas-realidades.html+&cd=12&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 22 jul. 2015.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Eu Sou Da América Do Sul**. Brasília: FUNAG, 2012.

SOARES, Samuel Alves. Segurança e defesa no Cone Sul: transições com transformações? **Estudos Ibero-Americanos**, PUCRS, v. XXXIV, n. 1, p.160-180, jun. 2008.

SOUZA, Tamires A. Ferreira. As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. **Rev. Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 124-148, 2016.

SOUZA, Tamires A. F; SCHWETHER, Natália D. Um Novo Despertar para a África, a Fronteira Oriental Brasileira: O Caso Dos Fuzileiros Navais Na Namíbia. **Rev. Escola Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 435 – 453, jul./dez. 2014

TAKUSHI, Robiériem. **Plano Colômbia: Implicações Imediatas da Ingerência Norte-Americana no Conflito Armado Colombiano.** 2012. 75 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

VITELLI, Marina Gisela. **Comunidad e Identidad en la Cooperación Regional en Defensa: Entendimientos en Conflicto sobre Pensamiento Estratégico en el Consejo de Defensa Sudamericano.** Rev. Esc. Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p.233-260, mai./ago. 2016.

WIESEBRON. Blue Amazon: Thinking the Defense of Brazilian Maritime Territory. **Austral**, Porto Alegre, v.2, n.3, p.101-124, 2013.

WOLFERS, Arnold. "National Security" as an Ambiguous Symbol. **Political Science Quarterly**, v. 67, n. 4, p.481-502, dez. 1952.

Recebido em 14 de fevereiro de 2017.
Aprovado em 21 de junho de 2017.

RESUMO

Objetiva-se compreender o papel das ameaças para a cooperação em defesa regional, utilizando-se como caso empírico a região sul-americana, sobretudo o CDS-UNASUL. Ameaças são elementos capazes de unir e motivar os Estados de uma região para o desenvolvimento de processos cooperativos em defesa, permitindo a construção conjunta da segurança.

Palavras-chave: Ameaças. Cooperação em defesa. América do Sul.

ABSTRACT

The objective of this article is to understand the role of threats to regional defense cooperation, using as an empirical case the South American region, especially the CDS-UNASUR. Threats are elements capable of uniting and motivating the States to develop cooperative processes in defense, allowing the joint construction of security.

Key-words: Threats. Defense cooperation. South America.

CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA E TRANSPARÊNCIA MILITAR NA UNASUL: AVANÇOS E DESAFIOS

Trust Building and Military Transparency in UNASUR: achievements and challenges

Diego Trindade d'Ávila Magalhães [1]
Rafael Lemos da Silva[2]
Júlia de Mello Feliciano[3]

Introdução

Em 2012, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e o seu Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) publicaram o primeiro Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa 2006-2010, que é um marco no desenvolvimento da agenda da transparência militar entre os Estados da América do Sul. No contexto da integração regional sob a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a promoção da transparência militar é uma das formas de afastar o risco de guerra e de criar um ambiente propício à cooperação e ao desenvolvimento.

Tendo em vista aqueles objetivos, os países sul-americanos desenvolveram "uma definição comum de gastos de defesa, uma metodologia padronizada para representar a informação e um mecanismo anual de apresentação" (FORTI, 2014).

[1]Professor de Relações Internacionais e Coordenador da Especialização em Diplomacia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), e Membro do Núcleo de Estudos Globais. Email: diegotdm@gmail.com

[2] Rafael Lemos da Silva é Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), com período sanduíche na University of Florida, Estados Unidos (2015-2016). Foi bolsista do programa Jovens Talentos para a Ciência da CAPES no Grupo de Pesquisa Comunicação, Identidades e Fronteiras da UFSM. Neste grupo publicou o artigo intitulado "A posição da revista Veja no conflito fronteiriço entre brasileiros e paraguaios" com colaboração de Ada Cristina Machado Silveira, Isabel Guimarães, Aline Dalmolin e Andressa Foggiato, o qual pode ser encontrado nos anais do XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação que ocorreu em 2014 em Foz do Iguaçu. Atualmente faz parte do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP) onde desenvolve pesquisas sobre Oriente Médio e segurança internacional. Email: rafa.lemos.silva@gmail.com

[3] Graduanda do 8° semestre de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), com período sanduíche na Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina, como bolsista da Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) durante o ano de 2015. Fez parte do grupo de Estudos em capacidade estatal, Segurança e Defesa (GECAP) durante o ano de 2016, onde produziu o artigo intitulado "O Desenvolvimento do Polo de Defesa de Santa Maria e as Simulações Militares: A Inserção do Brasil na Era Digital", artigo colaborativo com Augusto César Dall'agnol, Lucas Otesbelgue Henes, Gustavo Manduré e Rafael Severo, sob orientação do prof. Dr. Igor Castellano da Silva. O trabalho foi apresentado no XII Congresso Acadêmico de Defesa Nacional (CADN) na Escola Naval do Rio de Janeiro e na 31° Jornada Acadêmica Integrada (JAI UFSM) e pode ser encontrado nos anais de ambos os eventos. Email: jmf.feliciano@gmail.com

> Para os fins do Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa, entende-se por gastos de defesa todos os recursos assignados pelo Estado para o financiamento das atividades que compreendem a segurança externa da Nação. Inclui também a assistência externa recebida para esse fim (monetária ou não monetária) (CEED, 2011, p. 9).

Essa definição de gasto de defesa foi inspirada na experiência bilateral entre Argentina e Chile de 1999 a 2001 (REZENDE, 2015; SAINT-PIERRE; PALACIOS JR., 2014). Ambos trabalharam com a ideia de que "[...] defesa era o conjunto de atividades que buscavam garantir a soberania nacional. Todos os gastos que almejassem tal objetivo compreendiam-se no campo da defesa." (SILVA, 2013, p. 41). Isso inclui, segundo um ex-diretor do CEED, gastos executados (não apenas planejados) em todas as instituições envolvidas diretamente em atividades de segurança e defesa contra ameaças externas (FORTI, 2014). Com base na metodologia da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) (ECLAC, 2005), o CDS classifica os gastos da seguinte forma: remuneração de pessoal, operações e manutenção (bens de consumo e serviços), investimentos (sistemas de armas, infraestrutura física e outros), e pesquisa e desenvolvimento (CEED, 2011, p. 9).

Apesar da sua pertinência para a consolidação de relações pacíficas entre Estados, ainda há poucos estudos sobre a transparência militar na América do Sul. Pesquisas recentes que tocam no assunto focalizam questões mais amplas, tais como o complexo regional de segurança sul-americano (FUCCILLE; REZENDE, 2013), o papel do Brasil na cooperação em defesa e na construção de confiança na região (ABDUL-HAK, 2013; PAGLIARI, 2009; REZENDE, 2015; TEIXEIRA, 2011), a construção de confiança e a alocação setorial de gastos militares sul-americanos (SAINT-PIERRE; PALACIOS JR., 2014) e as dinâmicas e as tendências recentes dos gastos militares por país (VILLA; VIGGIANO, 2012).

Para complementar esses estudos e propiciar futuras análises explicativas, este artigo concentra-se na construção, no significado e nos desafios da agenda da transparência militar na América do Sul. A agenda da transparência militar consiste no conjunto de práticas por meio das quais dois ou mais Estados compartilham o conteúdo de acordos militares e informações relativas a gastos militares. Ressalta-se que não se trata apenas de compartilhar informações sobre gastos militares, mas também sobre acordos militares, conforme será apresentado adiante.

Convém problematizar, a princípio, a construção da agenda. Por um lado, o CDS e o CEED (2012, p. 53) reconhecem que o tratamento tema

> [...] é fruto da decisão e da vontade política dos Estados membros do CDS-UNASUL, constituindo uma experiência inédita em matéria de transparência e níveis de confiança mútua alcançados entre as nações sul-americanas, impensados há tão poucos anos atrás.

Por outro lado, há sinais de que a vontade política dos sul-americanos é insuficiente para avançar nas agendas do CDS (L. Saint-Pierre *apud* REZENDE, 2015). Nesse sentido, questiona-se até que ponto a agenda da transparência militar continuará dependendo mais da vontade política conjuntural dos Estados da região, em vez de instituições consolidadas a cargo de continuar e aprofundar os avanços.

Quanto ao significado atribuído à agenda, a UNASUL, o CDS e o CEED expressamente reconhecem a clara correlação direta entre a promoção da transparência militar e a construção de confiança. Se gastos de

defesa e acordos militares podem gerar desconfiança entre Estados, ações de transparência implicam o compartilhamento de informações e, assim, geram confiança (SILVA, 2013). Contudo, alguns Estados sul-americanos relutam em aprofundar o nível de transparência militar devido à existência de problemas de segurança com países vizinhos.

Em suma, a agenda da transparência militar está entre as medidas de construção de confiança necessárias para a paz na região, mas há incertezas quanto ao futuro avanço nesse tema. Por isso, este artigo discute as seguintes questões: como se constituiu a agenda sul-americana de transparência militar? Que significado os membros da UNASUL atribuem à promoção da transparência militar? Quais são os desafios que os Estados sul-americanos enfrentam no desenvolvimento dessa agenda? As respostas fundamentam-se basicamente em revisão bibliográfica e em documentos derivados de Estados sul-americanos, da UNASUL-CDS e do CEED.

Na primeira seção, apresentam-se entendimentos teóricos acerca da relação entre a transparência militar e a construção de confiança entre Estados. Na segunda, analisam-se o surgimento e os objetivos da UNASUL e do CDS, para contextualizar a origem daquela agenda. A terceira seção discorre sobre o tratamento dado pelo CDS à agenda, em resposta a crises sul-americanas. Por fim, analisam-se os desafios que os Estados sul-americanos precisam enfrentar para aprofundar a transparência militar e, assim, a confiança recíproca.

Construção de confiança via transparência militar

As ações de transparência militar, por definição, resultam na diminuição da incerteza de um Estado acerca das intenções de outro. Por isso, são parte do conjunto de medidas de construção de confiança que conduzem à dessecuritização das relações interestatais. O conceito de securitização consiste em um processo marcado por atitudes que fogem das regras institucional ou costumeiramente estabelecidas (BUZAN; WEAVER; WILDE, 2003) e que propiciam uma abordagem militar do problema. A securitização ocorre quando "[...] uma questão se transforma em ameaça existencial a um objeto referente da segurança" (ALSINA JR. 2006, p. 26). Assim, uma questão securitizada refere-se a uma causa pela qual uma nação acredita que vale a pena mobilizar recursos extraordinários, incluindo força militar. A dessecuritização refere-se ao inverso e está associada a um processo de construção de confiança interestatal.

A CEPAL parte da definição da Ata de Helsinki sobre medidas de construção de confiança, que incluem as medidas que visam à redução dos "[...] perigos de conflitos armados e do desentendimento ou do erro de cálculo de atividades militares que podem dar ensejo a apreensão" (OSCE, 1975 *apud* ECLAC, 2005, p. 9). Incluem-se, por exemplo, medidas de comunicação que contribuem para dispersar tensões, medidas de transparência para promover a troca de dados sobre capacidades e atividades militares e medidas de verificação de dados a título de comparação com requisitos de tratados internacionais, todas essas medidas acabam por ajudar a criar previsibilidade no comportamento de Estados, facilitando o contato, estabelecendo regras e padrões de comportamento para as forças armadas, para os políticos e para o pessoal diplomático (ECLAC, 2005, p. 9).

Cottey e Forster (*apud* REZENDE, 2015) associam esse tipo de cooperação militar no contexto de uma "nova diplomacia de defesa" com a finalidade de "engajamento estratégico": a busca por cooperação militar com antigos ou potenciais oponentes, a fim de prevenir conflitos, mostrando boa vontade e comprometimento para criação de uma confiança mútua, introduzindo transparência em questões de defesa (em especial na posse de recursos e intenções), construindo ou reforçando interesses mútuos, mudando as mentalidades das forças militares parceiras, apoiando reformas de defesa nos parceiros, ou incentivando a cooperação em outras áreas. Em suma, trata-se de uma diplomacia de defesa "orientada para a cooperação militar de Forças Armadas em tempos de paz, como uma ferramenta de política externa e de segurança" (REZENDE, 2015, p. 26).

Naturalmente, as ações de transparência militar inserem-se nesse tipo de diplomacia. Sob a ótica clássica de Sun Tzu (2005), boa parte do segredo para a vitória em uma guerra é o uso da surpresa e da dissimulação (da trapaça, do engano). Nesse sentido, a publicação e o compartilhamento de informações relativas ao setor de defesa favoreceria o planejamento estratégico de forças potencialmente hostis, o que comprometeria questões de segurança nacional, por isso, os governos restringem o acesso a essas informações (WEZEMAN; WEZEMAN, 2014).

A revelação de acordos, dados e planos estratégicos de um Estado para outro diminui as chances de vitória daquele Estado em eventual guerra. Portanto, ao compartilharem tais informações, os Estados manifestam a sua intenção de manter relações pacíficas e de comportar-se como membros de uma comunidade. A transparência em relação a políticas de defesa, gastos militares e capacidades militares é uma demonstração de confiança entre dois ou mais Estados e, assim, elemento essencial para a construção de confiança entre eles (Michael Moodie *apud* ABDUL-HAK, 2013; WEZEMAN; WEZEMAN, 2014).

A construção da confiança pela promoção da transparência militar pode ser confundida com um dano à soberania ou um risco aos ganhos de um Estado. Todavia, ações de transparência resultam de uma decisão soberana para a construção de confiança e de relações cooperativas entre um grupo de Estados.

União de Nações Sul-Americanas e Conselho de defesa sul-americano

Na segunda metade dos anos 1990, a articulação sul-americana foi inicialmente favorecida pela necessidade de coordenar posições negociadoras frente à proposta de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e pelo interesse comum em projetos de infraestrutura (COUTO, 2009). Nesse sentido, a I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília no ano 2000, viabilizou o projeto da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A IIRSA justificou, em parte, a falta de um convite ao presidente do México: os projetos de infraestrutura seriam financeiramente inviáveis se adotassem o conceito de América Latina, haja vista os já imensos eixos de integração física de alcance sul-americano (LIMA, 2007).

No século XXI, mudanças de governo em vários países sul-americanos – Argentina (2003), Bolívia (2006), Brasil (2003), Chile (2006), Equador (2007), Paraguai (2008), Peru (2006), Uruguai (2005) e Venezuela (1999) – propiciaram a convergência de posições contrárias à ALCA e favoráveis a um ambicioso projeto de

integração regional. Em 2004, a III Reunião de Presidentes da América do Sul, em Cuzco, ampliou o escopo do projeto sul-americano e criou a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) sob quatro pilares: livre-comércio, concertação política, integração física e integração energética (DINIZ, 2006, p. 47). Até então, a agenda de defesa estava apenas implícita, vaga e difusa na ideia de concertação. Além disso, a CASA parecia para muitos um projeto eminentemente brasileiro (BERNAL-MEZA, 2008), e era essa desconfiança que os países sul-americanos precisavam enfrentar.

Lançada em 2007 e institucionalizada em 2008, a UNASUL continha metas ainda mais ambiciosas do que a CASA, que deixou de existir. Assim, em menos de uma década, os 12 países da América do Sul – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela – criaram o costume de encontros presidenciais sob uma organização com personalidade jurídica internacional e com uma agenda multitemática discutida em órgãos específicos.

O tratado constitutivo da UNASUL estabelece os seguintes princípios: soberania; integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2008). Esses princípios são diretamente aplicáveis ao tema da transparência militar discutido no CDS, haja vista as diversas implicações políticas, estratégicas, sociais e econômicas desta agenda.

A UNASUL e o CDS imediatamente se tornaram o foro preferencial de debate sobre questões de segurança (ABDUL-HAK, 2013; FUCCILLE; REZENDE, 2013; PAGLIARI, 2009; REZENDE, 2015; SAINT-PIERRE; PALACIOS JR., 2014), minimizando, assim, o papel da Organização dos Estados Americanos e mesmo o do Grupo do Rio, e afastando a possibilidade de interferências exógenas na solução de conflitos regionais. De fato, atualmente, tanto a origem quanto a solução dos principais focos de insegurança na América do Sul se encontram na própria região.

O primeiro desafio da UNASUL foi conciliar a Colômbia e o Equador após o ataque aéreo daquele país a um acampamento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em território equatoriano em 2008 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008). Seguindo protesto do Equador e a ruptura de relações diplomáticas, a Venezuela entendeu que ação colombiana foi uma grave violação da soberania equatoriana e advertiu a Colômbia a não invadir a Venezuela. A Colômbia assumiu a responsabilidade pelos ataques e alegou a necessidade de combater o terrorismo, o qual não possui fronteiras. A UNASUL contribuiu para impedir o aprofundamento do processo de securitização fomentado pela coalizão Equador-Venezuela. Como resultado, as relações diplomáticas entre Colômbia e Equador foram retomadas em setembro de 2009 (ESTADÃO, 2009a).

Paralelamente a esse desafio, estava a negociação de acordo militar entre a Colômbia e os Estados Unidos, que permitia a utilização de sete bases militares colombianas: as bases áreas de Palanquero, Malambo e Apíay, as bases navais de Cartagena e Bahía Málaga, e os fortes militares de Tolemaida e Larandia (SANJUÁN, 2012; SILVA, 2013). A presença dos norte-americanos na Colômbia estava amparada pelo Plano Colômbia de 1999, cuja renovação preocupava os países vizinhos, assim como a possibilidade de

que essas bases fossem usadas pelos EUA com propósitos distintos do combate às narco-guerrilhas (PAGLIARI, 2009). Os EUA, no pós-Guerra Fria, preocupavam-se com a América Latina por causa das questões de drogas e de migração (BUZAN; WEAVER, 2003). Apesar da aproximação Colômbia-EUA e de resultados positivos do Plano Colômbia no combate ao narco-tráfico, a intenção de renovar o acordo chocou com as pressões dos membros da UNASUL, que queriam esclarecimentos. Ademais, a Corte Constitucional da Colômbia declarou inválido o acordo, porque não tinha sido apresentado antes ao Congresso da República (SANJUÁN, 2012).

Em 2009, a UNASUL priorizou a discussão acerca de garantias colombianas-estadunidenses sobre a instalação das bases norte-americanas em território colombiano, ocasião que elevou a prioridade conferida à pauta sobre transparência militar na UNASUL (FOLHA DE SÃO PAULO, 2009). No mesmo ano, os membros da UNASUL demandaram do Brasil pronunciamento a respeito do acordo firmado com a França sobre a aquisição de helicópteros, submarinos convencionais e a construção de um submarino de propulsão nuclear; e com os Estados Unidos sobre exercícios militares e comércio de armamentos. A Venezuela também foi pressionada a aumentar a transparência de seus acordos com a Rússia para a compra de armamentos (entre outros, 24 caças e 100 mil fuzis) (REUTERS, 2009). Caracas, por sua vez, convidou todos os Estados membros a revelarem seus acordos militares, como uma forma de demonstrar confiança (ESTADÃO, 2009b).

A UNASUL instou os seus membros a informarem acordos militares e compras de armamentos. Então, Brasil, Colômbia, Venezuela e outros países sul-americanos revelaram os detalhes das negociações e dos acordos militares na UNASUL. Assim, a partir de 2009, criou-se o entendimento de que os acordos firmados com países exógenos à região, além da presença de forças militares estrangeiras não podem ameaçar a soberania e integridade de qualquer nação sul-americana e, em consequência, a paz e segurança na região.

As interações com atores extrarregionais estão, portanto, inseridas nessa lógica, principalmente, como fornecedores de armamentos e parceiros em treinamentos militares. Os EUA continuam tendo forte presença na América do Sul, em exercícios militares, programas de formação e capacitação, e fornecedores de armas (ABDUL-HAK, 2013; REZENDE, 2015; VILLA; VIGGIANO, 2012). A União Europeia figura como a principal fornecedora de armamentos para a região, especialmente para países como o Brasil, a Colômbia e o Chile (ELLIS, 2015). A Rússia possui como principal parceira na região a Venezuela, vendendo-lhe, por exemplo, helicópteros militares e mísseis (NEGROPONTE, 2015), bem como realizando exercícios militares com forças navais. É crescente a presença da China no comércio de armas com a América do Sul, sobretudo com a Venezuela e a Bolívia (BRENDT *et al*, 2012).

Já era possível perceber que experiências positivas ocorridas no Cone Sul poderiam também ocorrer na América do Sul como um todo. Argentina e Brasil planejavam, desde 2007, em cooperação com a França, construir um submarino nuclear a partir da constituição de uma empresa binacional (BERNAL-MEZA, 2008; REZENDE, 2015). Em vez de provocar desconfiança, a possibilidade de aquisição de caças franceses pelo Brasil em 2010 no âmbito do Programa FX-2 gerou o interesse do Chile pela cooperação entre indústrias de defesa (PASSOS; MENEZES, 2009).

Parte da literatura indica que o entendimento e a estabilidade na América do Sul podem ser prejudicados pelas assimetrias (geográficas, econômicas, demográficas, militares, etc.) entre os Estados sul-americanos (CASTILLO, 2008). Contudo, essas iniciativas no Cone Sul e as propostas dos Planos de Ação do CDS têm sido menos afetadas pelas assimetrias do que por constrangimentos orçamentários e pelo recuo do Brasil em seu papel de fiador da cooperação (REZENDE, 2015).

De modo geral, os Estados da região percebem que a integração regional pode potencializar estrategicamente o poder de barganha de cada um deles (BANDEIRA, 2006; CERVO, 2008; LIMA, 2007), e nisso a UNASUL cumpriria papel central, estimulando a concertação política e fortalecendo a autonomia da região diante de potências externas. Além disso, o CDS demonstrou ter caráter preventivo, atuando como um mecanismo de solução de controvérsias e de construção de confiança. A heterogeneidade de orientações ideológicas e de percepções de ameaça, as divergências no tratamento de conflitos regionais e a persistência de conflitos territoriais (CASTILLO, 2008) são desafios que implicitamente aparecem nesta seção, que contextualiza o surgimento da UNASUL.

Conselho de Defesa sul-americano e transparência militar

Assim como a própria UNASUL, o CDS se apoia nas ideias de diálogo para a resolução de controvérsias regionais, de comprometimento com a proteção da democracia e de respeito aos direitos humanos, além de promover a paz e de reafirmar o continente como região livre de armas nucleares. Este conselho prevê, ainda, a troca de informações sobre as intenções militares dos países membros e do conhecimento acerca de produção de armamentos, com o intuito de fomentar a construção da confiança e da transparência que são essenciais para o processo de integração nesta área da alta política (BRASIL, 2008). Um dos princípios pelos quais o CDS atua é o fortalecimento do diálogo e do consenso em matéria de defesa mediante a promoção de medidas de confiança e transparência (BRASIL, 2008). Para tais medidas foram estabelecidos mecanismos de fortalecimento de confiança e segurança quanto às atividades militares, sejam elas entre os próprios países sul-americanos ou entre estes e terceiros.

Na Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL de San Carlos de Bariloche e na II Reunião Extraordinária de Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) de Quito, em agosto e novembro de 2009, respectivamente, firmaram-se acordos consensuais pelos quais qualquer manobra, emprego ou exercício militar, terrestre, aéreo ou naval realizado por um país membro da UNASUL em zona fronteiriça terá de ser informado com a maior antecedência possível aos demais membros e à UNASUL. E essa notificação deverá conter dados da localização, do número de efetivos e da natureza e quantidade de equipamentos que a atividade utilizará. Tanto o Estado notificado quanto o notificante devem se comprometer a respeitar a confidencialidade da informação, no que diz respeito a terceiros.

Esse tipo de cooperação envolvendo a troca de informações sensíveis indica a existência de uma identidade que inclui os países da região como “nós” e se refere aos “outros” como “extrarregionais”. Informações sobre o número de efetivos e de equipamentos militares, a sua localização e os propósitos das

suas atividades denotam a existência de confiança recíproca e de um incipiente processo de planejamento militar conjunto, tendo em vista a promoção da participação dos Estados sul-americanos conjuntamente em exercícios militares internacionais. Este tópico refere-se ao compromisso dos países sul-americanos de convidar observadores militares dos membros da UNASUL a participar de exercícios militares que envolvam parceiros extrarregionais. Por fim, complementando a ideia de planejamento militar conjunto, a UNASUL tem promovido mecanismos de comunicação entre forças militares de fronteira, para a coordenação das suas atividades.

Nesse sentido, percebe-se que a necessidade do CDS adveio das percepções sul-americanas de ameaças externas à região, cujos recursos naturais atraem a cobiça de grandes potências (BANDEIRA, 2006). Nenhum Estado sul-americano em particular tem poder suficiente para desafiar alguma dessas potências, o que torna imprescindível a integração regional como maneira de potencializar coletivamente as capacidades de defesa de cada Estado da UNASUL (BANDEIRA, 2006; CERVO, 2008; LIMA, 2007).

Evidenciou-se também interesse comum em evitar o desenvolvimento de uma corrida armamentista na América do Sul, no contexto em que as combalidas forças armadas da região estavam reequipando e modernizando armamentos. Era necessário afastar percepções de ameaça recíproca e interpretações equivocadas sobre o comportamento do Estado vizinho. A transparência militar foi a resposta a esse desafio: o intercâmbio de tecnologia militar e pessoal entre seus membros, a explicação das intenções, manobras e capacidades dos exercícios militares de cada país como mecanismo de transparência, reforçando a ideia de segurança regional conjunta, tornariam possível avaliar os objetivos de determinadas ações e os cenários de conflitos e controvérsias, fomentando a confiança mútua dentro do bloco e evitando más interpretações, ações equivocadas e também quaisquer incidentes diplomáticos (VILLA, 2008).

A transparência militar indica intenções pacíficas recíprocas entre membros de uma comunidade, que buscam resolver e evitar controvérsias pacificamente. Isso ocorre em comunidades de segurança, cujos membros sequer cogitam usar a violência como meio de resolver controvérsias entre si, entretanto, chegar até tal nível de maturidade nas relações interestatais envolve um processo mais complexo associado a uma profunda integração regional, ou seja, requer mais do que transparência militar (ADLER, 1998; DEUTSCH *et al*, 1969; HURRELL, 1998).

A formação uma comunidade de segurança depende, em parte, do engajamento, do comprometimento e da vontade política dos governos no sentido de um aprofundamento institucional da UNASUL. O ex-chanceler brasileiro Celso Amorim já explicitou essa ideia (*apud* REZENDE, 2015), que esteve implícita na Declaração Conjunta do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL de 2009, que decidiu:

> Fortalecer a América do Sul como Zona de Paz, comprometendo-nos a estabelecer um mecanismo de confiança mútua de defesa e segurança, sustentando nossa decisão de abster-nos de recorrer à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial de outro Estado da UNASUL (CDS; CEED, p. 19).

No fim de 2009, estabeleceu-se o mencionado mecanismo: o Plano de Medição de Gastos e Intercâmbio de Informações de 2010. Por fim, publicou-se o primeiro Registro Sul-Americano de Gastos

Agregados em Defesa em 2012, em que consta a relação dos gastos militares de todos os doze países membros do órgão regional.

Argentina e Chile foram encarregados pela UNASUL de desenvolver a base do que se tornou o Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa (CEED, 2011). Ambos os países já haviam estabelecido, apoiados pela CEPAL, um mecanismo de medição bilateral de gastos militares entre 1999 e 2001, e essa experiência amparou a criação de uma metodologia padronizada de registro de gastos militares da UNASUL, sem grandes inovações metodológicas (ECLAC, 2005; SAINT-PIERRE; PALACIOS JR., 2014; SILVA, 2013).

Em suma, o CDS avançou substancialmente em temas pouco imaginados uma década antes da sua criação. Além do registro de gastos militares, do compartilhamento de acordos militares, o avanço na agenda da transparência militar reforçou o sentimento de comunidade que destaca a aproximação entre Estados sul-americanos relativamente aos "outros".

Cabe uma observação sobre o papel de atores extrarregionais. É forte a influência dos EUA (principalmente por meio da Colômbia, como mencionado acima) e, presumivelmente, tem crescido o interesse da França, da China e da Rússia pela agenda sul-americana de transparência militar à medida que essas grandes potências aumentaram a sua importância como fornecedores de armamentos e parceiros em acordos militares no século XXI. Embora a literatura sobre o assunto mencione isso (ABDUL-HAK, 2013; PAGLIARI, 2009; REZENDE, 2015; VILLA; VIGGIANO, 2012), nota-se que é decrescente a influência de atores extrarregionais, inclusive a dos EUA, sobre a agenda sul-americana de transparência militar desde a criação do CDS (ABDUL-HAK, 2013; FUCCILLE; REZENDE, 2013). Por esse motivo, não se elenca a presença de atores extrarregionais entre os principais desafios para a construção da confiança recíproca via transparência militar.

Desafios na construção de confiança recíproca via transparência militar

Entre os principais desafios presentes na literatura sobre o tema estão os seguintes: (1) a incipiente institucionalização do processo (AMORIM, 2010; PAGLIARI, 2009; REZENDE, 2015), (2) o baixo nível de transparência militar no interior de alguns Estados (Luis Saint-Pierre *apud* REZENDE, 2015) e (3) as questões securitárias que inibem a cooperação (Pablo Celli de la Torre *apud* REZENDE, 2015).

Em primeiro lugar, a exigência de consenso no processo decisório do CDS por princípio impõe aos países sul-americanos o desafio de conciliar as suas diferenças de opinião para que o CDS seja efetivo em suas ações, sendo que, por enquanto, não se vislumbra um caráter supranacional. A supranacionalidade não é um requisito para desenvolver a transparência militar, mas a institucionalização da agenda sim, pois esta significaria uma menor dependência da vontade dos governantes diante da necessidade de desenvolver a agenda. A institucionalização da agenda implicaria metas mais precisas referentes à transparência militar, o fortalecimento de mecanismos de monitoramento dos acordos militares firmados, a regulamentação de problemas técnicos associados à transparência militar, a investigação de casos de descumprimento desses acordos e um entendimento sobre solução pacífica de controvérsias – considerando alguns dos aportes da

teoria das Relações Internacionais sobre o papel de instituições na política internacional (KEOHANE, 1984; NYE JR., 2009).

O avanço na agenda nos primeiros anos da UNASUL-CDS dependeu fundamentalmente da pro-atividade de alguns líderes e da temporária convergência de interesses políticos. No caso do Brasil, durante o governo Dilma Rousseff (2010-2016) foi perceptível a estagnação nas agendas do bloco, decorrente da queda no protagonismo do país (REZENDE, 2015). Mudanças de governo, a exemplo da Argentina e do Brasil (novamente) em 2016, podem levar a retrocessos na agenda, caso não haja uma maior institucionalização. O consenso genérico que existira em prol da transparência militar quando da criação do CDS não significa convergência em relação ao nível desejado de transparência militar nem ao significado desta.

Além desse desafio institucional-regional, há um segundo institucional-doméstico relativo à transparência no tratamento de assuntos militares e ao envolvimento de civis em cada país. Transparência governamental-civil e transparência militar são assuntos interligados. Com efeito, segundo as autoridades políticas da UNASUL, o desenvolvimento da metodologia de aferição de gastos militares foi, em parte, motivada pela necessidade de melhorar a transparência e a responsabilidade fiscal de políticas públicas em geral (SAINT-PIERRE; PALACIOS JR., 2014).

Presumivelmente, onde o setor público apresenta menos transparência e, portanto, menos controle civil (ex. Parlamento, imprensa, sociedade civil organizada) há razões para questionar a propensão desses países a cumprir os acordos firmados na UNASUL. Inversamente, a institucionalização do acesso à informação pela sociedade é um sinal positivo no sentido do cumprimento de acordos internacionais pelo Estado.

Nesse contexto, as variáveis que afetam negativamente a transparência militar doméstica são a falta de efetividade de políticas e a carência de planejamento militar, e a fraqueza nos controles civil e democrático sobre políticas de defesa, gastos militares e diversos tipos de contrato no setor de defesa (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI, 2014). A Transparency International (2013) analisa os níveis domésticos de transparência especificamente no setor de defesa. Dos 5 países sul-americanos pesquisados, Argentina, Brasil, Chile e Colômbia apresentam nível moderado de risco de corrupção, juntamente ao lado de países como Espanha, França, Itália e Japão. Neste nível, é mínimo o percentual de gastos militares confidenciais, os legisladores têm mecanismos de controle sobre as atividades do setor de defesa, e é alta a institucionalização dos processos investigativos referentes à corrupção (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2011; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2012a; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2012b).

A Venezuela apresenta nível muito alto (acima deste há apenas o nível crítico, e abaixo deste há o nível alto), ao lado de países como Nigéria, Irã e Indonésia (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013). Este nível envolve, por exemplo, barreiras aos cidadãos do país que desejem informação sobre gastos militares, falta de autonomia para parlamentares monitorarem tais gastos e significativo risco de casos de corrupção de oficiais e de processos licitatórios (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2012c).

A centralização do processo decisório em políticas de defesa na Presidência da República e no alto comando das forças armadas, e, concomitantemente, a exclusão de instituições dos poderes Legislativo e Judiciário e da sociedade civil organizada são fatores que prejudicam a transparência militar em nível doméstico na Bolívia (ATAHUACHI, 2006) e na Venezuela (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2012c), bem diferentes dos contextos da Argentina e do Brasil.

O terceiro desafio para o desenvolvimento da transparência militar refere-se ao tipo de relação bilateral de cada Estado sul-americano com seus vizinhos, que afeta decisivamente a atribuição de significado àquela agenda. Na região andino-amazônica, as experiências incipientes de construção de confiança são perturbadas por ao menos quatro controvérsias.

Três dessas são territoriais. Entre Guiana e Suriname paira desconfiança por causa da disputa pela fronteira oriental guianesa de *New River Triangle* (ABDUL-HAK, 2013). O pleito venezuelano por dois terços do território da Guiana a oeste do rio Essequibo também provoca similar desconfiança mútua (OTÁLVORA, 2002; PESOA; NOGUEIRA, 2004). Colômbia e Venezuela disputam a posse do mar territorial no Golfo da Venezuela (OTÁLVORA, 2002).

A quarta controvérsia é de cunho geopolítico, decorrente da presença militar dos EUA na América do Sul, à qual Equador e Venezuela têm se mostrado mais sensíveis. Os objetivos estratégicos colombianos são a consolidação do controle estatal sobre o território, a proteção da população, a eliminação do comércio de drogas ilícitas no país e a preservação da capacidade dissuasiva (COLÔMBIA, 2003), admitindo a necessidade de cooperação sul-americana no combate ao terrorismo e crimes transnacionais (EL ESPECTADOR, 2009). O tema do combate ao narcotráfico e o envolvimento dos EUA problematizam ainda mais as relações entre Colômbia, Venezuela e Equador (PAGLIARI, 2009). Equador e Venezuela interpretam a presença dos EUA como uma grave ameaça dos EUA e da Colômbia contra a soberania nacional.

Considerações Finais

A construção da agenda sul-americana de transparência militar ocorreu na esteira da criação da UNASUL e do CDS e concomitantemente à divulgação de gastos e de acordos militares. Entre 2008 e 2012, os primeiros avanços na agenda foram uma resposta com o intuito de dissipar desconfianças relativas a compras militares realizadas à época pelo Brasil e pela Venezuela, por exemplo. No período, as discussões dos Estados sul-americanos naquelas instituições regionais anunciavam formalmente um entendimento de que a promoção da transparência militar é uma boa forma de construir confiança recíproca e a paz na América do Sul.

Com o primeiro Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa, lançado em 2012, os doze países sul-americanos fizeram algo almejado por muitas regiões do mundo, e alcançado em poucas. Entretanto, se não houver uma maior institucionalização da agenda, o estado da transparência militar na região pode ruir subitamente. De fato, até então a agenda dependeu de uma conjuntura favorável de convergência da vontade política de lideranças sul-americanas na primeira década do século XXI. Enquanto

não se consolidarem instituições regionais capazes de liderar o avanço na agenda, esta continuará à mercê das mudanças de governo como as que vêm ocorrendo na região na segunda década do século.

Se o primeiro desafio enfrentado pela América do Sul é o da institucionalização em nível regional, o segundo desafio envolve a promoção da transparência militar de cada Estado em relação à sua sociedade. É improvável que se avance na agenda regional enquanto governos escondem dos seus próprios cidadãos as informações do setor militar. Declarações favoráveis à transparência militar no plano regional contrastam fortemente com a falta de transparência no plano doméstico em alguns países sul-americanos, a exemplo da Venezuela.

O terceiro desafio envolve uma dualidade na qual, por um lado, a transparência militar contribui para a construção de confiança recíproca, que propicia a solução de controvérsias. Por outro lado, a existência de uma controvérsia em si inibe a transparência militar, pois um Estado poderia usar a transparência militar como uma forma de obter vantagem sobre um adversário, e que o acesso a informações estratégicas seja parte de um plano para resolver à força determinada controvérsia.

Em suma, o atual estágio de transparência militar na América do Sul não é avançado nem garantido. É possível evoluir, mas também retroceder. O avanço depende da medida em que os membros da UNASUL perseguirão interesses perenes de Estado, não os efêmeros interesses de governo. Assim, haverá melhores condições para a institucionalização da agenda da transparência militar, para o aumento nos níveis de transparência domesticamente e para a priorização de soluções pacíficas das controvérsias sul-americanas.

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, A. P. N. O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS). Brasília: FUNAG, 2013.

ADLER, E.; BARNETT, M. (eds). Security Communities. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

ALSINA JR., J. P. S. Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

AMORIM, C. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. Revista Brasileira de Política Internacional. 53 (special), Dec. 2010.

ATAHUACHI, D. Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: El caso de Bolivia. Buenos Aires: RESDAL, ago. 2006.

BACHELET, M. Defensa: Programa de gobierno. [Santiago]: [s.n.], 2014. Disponível em: <http://michellebachelet.cl/wp-content/uploads/2013/10/Defensa-150-153.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2014.

BANDEIRA, L. A. M. O Brasil e a América do Sul. In Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. Vol 1. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERNAL-MEZA, R. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, v. 51, nº 2, jul.-dez., 2008.

BRANDT, J. *et al.* Chinese Engagement in Latin America and the Caribbean: implications of US policy. Washington D.C.: American University, 2012.

BRASIL. América do Sul e integração regional: UNASUL. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2010.

BRASIL. Tratado Constitutivo da UNASUL. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 23 mai. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>. Acesso em: 09 ago. 2014.

BRENNAN, B. O. Evolución de la Política Internacional del Ecuador. *In:* Os Países da Comunidade Andina Vol. I. Brasília: FUNAG-IPRI, 2004.

BUZAN, B.; WAEVER, O. Regions and Powers: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CANDEAS, A. W. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 48, n. 1, pp. 178-213, Brasília, 2005.

CASTILLO, J. I. A. R. O Brasil e a Segurança no Cone Sul no pós-Guerra Fria. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA – CEED. Informe Final – Diseño de una Metodología Común de Medición de Gastos de Defensa. La Paz, 29 jul. 2011. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Metodologia_Comun.pdf>. Acesso em: 20 de abr. de 2015.

CERVO, A. L. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

_____. Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas. Brasília: IBRI, 2001.

COLÔMBIA. Política de defensa y seguridad democrática. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2003. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/ Colombia.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO – CDS; CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA – CEED. Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2006-2010. Buenos Aires, Vol. 1, N.1, 2014. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/RSGD-2006-2010_ESP.pdf>. Acesso em: 20 de abr. de 2015.

COUTO, L. F. O Horizonte Regional do Brasil: integração e construção da América do Sul. Curitiba: Juruá, 2009.

COSTA, W. M.. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. Confins Revista Franco-Brasileira de Geografia. N. 7, 2009.

DEUTSCH, K. W. *et al*. Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience. New York: Greenwood, 1969.

DINIZ, A. M. C. Identidade, Desenvolvimento e Integração: desafios para o Brasil e a América do Sul no século XXI. In: O Brasil e a América do Sul: desafios para o século XXI. 1 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN - ECLAC. Methodology for the comparison of military expenditures. Santiago: Office of the Executive Secretary, 2005. Disponível em: <http://www.un.org/disarmament/convarms/Milex/Docs/Resources/MethodologyForComparison-E.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2015.

ELLIS, R. E. The New Russian Engagement with Latin America: strategic position, commerce, and dreams of the past. Carlislie Barracks: Strategic Studies Institute, 2015.

ESTADÃO. Equador e Colômbia retomam relações diplomáticas. Estadão.com.br, São Paulo, 25 set. 2009a. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,equador-e-colombia-retomam-relacoes-diplomaticas,441193,0.htm>. Acesso: 25 nov. 2009.

ESTADÃO. Venezuela sugere discutir todos os acordos militares da região. 15 set. 2009b. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/america-latina,venezuela-sugere-discutir-todos-os-acordos-militares-da-regiao,434241>. Acesso em: 13 ago. 2014.

EYZAGUIRRE, J. Breve Historia de las Fronteras de Chile. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1979.

FOLHA DE SÃO PAULO. Lula tenta conter tensão diplomática na região. São Paulo, 24 abr. 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. UNASUL põe transparência militar em pauta. São Paulo, 28 ago. 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2808200901.htm>. Acesso em: 15 ago. 2014.

FORTI, A. W. Lanzamiento del Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2006-2010. Montevideo, CEED UNASUR, 16 dez. 2014. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=Qp2e-nqTQqE>. Acesso: 20 jun. 2017.

FUCCILLE, A.; REZENDE, L. complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. Contexto Internacional, v. 35, n. 1, p. 77-104, jan/jun, Rio de Janeiro, 2013.

HIRST, M. Democracia, Seguridad e Integración: América Latina en un mundo en transición. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma S.A., 1996.

HURRELL, A. An emerging security community in South America? In Security Communities. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

KEOHANE, Robert. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton Univ. Press, 1984.

LIMA, M. R. S. de. O lugar da América do Sul na política externa brasileira. Obras de Integração Física na América do Sul. BRASIL: Ministério das Relações Exteriores, 2007.

MAGALHÃES, D.T.D. Comunidade de Segurança: a teoria no conceito. Carta Internacional, v. 7, n. 2, p. 81-98, jul-dez, São Paulo, 2012.

MEDEIROS FILHO, O. Entre a Cooperação e a Dissuasão: Políticas de Defesa e Percepções Militares na América do Sul. 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

NEGROPONTE, D. V. What's Putin Game in the Western Hemisphere? *In:* The Decline of US Power? Americas Quaterly, winter 2015.

NYE JR., Joseph S. Cooperação e conflito nas relações internacionais: uma leitura essencial para entender as principais questões da política mundial. São Paulo: Gente, 2009.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Brasil, Mercosul e a Segurança Regional. Revista Brasileira de Política Internacional, v.43, n. 2. Brasília, 2000.

OTÁLVORA, E. C. El Caribe y el Contencioso con Guyana en la Política Exterior Venezolana: Contraste de dos tiempos. Cuadernos del CENDES, ano 19. n. 49. pp. 103-126, jan.-abr., Caracas, 2002. Disponível em <http://www.geocities.com/otalvora/libros/guyana/artguy1.htm>. Acesso: 15 out. 2009.

PAGLIARI, G. C. O Brasil e a segurança na América do Sul. Ed. Juruá: Curitiba, 2009.

PASSOS, J. M.; MENEZES, M. França diz ter oferta inédita ao Brasil. O Globo, Rio de Janeiro, 04 nov. 2009.

PESOA, R. R.; NOGUEIRA, J. M. Venezuela: economia, relações externas e integração continental. *In:* Os Países da Comunidade Andina Vol. I. Brasília: FUNAG-IPRI, 2004.

REUTERS. Venezuela acusa Colômbia de sonegar dados sobre acordo militar. 15 set. 2009. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE58E0Q520090915>. Acesso em: 13 ago. 2014.

REZENDE, L. P. *Sobe e desce!*: explicando a cooperação em defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva. Brasília: Ed. UnB, 2015.

RODRÍGUEZ, I. *et al*. Calidad, eficiencia, y transparencia del presupuesto de defensa: El caso de Argentina. Buenos Aires: RESDAL, ago. 2004.

ROSSI, C.. "Morales aceita que UNASUR seja mediadora na Bolívia". Folha de São Paulo, São Paulo, 16 set. 2009.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; PALACIOS JR., Alberto Montoya Correa. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). Revista Brasileira de Política Internacional, v. 57, n. 1, p. 22-39, Brasília, 2014.

SANJUÁN, R. A. Prieto. Acuerdos de cooperación y bases militares en territorio extranjero: um "acto de agresión". Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/ DerechoInternacional/11.5/art/art2.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.

SANTOS, M. H. de C. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: O caso do Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 19, nº. 54, fev. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 ago. 2014.

SILVA, D. L. O Conselho de Defesa Sul Americano e a Construção da Confiança: Os Mecanismos de Transparência. Cadernos de Campo, Marília, [s.n.] 2013.

SUN TZU. A Arte da Guerra. São Paulo: Martin Claret, 2005.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI. Transparency and accountability in military spending and procurement. Stockholm, 2014. Disponível em: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/transparency>. Acesso em: 14 ago. 2014.

TEIXEIRA, C. G. P. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. Revista Brasileira de Política Internacional. v. 54, n. 2, p. 189-211, Brasília, 2011.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Government Defence Anti-Corruption Index. International Defense & Security Programme. London, 2013. Disponível em: <http://government.defenceindex.org/results/map>. Acesso em: 14 ago. 2014.

____. Government Defence Anti-Corruption Index: Argentina. London, mar. 2011. Disponível em: <http://government.defenceindex.org/results/countries/argentina#more>. Acesso em: 14 ago. 2014.

____. Government Defence Anti-Corruption Index: Brazil. London, mar. 2012a. Disponível em: <http://government.defenceindex.org/results/countries/brazil#more>. Acesso em: 14 ago. 2014.

____. Government Defence Anti-Corruption Index: Colombia. London, mar. 2012b. Disponível em: <http://government.defenceindex.org/results/countries/colombia#more>. Acesso em: 14 ago. 2014.

____. Government Defence Anti-Corruption Index: Venezuela. London, mar. 2012c. Disponível em: <http://government.defenceindex.org/results/countries/Venezuela#more>. Acesso em: 14 ago. 2014.

VILLA, R. D.. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. [São Paulo]: Observatório Político Sul-Americano, dez. 2008. <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22070_ Cached.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.

VILLA, R. D.; VIGGIANO, J. Trends in South American weapons purchases at the beginning of the new millennium. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 55, n.. 2, p. 28-47, Brasília, 2012.

WEZEMAN, P. D.; WEZEMAN, S. T. Balancing transparency and national security. Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm, Jan. 2014.

Recebido em 05 de março de 2017.
Aprovado em 31 de maio de 2017.

RESUMO

Este artigo analisa a agenda da UNASUL sobre transparência militar e discute as seguintes questões: como emergiu a agenda sul-americana de transparência militar? Que significado os membros da UNASUL atribuem à promoção da transparência militar? Quais são os desafios que os Estados sul-americanos enfrentam no desenvolvimento dessa agenda? Para avançar nisso, é necessário institucionalizar a agenda da transparência militar, de promover a transparência em cada Estado sul-americano, bem como de priorizar a solução de controvérsias geopolíticas entre alguns países da região.

Palavras-chave: Transparência Militar; Segurança Regional; UNASUL.

ABSTRACT

The present article analyzes the UNASUR agenda on military transparency, and discusses the following questions: How did the South American agenda of military transparency emerge? What does the promotion of military transparency mean to UNASUR members? What challenges do South American states face in developing this agenda? To make progress, it is necessary to institutionalize the agenda of military transparency, promote transparency within each South-American state, and prioritize the solution of geopolitical controversies that involve some states in the region.

Key-words: Military Transparency; Regional Security; UNASUR.

CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

NIGÉRIA CONTEMPORÂNEA: RAÍZES DA INSURGÊNCIA DOMÉSTICA E IMPLICAÇÕES REGIONAIS

Contemporary Nigeria: roots of the domestic insurgency and regional implications

Rafael Corrêa Xavier[1]
Eduardo Ernesto Filippi[2]

Introdução

A superioridade nigeriana nos índices econômicos, populacionais e militares transformam o país no Gigante Africano e líder continental. Desde sua independência em 1960, a Nigéria passou por uma Guerra Civil[3], golpes militares e períodos republicanos, sendo o atual o mais longevo da história. A evolução deste país através dos anos é notável mesmo após mais de um século e meio de colonização e interferência do Reino Unido, conforme Ribeiro define o caso como sendo "[...] o resultado mais negativo da política britânica de administração imperial indireta e de agrupamento territorial artificial." (RIBEIRO, 2012, p. 94). O efeito desta política junto à Conferência de Berlim de 1885 foi a unificação de diferentes povos[4], de regiões distintas, etnias e culturas sem nenhum limite social, geográfico ou ecológico pré-existentes, conflitantes entre si e que muitos continuam suas vidas centralizadas em comunidades locais centenárias em detrimento do poder federal.

A despeito de muitos aspectos positivos, sua economia ainda está em desenvolvimento e o país atualmente atravessa uma crise política e securitária de proporções críticas que impactam também os países fronteiriços fragilizados. As dicotomias são tangíveis, como o Sul cristão, econômica e politicamente mais avançado – para os padrões ocidentais - e o Norte muçulmano, pobre e feudal. Ademais, o número de nigerianos vivendo na pobreza aumentou 55% na última década ao passo que o número de milionários desde 2007 aumentou 44% (CALDERWOOD, 2014). Esses são resultados que necessitam uma condução delicada.

Outrossim, a presença de grupos insurgentes fundamentalistas no nordeste nigeriano, como o Boko Haram, que ataca civis indiscriminadamente (tanto muçulmanos quanto cristãos independentemente da

[1] Especialista em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: rafaelcxavier87@gmail.com
[2] Doutor em Economia Política pela Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ) e Professor Associado na UFRGS. Email: edu_292000@yahoo.com.br
[3] Guerra do Biafra de 1967-70, onde a província separatista do Biafra pleiteou a independência, mas perdeu a contenda para a Federação. É estimada a morte entre de 1 e 3 milhões de pessoas neste período.
[4] A Nigéria possui entre 250 e 400 grupos étnico-linguísticos. (PADEN, 2008, p. 7).

localização), traz atenção internacional negativa, bem como diminuição de investimentos na região que mais carece. Há anos esta situação implica em milhões de pessoas internamente deslocadas, refugiados, milhares de mortos, atividades militares constantes de todos os Estados da região e se transforma em uma ameaça humanitária, securitária e econômica. Neste artigo serão discutidas algumas razões para os acontecimentos atuais através de uma análise macro e histórico-descritiva dos casos-chave.

Conjuntura nigeriana e regional

Localizado no Golfo da Guiné, apesar de ser o 14º país em extensão territorial da África, com 923768km², a Nigéria é o mais populoso, com cerca de 182 milhões de pessoas. Está dividido em 36 estados, com a capital Abuja na região central e a cidade mais populosa, Lagos, ao sul.

Entre os países limítrofes, a Nigéria se destaca expressivamente. Para entender sua potencialidade, compara-se aos vizinhos (Tabela 1), a oeste Benin, ao norte Níger, ao nordeste Chade e ao leste Camarões.

Figura 1 – Mapa da Nigéria

Fonte: Maps of the World (2015)

Nos últimos 25 anos o PIB anual nigeriano cresceu 1564%, ao passo que a média de crescimento dos seus vizinhos foi de 402% neste mesmo período. A proporcionalidade também aumentou consideravelmente, onde em 1990 a Nigéria representava 64% do total do PIB nesta região, em 2015 este peso alcançou 90%.[5]

[5] Ver tabela completa dos últimos 25 anos no Apêndice A.

Tabela 1 – Relação do PIB anual (em bilhões de USD) e sua proporção entre Nigéria e os países fronteiriços nos últimos 25 anos (1990-2015)

Ano	Nigéria		Camarões, Níger, Chade e Benin		PIB Total
	PIB	%	PIB Conjunto	%	
1990	30,757	64%	17,33	36%	48,087
1995	28,546	67%	14,229	33%	42,776
2000	46,385	76%	15,039	24%	61,425
2005	112,248	78%	31,443	22%	143,691
2010	369,062	89%	46,969	11%	416,031
2015	481,066	90%	55,706	10%	536,772

Fonte: World Bank, 2016

Acrescenta-se uma comparação com a liderança de longa data da África do Sul (Tabela 2), e percebe-se que desde o início da Quarta República (1999) houve uma notável mudança no peso econômico entre as duas potências:

Tabela 2 – Comparação da evolução e proporcionalidade dos PIBs anuais (em bilhões de USD) nigeriano e sul-africano nos últimos 25 anos (1990-2015)

Ano	Nigéria		África do Sul		PIB Total
	PIB	%	PIB	%	
1990	30,757	22%	112,014	78%	142,771
1995	28,546	16%	155,46	84%	184,007
2000	46,385	25%	136,361	75%	182,747
2005	112,248	30%	257,772	70%	370,021
2010	369,062	50%	375,349	50%	744,411
2015	481,066	61%	312,797	39%	793,863

Fonte: World Bank, 2016

Segundo Chete (2014) a economia nigeriana é típica de um país em desenvolvimento. Tem sua maior força no setor primário através da exploração de petróleo e gás, descoberto em 1958 no delta do rio Níger, região predominantemente cristã (ODULARU, 2007), conforme percebe-se na Figura 2. Esta fonte continua dominando o PIB nigeriano, com mais de 95% da receita de exportações, influência direta na positividade do saldo da balança comercial e responsável por 85% da receita do Governo entre 2011 e 2012. (CHETE et al., 2014).

Figura 2 – Concentração de poços petrolíferos na Nigéria

Fonte: Le Monde diplomatique, 1999.

Logo após a independência em 1960 a agricultura era o sustento principal da maioria da população. O processo de substituição de importações iniciado junto ao primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1962-68) tinha como objetivo mobilizar os recursos econômicos nacionais e implantá-los numa base de custo-benefício entre projetos em disputa em uma tentativa de desenvolvimento industrial. Mesmo com outros três destes Planos que seguiram em diferentes circunstâncias, épocas e escopos, os esforços governamentais não surtiram efeito desejado no peso do setor industrial e manufatureiro para a economia. Em 2011 aquele setor contribuiu para 6% da atividade econômica e este somente 4% do PIB. (CHETE et al., 2014).

Em 2014 a administração do então presidente Goodluck Johnathan criou o Plano Revolucionário Industrial Nigeriano (*Nigeria Industrial Revolution Plan* – NIRP) que possui a filosofia de criar uma vantagem competitiva nigeriana, aumentar o escopo de indústria, e acelerar a expansão do setor manufatureiro. O NIRP adota tanto uma abordagem direta quanto indireta para a promoção da industrialização e objetivos de acelerar a capacidade industrial nigeriana em 5 anos e aumentar a contribuição das manufaturas do PIB de 4% para 10% até 2017. (NIRP, 2014). De acordo com este documento oficial, as fraquezas da indústria nigeriana são a infraestrutura, inconsistência política, pouca ou nenhuma instituição de fomento industrial, pouca habilidade e inovação industrial, metodologia e padrões inadequados, competição fraca e comércio justo, regime tarifário, poder de compra do consumidor e pouco patrocínio para produtos nacionais. As ameaças são as recentes descobertas globais de petróleo e gás, aumento da competitividade industrial por países como Indonésia e México e tendências em políticas comerciais. Já as forças são abrangentes, como a abundância de matérias-primas e força laboral, mercado interno imenso com quase 200 milhões de pessoas, localização estratégica no Golfo da Guiné e influência política internacional. Percebe-se que há o potencial no seu carro-chefe de diversificar sua economia. Ademais, de acordo com o presidente da Corporação Nacional Nigeriana de Petróleo (CNNP), o país pretende começar ainda em 2017 as perfurações na Bacia do

Lago Chade em busca de novos poços petroleiros no extremo nordeste, a qual demandará atenção especial, posto que é a região onde se encontra o ponto focal dos conflitos atuais (THIS DAY, 2017).

No entanto, segundo Virginia Comolli, a Nigéria parece estar andando em duas velocidades econômicas e com paradoxos no mínimo insólitos. Sem embargo do constante crescimento econômico deste século, em 2004, de acordo com BBC News, 54,7% da população vivia em extrema pobreza e em 2010, alarmantes 60,9%. A disparidade aumenta quando se divide o país em dois hemisférios latitudinais, onde a pobreza no sul assola 27% da população, ao passo que no norte o número sobe para 75% (COMOLLI, 2015).

Incluso na ampla quantidade de grupos étnico-linguísticos, três se destacam: os Hausa-Fulani, Yoruba e Igbo com 24% no Norte, 18% à Oeste e 15% ao Leste respectivamente (Mapa 3). Detentores da quinta maior população de muçulmanos do mundo (COOPERMAN et al, 2015), mesmo com a dificuldade na assertividade da avaliação, é estimado que os nigerianos são em sua maioria muçulmanos sunitas (hausa ao norte, aproximadamente 50%), cristãos (igbo ao leste, cerca de 40%) e animista (oeste, 10%). (PADEN, 2008). Os países fronteiriços seguem basicamente uma extensão da divisão religiosa nigeriana, onde Camarões tem maioria cristã (aproximadamente 70%), Chade com maioria muçulmana (cerca de 55%), Níger praticamente na totalidade muçulmano sunita (em torno de 97%) e o Benin, com maioria cristã (por volta de 47%).

A força militar nigeriana, a qual é a melhor equipada e financiada do Oeste Africano, desempenha um importante papel nas missões de manutenção de paz da União Africana. Em 2014 a Ministra de Finança, Ngozi Okonjo-Iewala anunciou a aprovação de 20% do orçamento anual para a Defesa e afirmou que nenhuma quantia de dotação orçamentária pode ser suficiente para os militares (PREMIUM TIMES NIGERIA), principalmente neste momento de conflitos internos. Conforme o banco de dados e o ranking africano do Global Fire Power[6], as forças armadas da Nigéria estão em quarto lugar, Chade em décimo quinto, Camarões em vigésimo e Níger em vigésimo segundo.

A quarta república

O novo período republicado do país começa em 1999, após quinze anos de lei marcial e teve como primeiro presidente Olusegun Obasanjo, sulista cristão, do Partido Democrático Popular (People's Democratic Party - PDP) por oito anos (1999-2007). Diz-se que, apesar de ser o maior período sobre lei civil na história do país, muitos acreditam que Obasanjo conquistou este feito manipulando o sistema político, resultando na criação de um sistema democrático instável, adendo ao pouco esforço do presidente para atuar em alguns impasses sociais que continuam a assolar a Nigéria, como tensões étnicas e regionais (PADEN, 2008). Economicamente o país conquistou grandes avanços, como o aumento do PIB per capita anual que em 2000 era de $377 dólares e atingiu $804 dólares em 2005 (WORLD BANK, 2016).

Em maio de 2007 fez-se um acontecimento nunca antes visto no país: um presidente sucedeu outro através de eleições democráticas após os seus dois mandatos. Era a vez de Umaru Yar'Adua, muçulmano

[6] Instituição que avalia o poder militar dos estados levando em consideração diversos indicadores qualitativos e quantitativos. A pontuação dos países supracitados no levantamento em 2016 são Nigéria com 0.7856, Chade com 1.8307, Camarões com 2.2407 e Níger com 2.4719, onde 0.0000 é a pontuação perfeita. Benin não teve seu ranking associado.

setentorial, também do PDP e escolhido a dedo por Obasanjo, vencer as eleições conturbadas e com indícios de corrupção (LAWAL, 2015), junto ao seu vice-presidente Goodluck Johnathan. As eleições aconteceram com poucos casos de violência registrados. Com a vitória de um candidato de um estado do norte, era grande a esperança de que as tensões étnicas e religiosas seriam mais bem gerenciadas.

A Quarta República trouxe consigo alguns acordos tácitos, como o de alternância no poder, qual seja, um termo teria o governo federal conduzido por um presidente cristão e seu vice seria muçulmano, outro termo seria o contrário. No entanto, o ex-presidente Goodluck Johnathan não manteve o acordado e em 2011 concorreu para a presidência de novo – após tomar posse enquanto vice-presidente em 2010, frente à morte do então presidente Yar'Adua – e ganhou as eleições do seu concorrente direto Muhammadu Buhari, ex-militar e ex-Chefe de Estado após um golpe militar na década de 1980, do partido Congresso para a Mudança Progressiva (*Congress for Progressive Change* – CPC). Novamente, o processo eleitoral foi conturbado e com diversas acusações de fraudulência, aumentando ainda mais as disputas. Eleitores muçulmanos de Buhari não aceitaram a derrota e atacaram cristãos no norte, onde estes retaliaram nos locais de maioria cristã, ocasionando quase mil mortes. (FALOLA, 2014). É neste momento que alguns nigerianos começam a questionar ainda mais o regime democrático, visto que até então somente um partido, o PDP, houvera conduzido a federação na nova república, dominando desde o início os processos eleitorais.

O último sufrágio em 2015 teve os mesmos grandes concorrentes da anterior. Goodluck, ainda concorrendo pelo PDP, e Buhari, agora pelo Congresso de Todos Progressistas (All Progressives Congress – ACP). A despeito do ceticismo internacional para estas eleições e de pequenos indícios de fraude, a Nigéria deu mais um passo positivo em direção à consolidação democrática. Com uma margem pequena de votos e uma campanha embasada no combate à corrupção e ao Boko Haram, o Major General Buhari vence as eleições e, pela primeira vez na história do país, houve sucessão de presidentes civis de diferentes partidos.

O ex-presidente Johnathan diz ter cumprido sua promessa ao prover eleições livres e justas. Muhammadu Buhari, muçulmano nascido no norte nigeriano, é visto como incorruptível e detentor do pulso firme necessário para lidar com a atual crise securitária. (CAMPBELL, 2015). Não obstante, a longeva governança cristã e a disparidade socioeconômica entre norte e sul através dos anos fomentaram a descrença no Estado de direito por parte dos muçulmanos, fazendo com que surgisse uma tendência no final do século passado que alimentaria ainda mais as disputas religiosas.

A origem da insurgência e a influência islâmica

Atualmente o termo lei islâmica carrega conotações negativas para o público geral ocidental e remete normalmente a mutilações e apedrejamento de mulheres. Todavia, essa concepção não condiz com o modo de vida de cerca de 20% da população mundial, que é muçulmana. De acordo com Kamali (2008) a lei islâmica ou Sharia (*Shari'ah*) literalmente significa "caminho para procura da felicidade e salvação" e como tal, tem sua "principal preocupação com o conjunto de valores que são essenciais para o islã e a melhor maneira de protege-lo". (KAMALI, 2008 p.13). Para entender o surgimento de grupos como o Boko Haram,

deve-se dar atenção especial à lei islâmica e sua ascensão, bem como à identidade religiosa, a qual é determinante, entre outros fatores, para a tendência de conflitos, orientação para autoridades e possibilidade de solução de conflitos. Foi após a Guerra do Biafra, na década de 1970, que as tensões religiosas se intensificaram unidas à influência da Revolução Iraniana de 1979. No momento do retorno para o regime democrático em 1999, o estado de Zamfara no norte, governado por Ahmed Sani, começou um movimento que outros onze estados, também do norte, seguiriam: a instauração de uma forma mais estrita da Sharia em diversas esferas jurídicas.

Essa tendência foi acelerada por missionários de países como Líbia, Paquistão e principalmente Arábia Saudita, a qual é sempre citada como exemplo no intuito de promover o Wahhabismo desde a década de 1990, produzindo controvérsia nacional e internacional. Até 2003 milhares de pessoas foram mortas como fruto de choques entre cristãos e muçulmano, inclusive pela maneira em que o âmbito criminal é tratado em alguns destes estados regidos pela Sharia, onde ladrões podem ter membros amputados e pessoas condenadas por adultério podem ter pena de morte por apedrejamento (COMOLLI, 2015). Eventos internacionais também têm se mostrado fundamentais no fomento à insegurança. Em 2006, quando um jornal dinamarquês publicou desenhos do profeta Maomé, dúzias de pessoas morreram em tumultos nas cidades de Maiduguri, Katsina, Bauchi e Onitsha, alertando novamente a fragilidade das tensões religiosas na Nigéria (HUFFINGTON POST, 2012). Muçulmanos e cristãos continuam lutando entre si para conquistar cada vez mais representação nos governos estaduais e federais. Um dos casos mais conhecidos de desacordo sobre um julgamento realizado pelos princípios da Sharia foi o de Safiya Hussaini, do estado de Sokoto, em que esta mulher, solteira, deu à luz e, apesar de alegar estupro, teve sua sentença resultada em pena capital[7], causando furor de grupos de direitos humanos domésticos e internacionais (ESTADÃO, 2002). Não-muçulmanos criticam estes métodos ao passo que os muçulmanos alegam que os novos códigos legais trouxeram redução significativa nas taxas criminais. E é neste cenário de desavenças e negligência governamental que se nutri o surgimento de grupos insurgentes, em especial o Boko Haram (COMOLLI, 2015).

Boko Haram

John Campbell, ex-embaixador dos Estados Unidos da América na Nigéria explica que a insurgência do Boko Haram "[...] é um resultado direto da má governança crônica dos governos federais e estaduais, a marginalização política do nordeste nigeriano e a pobreza acelerada[8]." (CAMPBELL, 2014 p. 1, tradução nossa). Conhecido mais internacionalmente em 2014 após o sequestro de 276[9] meninas estudantes na cidade de Chibok, no estado de Borno, é o grupo extremista islâmico que mais causa mortes em seus ataques, superando o próprio Estado Islâmico. A fundação do grupo que era chamado de "talibã nigeriano" e depois passou a se chamar *Jama'atu Ahlis Sunnah Lidda'awati w'al Jihad* (Povo Comprometido com a

[7] Após pressão nacional e internacional, houve novo julgamento e a Sra. Hussaini teve sua sentença revogada.

[8] No original: "[...] is a direct result of chronic poor governance by Nigeria's federal and state governments, the political marginalization of northeastern Nigeria, and the region's accelerating impoverishment."

[9] Mesmo com grande envolvimento internacional, 218 meninas ainda estão desaparecidas.

Propagação dos Ensinamentos do Profeta e Jihad), ou simplesmente, Boko Haram (BH), gera dubiedade, visto que existem diferentes narrativas quanto a este fato.

Na primeira, segundo Loimeier (2011), as forças armadas nigerianas afirmam que em 1995, na Universidade de Maiduguri, estado de Borno, uma seita religiosa chamada *Ahl ulsunna wal'jama'ah hijra* (Organização de Jovens Muçulmanos) criou um movimento não-violento e conservador, conhecido durante esse período como "talibã nigeriano", sob a liderança de Abubakar Lwan. A segunda versão é de que jovens fiéis radicais, em uma mesquita em Maiduguri, tornaram-se grandes críticos da administração da cidade e dos estabelecimentos religiosos, os quais seriam corruptos e teriam perdido os valores islâmicos, fazendo com que este grupo de jovens se isolassem. Sob a liderança de Mohammed Yusuf, este estabelece o Ibn Taimiyyah Masjid, uma mesquita que leva o nome de Ibn Taymiyyah, não por acaso, mas para fazer uma honra ao teólogo do século XIII, inspirador de diversos movimentos ultra-Salafistas[10], similar à linha ideológica de Yusuf. Este salafismo tem como base a rejeição de influências externas não-muçulmanas e normalmente é um movimento violento. Na prática, o ultra-Salafismo é ainda mais estrito e normalmente sua ideologia fundamentalista conflita com outras religiões e até com linhas mais moderadas do islã. Outra versão da criação do BH declara que Mohamed Yusuf estabeleceu a seita ainda no século passado sob o nome de *ahl al-sunna wa-l-jama'a wa-lhijra*. Yusuf seria um estudante de um importante clérigo chamado Sheikh Ja'far Mahmud Adam, que veio a criticá-lo por uma séria de eventos, principalmente pela rejeição da educação ocidental e da complacência de ações militares contra o estado nigeriano. Logo antes das eleições de 2007, Adam foi assassinado e este ato é creditado à Yusuf. Assim, a reconciliação entre a seita e as associações religiosas do norte da Nigéria ficou ainda mais distante. Em todas as versões a presença de Mohamed Yusuf é constante. Este líder conseguiu através de seu carisma conquistar cada vez mais fiéis, que vinham de outros estados e outros países para ouvi-lo e seguir seus ensinamentos. Yusuf foi morto por agências governamentais em 2009 enquanto preso. Este foi um momento crítico para o grupo, trazendo à tona uma nova liderança e uma necessidade de vingança, desta vez sob o comando de Abubakar Shekau, responsável pelas ações do grupo como as conhecemos hoje. (COMOLLI, 2015).

De fato, o nome Boko Haram foi muito utilizado pela mídia e por grupos contrários em Maiduguri, e significa, em Hausa "educação ocidental é pecaminosa" ou "educação ocidental é proibida". Salvo o pragmatismo na tradução e na semântica, seus membros nunca assimilaram esse nome. Shekau reiterou em 2012 após uma séria de explosões que mataram quase duzentas pessoas no estado de Kano, que o grupo se autodeclara *Jama'atu Ahlissunnah Liddaawati wal Jihad*. Seu pronunciamento segundo notícia do Saharareporters (2012) foi:

> Em nome de Alá, Paz e Misericórdia! Nós somos o grupo chamado de 'proibido' que é o Boko Haram, mas nós amamos nos chamar de *Jama'atu Ahlissunnah Liddaawati wal Jihad*. Essa mensagem é para todos os habitantes do estado de Kano, em especial as agências de segurança que estão prendendo nossos irmãos e dizendo à mídia que eles são ladrões e assaltantes armados. Esses são nossos irmãos que estão prendendo. Nós não temos o direito de atacar quem não nos ataca, mas nossa guerra é contra o governo que luta contra muçulmanos, suas agências de segurança e cristãs (sob a liderança da Associação Cristã Nigeriana – Nigerian Christian Association), aqueles que matam muçulmanos e até comem suas carnes e todos os outros que ajudam as agências de segurança mesmo sendo muçulmanos.

[10] Salafismo por vezes é associado ao Wahhabismo e se refere à um movimento do islã sunita que tem como característica a literalidade e puridade na interpretação do *hadith* e do livro sagrado, o Qur'an.

> Qualquer um que esteja complacente com a prisão dos nossos irmãos deve esperar uma visita nossa. Mensagem do Líder Jama'atu Ahlissunnah Liddaawati wal Jihad. Imam Abu Muhammad Abubakar Bin Muhammad (Shekau).[11]

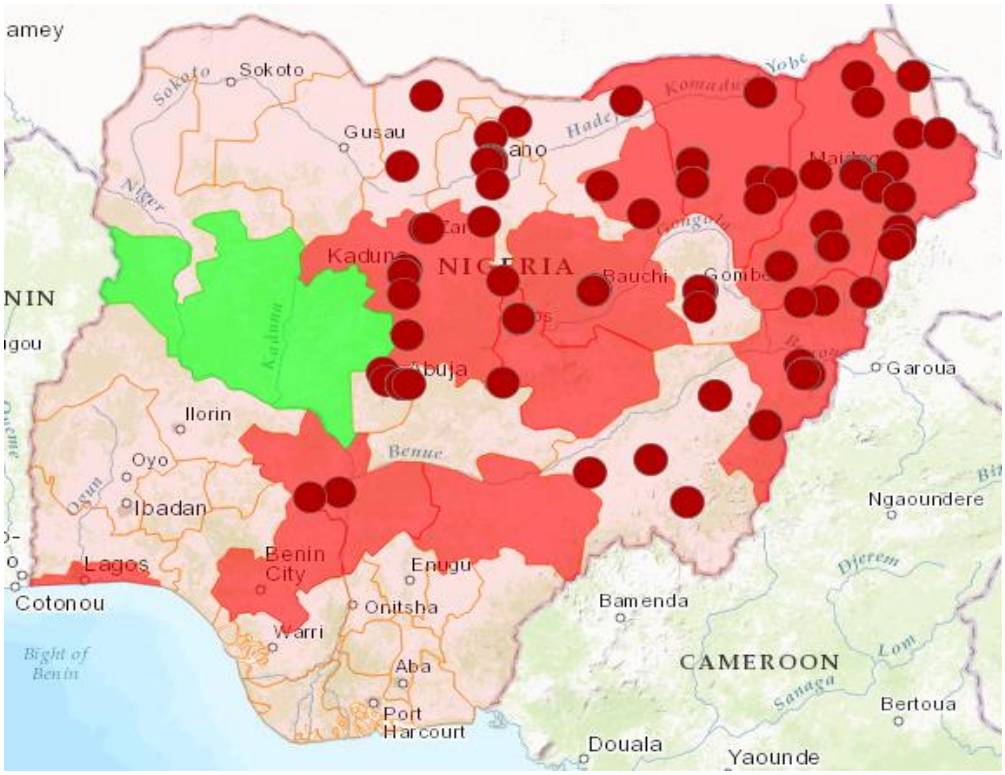
A escalada da violência

Independentemente de um começo não-violento, hoje em dia o BH detém as maiores taxas de letalidade do mundo em relação aos outros grupos insurgentes. Ao assumir a liderança, Shekau transformou o *modus operandi* do grupo aplicando sequestros para recompensas, atentados suicidas com bombas, retaliação e apreensão de patrimônios públicos.

Em 2015 o Global Terrorism Index mostrou dados de 2014 em que este grupo, a despeito de um número menor de ataques, foi responsável pela morte de aproximadamente 6.644 pessoas, ao passo que o Estado Islâmico (EI) foi o motivador de cerca de 6.073 mortes. O alcance dos ataques não se manteve somente no nordeste, ponto focal das ações do BH, mas também foram registrados ataques em Abuja e em Lagos, situada no extremo sul como se pode verificar na Figura 3. O desafio para a população é a violência que se apresenta também das forças de segurança do governo, a qual atua indiscriminadamente e sem julgamentos em regiões mais afastadas. Este conjunto de situações, somada ao medo da punição pela desobediência e por mais contra produtivo que possa parecer, faz com que uma parte do povo nigeriano apoie o BH e suas ações. Sendo estes os motivos ou não, é importante analisar a pesquisa do Pew Research Center de 2014, a qual mostra cerca de 10% dos nigerianos de alguma maneira favoráveis ao BH. Levando em consideração a população total do país, isso implicaria numa quantidade de 18 milhões de pessoas, seja esta quantidade para mais ou para menos, tornando-se em um número alarmante de possíveis novos militantes ou recrutas.

[11]No original: "In the name of Allah, Peace and Mercy! We are the group called 'forbidden' that is Boko Haram but we love to call ourselves Jama'atu Ahlissunnah Liddaawati wal Jihad. This message is to all inhabitants of Kano State especially the security agencies, those arresting our brothers and telling the media they are arresting thieves or armed robbers. These are our brothers they are arresting. We don't have the right to attack those who don't attack us but our war is with the government fighting Muslims, its security agencies and Christians (under C. A. N), those killing Muslims and even eating their flesh and all those helping security agents even if they are Muslims. Anybody who becomes an accomplice to arresting our brothers should wait for our visit." The message ended with the words, "Message from Leader Jama'atu Ahlissunnah Liddaawati wal Jihad. Imam Abu Muhammad Abubakar Bin Muhammad (Shekau)."

Figura 3 – Ataques domésticos do Boko Haram



Fonte: Al Jazeera, 2015

O novo presidente, Muhamadu Buhari, que em 2015 dissera ter tecnicamente derrotado o BH, afirmou que o grupo está terminado como força de combate (NEWSWEEK, 2016). Diferentemente do antigo presidente, Jonathan Goodluck, que em 2015 durante uma entrevista ao *Wall Street Journal* solicitava intervenção internacional, principalmente americana. A administração do então presidente americano Barack Obama também foi pressionada pelo seu Congresso, que designou este grupo como uma organização terrorista e oferece milhões de dólares como recompensa para informações que levem ao paradeiro do líder A. Shekau (BBC NEWS, 2013). Ademais, por solicitação da própria Nigéria, o Conselho de Segurança da ONU adicionou o BH à lista de "Entidades Associadas à Al-Qaeda", mas em 2015 a própria liderança do grupo formalmente anunciou aliança ao EI (BBC NEWS, 2015).

Implicações para a região

A pesquisa de Virginia Comolli nos mostra que a economia local foi severamente afetada, uma vez que o aumento da violência exerce nos comerciantes uma ameaça ao abrir seus estabelecimentos e barreiras temporárias em nome da segurança impedem o fluxo de mercadorias e pessoas para os vizinhos nigerianos. Ainda, investimento estrangeiro em infraestrutura tem sido mais enxuto, pois se conhece o potencial do BH em confiscar e controlar territórios. Os ataques indistintos do BH têm seu epicentro no estado de Borno no extremo Nordeste e efeito na economia através da instabilidade proporcionada à produção agrícola no Norte, setor que representa 20% do PIB nigeriano, e a grande redução de comércio relacionados com vizinhos Chade, Níger e Camarões.

O BH soube explorar muito bem os laços culturais, étnicos e religiosos que Chade, Níger e Camarões compartilham com o nordeste nigeriano. O protocolo de Livre Circulação de Pessoas do CEDEAO (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental) da mesma forma auxiliou no fluxo de militantes, tráfico de armas e no esconderijo de fugitivos das forças de segurança nigerianas. Nos anos iniciais do BH, novos recrutas costumavam atravessar a fronteira para ouvir as preces do líder Yusuf. Por isso, em 2012 na cúpula do CEDEAO, o Chefe do Estado-Maior da Nigéria, Oluseyl Petinrin, afirmou que o problema do BH não é somente da Nigéria, mas também dos seus vizinhos e clamou por uma ação conjunta para controlar a situação (PREMIUM TIMES, 2012). Devido à insuficiência de poder, alguns governos têm receio de lançar grandes campanhas contra o BH, visto a grande influência em seus territórios e possíveis retaliações.

O vizinho ao norte, Níger, exerce uma função especial, visto que é o território entre Nigéria e Mali, e este vive uma crise securitária[12] desde 2012, necessitando intervenção militar internacional sob liderança da França. Assim, o BH enxergou uma oportunidade de cooperação com grupos afiliados da al-Qaeda que combatem no norte do Mali, portanto, aumentando o fluxo de financiamentos entre eles. Há também indícios de envolvimento com o grupo extremista islâmico somaliano al-Shabaab. Em 2014 a Reuters Africa informou que o General Seyni Garba, chefe militar nigerino, prendeu militantes do BH treinados em Mali enquanto estes atravessavam o Níger.

O Chade está bastante próximo do núcleo das atividades do BH, mas a topografia serve de proteção ao país, visto que o único elo com a Nigéria é o Lago Chade, prevenindo uma atuação mais afirmativa como acontece com Níger e Camarões. Entretanto o governo chadiano realiza pesquisas e mantém seu controle de fronteira alerta. Um dos processos adotados em 2014 é um acordo entre Camarões e Chade que prevê a liberdade de entrada das forças militares em caso de perseguição de militantes suspeitos.

As tensões de anos atrás entre Nigéria e Camarões sobre a limitação na região de Bakassi, rica em petróleo, foram superadas através de negociações e conduções exemplares. (THE GUARDIAN, 2014). Este histórico auxilia no tratamento do perigo da fronteira de hoje. As implicações negativas para Camarões são explícitas, uma vez que este é um dos grandes parceiros comerciais africanos da Nigéria[13] e divide ampla extensão fronteiriça. Além de movimentações militares constantes camaronesas, a instabilidade produz impacto profundo na economia da região. Em Amchide, cidade ao norte de Camarões, 90% das pessoas trabalham com comércio e o fechamento da fronteira dificulta ainda mais o sustento da maioria das famílias. Ademais, esta situação se traduz em um aumento de preço das *commodities*, tanto com o aumento de controle de fronteira quanto com o medo de alguns comerciantes ao viajar para a Nigéria atrás de suprimentos, fazendo com que os camaroneses tenham que pagar até 50% a mais em produtos como o açúcar e ainda indispor de outros produtos antes disponíveis. (KINDZEKA, 2014).

O *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC, 2016) afirma que até final de 2015, quase 2 milhões de pessoas se deslocaram dentro do país como resultado de ataques. Ademais, centenas de milhares de pessoas se refugiaram pela região após a intensificação dos ataques, onde do total destas cerca de 70%

[12] Após um *coup d'etat* militar e um movimento de secessão no norte em 2012, Mali se encontrou em grande crise securitária, necessitando de intervenção militar do CEDEAO e da ONU, haja vista a gravidade da fome e da violência sofrida pela população.
[13] Relação dos destinos das exportações nigerianas estão disponíveis em: <http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/nga/>

são mulheres e crianças. Organizações não-governamentais informam que existe dificuldade na localização destas pessoas, avaliar suas necessidades e intervir em condições seguras. As vilas que recebem os refugiados correm grande risco de escassez alimentar, visto que em alguns casos o número de pessoas triplica.

Buhari, em apresentação à Assembleia Geral da ONU, mostrou atenção especial ao caso do terrorismo nacional. Afirmou que com uma estratégia robusta e forte, a Nigéria e seus vizinhos Camarões, Chade e Níger mais Benin estão trabalhando juntos para encarar esta ameaça comum para o quadro regional da Comissão da Bacia do Lago Chade. Acrescentou que estes países estabeleceram uma força tarefa multinacional conjunta para confrontar, degradar e derrotar o BH (UN News Center, 2015).

Objetivos da insurgência

Normalmente grupos terroristas nacionalistas têm objetivos políticos ou ideológicos factíveis e perceptíveis que por fim acabam ou desistindo de seus interesses, por derrota do estado, ou assumem parte na política com partidos de oposição, (TOWNSHEND, 2011), o qual não é o caso do BH. Ainda sem definição explícita, é colocando demandas não-negociáveis e usando a violência como meio principal que este grupo escolhe uma opção fora do processo político. Jurando-se lealdade ao Estado Islâmico, é esperado que o objetivo seja idêntico, qual seja, a criação de um califado. No entanto, ainda é uma incógnita quem será o califa, tampouco se existirão um ou dois, devido à distância geográfica entre Síria, Iraque e Nigéria.

Considerações Finais

Haja visto que o problema do BH se estende a todos os países da região, o oeste africano está atento às dificuldades que grupos insurgentes como este podem afligir. Aliado à diplomacia de *America First* do atual presidente americano Donald Trump e a eventualidade de uma ausência de ajuda dos Estados Unidos no combate às insurgências locais, apresenta-se uma oportunidade única para as organizações africanas, como o CEDEAO, mostrarem a consolidação e coesão de suas políticas. Inclusive, abre-se uma brecha para uma possível evocação do princípio *h* do artigo quarto do Ato Constitutivo[14] da União Africana (UA).

Do ponto de vista nacional nigeriano, conclui-se que a supremacia de hoje advém da construção do país através da exploração das riquezas nacionais ao longo das últimas décadas, restando ainda muito para ser usufruído e aperfeiçoado. Para entender a ascensão do Boko Haram, um só fator analisado é insuficiente para ser assertivo na causa ou no efeito, portanto uma visão holística se faz condição vital para elucidação. De qualquer maneira, percebe-se que a religião aliada à desatenção dos governantes para uma região que vêm demonstrando carência há anos, construíram um terreno fértil para que a insurgência tomasse as proporções que demonstra atualmente. É preciso considerar, também, que os líderes do Boko Haram têm suas ideologias baseadas em uma linha religiosa extremista que não harmonizam com a maioria dos muçulmanos no mundo, então faz-se necessário o combate ao discurso generalizador, a fim de não haver

[14] Este princípio possibilita que, através de uma decisão da Assembleia Geral da União Africana, o direito da União em intervir num Estado Membro considerando circunstâncias graves, como crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade. Traz-se a ideia desta possibilidade independente de interpretações literais dos princípios. Pode-se acessar o Ato Constitutivo da UA no website http://www.achpr.org/instruments/au-constitutive-act/#4

injustiças e incoerências. Concomitante à latência de seu mercado interno, regime democrático cada vez mais sólido e poder de resiliência já demonstrado desde sua independência, a escalada nigeriana deve continuar, com investimentos estrangeiros e novos planos de incentivo governamentais.

A administração Buhari e as futuras governanças nigerianas deverão conscientizar-se de que as atuações rígidas do governo agora serão apenas paliativas e conduzir uma melhor distribuição de renda, especialmente para o norte do país, dando continuidade aos projetos promissores de Goodluck Johnathan, como o NIRP, é imprescindível. Além disso, os obstáculos da saúde do atual presidente devem ser endereçados e resolvidos com assertividade, a fim de que, num eventual falecimento (BBC News, 2017), a estratégia de combate ao extremismo continue sendo executada. A responsabilidade do governo deve ser de criar oportunidades aos cidadãos nigerianos, quaisquer sejam suas religiões, etnias ou regiões de habitação, para que não haja necessidade nem atração para ações insurgentes violentas como as que vemos hoje.

REFERÊNCIAS

"African Powers Ranked by Military Strength Ranking." *Global Fire Power*. 2016. Acesso em 18 de Junho de 2017. http://www.globalfirepower.com/countries-listing-africa.asp

Calderwood, Kathleen. "Boko Haram And Nigeria's Economy: Why The Poorest Suffer Most," *IB Times*. 2014. Acesso em 13 de Janeiro 13 de 2016. http://www.ibtimes.com/boko-haram-nigerias-economy-why-poorest-suffer-most-1645190

"Cameroon-Nigeria border settlement faces tough development challenges." *The Guardian*.16 de Fevereiro de 2014. Acesso em 26 de Agosto de 2016. https://www.theguardian.com/global-development/2014/feb/16/cameroon-nigeria-border-settlement-development-challenges

Campbell, John. "Nigeria's New President: Three Things to Know." *Council on Foreign Relations*. 2015. Acesso em 2 de Março de 2016. http://www.cfr.org/nigeria/nigerias-new-president-three-things-know/p36588

Campbell, John. "U.S. Policy to Counter Nigeria's Boko Haram." *Council on Foreign Relations*, 70 (2014): 1-29. Acesso em 1 de Abril 1 de 2016. http://www.cfr.org/nigeria/us-policy-counter-nigerias-boko-haram/p33806

Chete, L. et al. "Industrial development and growth in Nigeria: Lessons and challenges," *United Nations University World Institute for Development Economics Research,* 8 (2014): 1-35. Acesso em 26 de Agosto de 2016. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/L2C_WP8_Chete-et-al-1.pdf

Comolli, Virginia. *Boko Haram: Nigeria's Islamist Insurgency*. London: Oxford University, 2015.

Cooperman, Alan et al. "The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050." *Pew Forum*. 2 de Abril de 2015. Acesso em 15 de Agosto 15 de 2016. http://www.pewforum.org/2015/04/02/religious-projections-2010-2050/

Falola, Toyin e Matthew Heaton. *A History of Nigeria*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

"Fear of Boko Haram Hits Food Prices in Cameroon During Ramadan." *Voa News*. 2014. Acesso em 18 de Maio de 2016. http://www.voanews.com/a/fear-boko-haram-hits-food-prices-cameroon-during-ramadan/1949053.html

Gaffey, Conor. "Nigeria's President Says Boko Haram is Finished as a Fighting Force." *News Week*. 7 de Dezembro de 2016. Acesso em 12 de Junho de 2017. http://www.newsweek.com/has-nigerias-buhari-finished-boko-haram-529309

Gamilugba, Jonathan. "Nigeria – Cameroon Border Relations: An Analysis of the Conflict and Cooperation (1970-2004)." *International Journal of Humanities and Social Science*, n. 11 (2013): 1-10. Acesso em 26 de Agosto de 2016. http://www.ijhssnet.com/journals/ Vol_3_No_11_June_2013/21.pdf

"Global Terrorism Index." *Institute for Economics and Peace*. 2015. Acesso em 15 de Maio de 2016. http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf

Haysom, Simone. "Security and humanitarian crisis in Mali." *Humanitarian Policy Group*, (2014): 1-13. Acesso em 18 de Junho de 2016. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8829.pdf

"Jonathan signs Nigeria's 2014 budget as Defence gets 20 per cent." *Premium Times Nigeria*. 2014. Acesso em 21 de Abril de 2016. http://www.premiumtimesng.com/business/161390-jonathan-signs-nigerias-2014-budget-defence-gets-20-per-cent.html

Kamali, Mohammad. *Shari'ah Law: An Introduction*. Oxford: Oneworld, 2008.

Lawal, Salahu. "An Appraisal of Corruption in the Nigeria Electoral System." *European Scientific Journal*, (2015): p. 1-18. Acesso em 15 de Junho de 2017. http://eujournal.org/index.php/esj/article/viewFile/6219/5988

Le Monde Diplomatique. *Exploitation pétrolière et gazière*.1999. Acesso em 25 de Janeiro de 2016. http://mondediplo.com/local/cache-vignettes/L640xH507/arton2015-2911c.jpg. Acesso em 25 jan. 2016.

Loimeier, Roman. *Islamic Reform and Political Change in Northern Nigeria.* Evanston: Northwestern University Press, 2011.

Mantzikos, Ioannis."Boko Haram Attacks in Nigeria and Neighbouring Countries: A Chronology of Attacks." *Terrorism Research Initiative*. 2014. Acesso em 26 de Agosto 26 de 2016. http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/391/html

Maps of World. *Nigeria*. 2015. Acesso em 25 de Fevereiro de 2016. http://www.mapsofworld.com/nigeria/> Acesso em: 25 fev. 2016.

Montclos, Marc-Antoine. "Boko Haram et le terrorisme islamiste au Nigeria: insurrection religeuse, contestation politique ou protestation sociale?" *SciencePo,* 40 (2012): 1-33. Acesso em 3 de Março 3 de 2016. http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri /files/qdr40.pdf

"Niger arrests 20 Boko Haram militants in suspected plot". *Reuters Africa*. 17 de Fevereiro de 2014. Acesso em 10 de Agosto de 2016. http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJOEA1G03B20140217

"Nigeria Industrial Revolution Plan." 2014. *Nigeria Export Processing Zones Authority*. Acesso em 26 de Agosto de 2016. http://www.nepza.gov.ng/downloads/nirp.pdf

"Nigéria iniciará exploração de petróleo na Bacia do Lago Chade." *CEBRAFICA*. 2016. Acesso em 23 de Maio de 2016. https://www.ufrgs.br/cebrafrica/2016/05/02/nigeria-iniciara-exploracao-de-petroleo-na-bacia-do-lago-chade/

"Nigeria to begin exploratory oil drilling in Chad Basin by October – NNPC." Reuters Africa. 2 de Maio de 2016. Acesso em 24 de Maio 24 de 2016. http://af.reuters.com/article/investingNews /idAFKCN0XT1AR

"Nigeria: More Than 170 Perished In Kano Bomb Blasts." *Sahara Reporters*. 21 de Janeiro de 2012. Acesso em 14 de Março de 2016. http://saharareporters.com/2012/01/21/nigeria-more-170-perished-kano-bomb-blasts

"Nigeria: Post-Election Violence Killed 800: Promptly Prosecute Offenders, Address Underlying Causes." *Human Rights Watch*.16 de Maio de 2011. Acesso em 15 de Fevereiro de 2016. https://www.hrw.org/news/2011/05/16/nigeria-post-election-violence-killed-800

"Nigeria: US 'to name Boko Haram as a terrorist group'*"*. *BBC News*. 13 de Novembro de 2013. Acesso em 30 de Maio de 2016. http://www.bbc.com/news/world-africa-24922833

"Nigerian Views of Boko Haram." *Pew Research Center*. 30 de Junho de 2014. Acesso em 15 de Abril de 2016. http://www.pewglobal.org/2014/07/01/concerns-about-islamic-extremism-on-the-rise-in-middle-east/pg-2014-07-01-islamic-extremism-04/

"Nigeriana condenada ao apedrejamento é absolvida." *Estadão*. 25 de Maro de 2002. Acesso em 20 de Julho de 2016. http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,nigeriana-condenada-ao-apedrejamento-e-absolvida,20020325p45012

"Nigerians living in poverty rise to nearly 61%." *BBC News*. 13 de Fevereiro de 2012. Acesso em 13 de Maio de 2016. http://www.bbc.com/news/world-africa-17015873

"Nigeria's ailing President Buhari misses third cabinet meeting." *BBC News*. 3 de Maio de 2017. Acesso em 16 de Junho de 2017. http://www.bbc.com/news/world-africa-39790736

"Nigeria's Boko Haram pledges allegiance to Islamic State." *BBC News*. 7 de Março de 2015. Acesso em 27 de Junho de 2016. http://www.bbc.com/news/world-africa-31784538

"Nigeria's defence chief talks tough, says Boko Haram days are numbered." *Premium Times Nigeria*. 10 de Março de 2012. Acesso em 10 de Agosto de 2016. http://www.premiumtimesng.com/news/4167-nigeria_defence_chief_talks.html

Odularu, Olusegun. "Crude oil and the Nigerian economic performance." *Oil and Gas Business*, (2007): 1-29. Acesso em 15 de Março de 2016. http://ogbus.ru/eng/authors/Odularo/ Odularo_1.pdf

Olugbode, Michael. "NNPC: Oil Exploration to Begin in Lake Chad Basin in Six Months." *This Day Live*. 16 de Maio de 2017. Acesso em 16 de Junho de 2017. http://www.thisdaylive.com/index.php/2017/05/16/nnpc-oil-exploration-to-begin-in-lake-chad-basin-in-six-months/

Paden, John. *Faith and Politics in Nigeria: Nigeria as pivotal state in the muslim world.* Washington, DC: United States Institute of Peace, 2008.

Peter, McGraw e Joel Warner. "The Danish Cartoon Crisis of 2005 and 2006: 10 Things You Didn't Know About the Original Muhammad Controversy." *Huffington Post*. 25 de Setembro de 2012. Acesso em 15 de Junho 2017. http://www.huffingtonpost.com/peter-mcgraw-and-joel-warner/muhammad-cartoons_b_1907545.html

Salvaterra, Neanda e Drew Hinshaw. "Nigerian President Goodluck Jonathan Wants U.S. Troops to Fight Boko Haram." *The Wall Street Journal*. 13 de Fevereiro de 2015. Acesso em 10 de Junho de 2017. https://www.wsj.com/articles/nigerian-president-wants-u-s-troops-to-fight-boko-haram-1423850893

Stewart, Philippa e Laurian Gridinoc. "Boko Haram's Bloody Legacy." *Al Jazeera*. 2015. Acesso em 27 de Agosto de 2016. http://webapps.aljazeera.net/aje/custom/2014/bokoharamtimeline/index.html

Stratfor. *Map – Nigeria's Ethnic Groups*. 2013. Acesso em 12 de Maio de 2016. https://www.stratfor.com/sites/default/files/styles/stratfor_full/public/main/ images/Nigeria_ethnic_v3.jpg?itok=18qyurIY

"Terrorism most immediate problem for new Nigerian Government, President tells UN." *UN News*. 28 de Setembro de 2015. Acesso em 10 de Agosto de 2016. http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52027#.WUoA9GjyuM8

Townshend, Charles. *Terrorism: A Very Short Introduction*. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2011.

Visentini, Paulo, Luiz Dario Ribeiro e Analúcia Pereira. *História da África e dos Africanos*. São Paulo: Vozes, 2014.

Visentini, Paulo. *A África na Política Internacional: O Sistema Interafricano e sua Inserção Mundial*. Curitiba: Jurua, 2012.

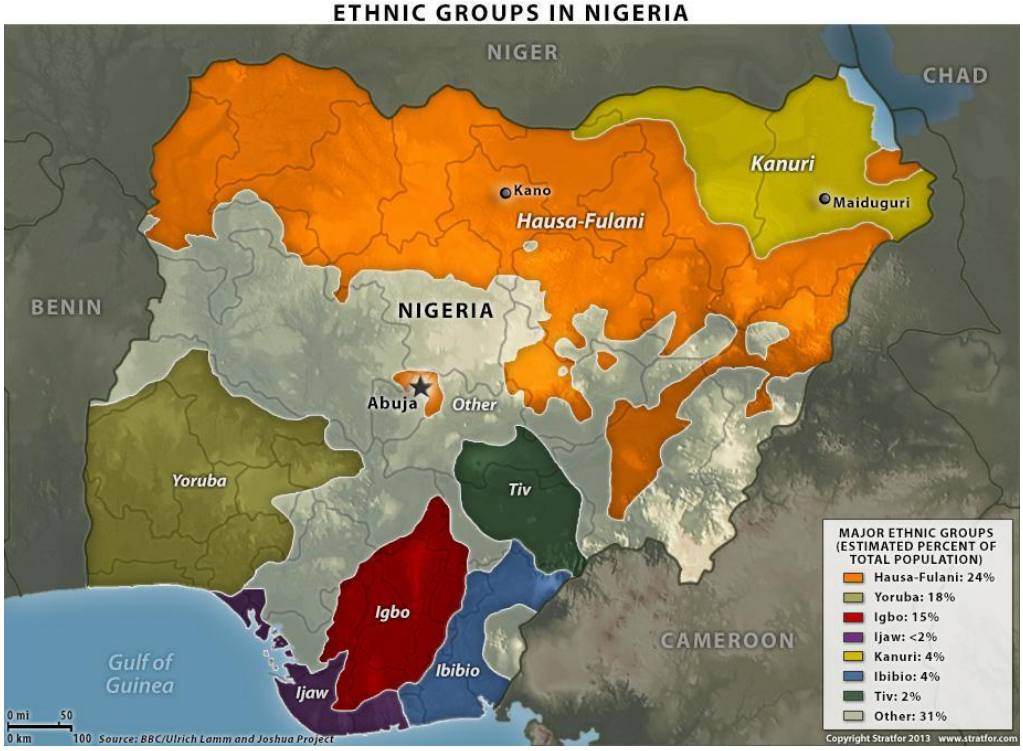
Recebido em 07 de abril de 2017.
Aprovado em 28 de junho de 2017.

APÊNDICE A – Tabela com o PIB anual de 1990 até 2015 em bilhões de USD para Nigéria, Camarões, Níger, Chade, Benin e África do Sul

Ano	Nigeria	Camarões	Níger	Chade	Benin	África do Sul
1990	30,757	11,151	2,480	1,738	1,959	112,014
1991	27,392	12,434	2,327	1,877	1,986	120,225
1992	29,300	11,396	2,344	1,881	1,695	130,513
1993	15,789	13,532	1,606	1,463	2,274	134,309
1994	18,086	9,220	1,563	1,179	1,598	139,752
1995	28,546	8,733	1,880	1,445	2,169	155,460
1996	34,987	9,732	1,987	1,607	2,361	147,608
1997	35,822	9,840	1,845	1,544	2,268	152,586
1998	32,004	9,629	2,076	1,744	2,455	137,774
1999	35,870	10,486	2,018	1,534	2,689	136,631
2000	46,385	9,287	1,798	1,385	2,569	136,361
2001	44,138	9,633	1,945	1,709	2,680	121,515
2002	59,116	10,879	2,170	1,987	3,054	115,482
2003	67,655	13,621	2,731	2,736	3,905	175,256
2004	87,845	15,775	3,052	4,414	4,521	228,593
2005	112,24	16,587	3,405	6,646	4,803	257,772
2006	145,42	17,953	3,646	7,422	5,142	271,638
2007	166,45	20,431	4,291	8,638	5,969	299,415
2008	208,06	23,322	5,403	10,35	7,132	286,769
2009	169,48	23,381	5,397	9,253	7,097	295,936
2010	369,06	23,622	5,718	10,65	6,970	375,349
2011	411,74	26,587	6,409	12,15	7,814	416,596
2012	460,95	26,472	6,942	12,36	8,117	397,386
2013	514,96	29,567	7,667	12,94	9,110	366,057
2014	568,49	32,050	8,245	13,92	9,575	349,873
2015	481,066	29,198	7,142	10,888	8,476	312,797

Fonte: World Bank, 2016

ANEXO A – Mapa das etnias na Nigéria



Fonte: Stratfor, 2013

RESUMO

Recentemente a Nigéria consolidou-se como um importante *player* global e líder continental. No entanto, sua instabilidade interna, decorrente das ações do grupo insurgente conhecido como Boko Haram, infere na (in)segurança da região. Neste sentido, os autores buscam por meio deste artigo elucidar a conjuntura do país através da observação de uma variedade de indicadores e de uma análise da história política contemporânea nigeriana. Além disso, procura-se avaliar quais as ações conjuntas vêm sendo tomadas pelos Estados fronteiriços e seus efeitos no combate ao extremismo, bem como as oportunidades de consolidação das organizações africanas.

Palavras-chave: Nigéria. Terrorismo. Boko Haram.

ABSTRACT

Recently Nigeria has established itself as a major global player and continental leader. However, its internal instability, stemming from the actions of the insurgent group known as Boko Haram, infers in the (in) security of the region. Hence, the authors seek to elucidate through this article the conjuncture of the country by observing a variety of indicators and analyzing contemporary Nigerian political history. In addition, it assesses what joint actions are being taken by border States and their effects in combating extremism, as well as the opportunities for consolidation of African organizations.

Key-words: Nigeria. Terrorism. Boko Haram.

CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

REFORMA NO SETOR DE SEGURANÇA EM ESTADOS PÓS-AUTORITÁRIOS AFRICANOS: CONCLUSÕES PRELIMINARES A PARTIR DOS CASOS NIGERIANO E TUNISIANO.

Security Sector Reforms in Post-Authoritarian African States: preliminary conclusions from the Nigerian and Tunisian cases

Carlos Schmidt Arturi [1]
Guilherme Ziebell de Oliveira[2]
Mariana Falcão Chaise[3]

Introdução

O presente artigo examina dois processos independentes e estruturalmente relacionados de reformas no setor de segurança pública, composto – para fins analíticos – pelas Forças Armadas, Polícias e Serviços de Inteligência. Os países que servirão de estudos de caso passam, ambos, por processos de transição política – com maior ou menor celeridade – a partir de regimes autoritários. A Tunísia, hoje pretendente a um modelo de democratização a ser seguido pelos demais países árabes e magrebinos, iniciou sua transição com a Revolução de Jasmim de janeiro de 2011 (estopim para a chamada "Primavera Árabe"). Zine El Abidine Ben Ali, presidente durante vinte e quatro anos, caiu em apenas dez dias. A Nigéria, em um processo bastante mais lento, iniciou seus esforços por reformas liberalizantes após 1999, com a eleição de Olusegun Obasanjo, que inaugurou a Quarta República de um país com pouco mais de 50 anos de pós-independência.

O conceito de Reforma no Setor de Segurança (RSS) que utilizaremos emergiu em 1999, depois de empregado em um discurso pela Secretária de Estado para o Desenvolvimento Internacional da Inglaterra, Clare Short.[4] Tal conceito, relativamente ambíguo, normativo, mas bastante ambicioso, diz respeito à

[1] Professor Titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Ciência Política pelo Institut d'Etudes Politiques de Paris - Sciences Po (1999) e Pós-Doutor pela Universidade de Lisboa (2005). Email: 00005757@ufrgs.br

[2] Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPol/UFRGS). Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pelo PPGEEI/UFRGS. Graduado em Relações Internacionais pela UFRGS. Email: guilherme.ziebell@ufrgs.br

[3] Mestra em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bacharela em Relações Internacionais pela mesma Universidade. Email: marichaise@gmail.com

[4] Discurso proferido em 9 de março de 1999, em Londres, no *Centre for Defence Studies*, *King's College*. Na ocasião, a secretária Short sublinhou a ineficácia de estratégias anteriores de desenvolvimento. Para ela, um setor de segurança de tamanho apropriado, bem administrado, que preste contas às autoridades civis, em um quadro democrático, é chave para o sucesso de políticas para países

reforma das instituições do setor público encarregados da provisão de segurança interna e externa, em um contexto de pretendida governança democrática. Assim, Reforma no Setor de Segurança inova ao nos propor uma abordagem holística, na qual paz e segurança são vistos como bens públicos, de modo que seu objetivo é reduzir não apenas déficits em segurança, resultantes da ineficiência e da ineficácia na ação setor, mas possíveis déficits no modelo de governança democrática, caso o setor careça de fiscalização e de transparência e caso atue não em função do bem-estar da população, mas em proveito próprio ou do regime. De tal maneira, Reforma no Setor de Segurança integra diversas reformas parciais, nas Forças Armadas, nas Polícias, nos órgãos de controle, sendo uma pré-condição a apropriação nacional dos projetos. Ainda que doadores externos[5] sejam atores importantes, seu engajamento direto é raro, sua ação – por vezes – se mostra inadequadamente ambiciosa e suas avaliações, imprecisas acerca das realidades políticas dos parceiros (HÄNGGI, 2004; HILL, 2010; WULF, 2004). [6]

No âmbito acadêmico, Reforma no Setor de Segurança se desenvolveu como uma reação às limitações da linha tradicional de estudos em Relações Civil-Militares, seus conceitos e suas agendas. Em primeiro lugar, porque deixou de considerar apenas as Forças Armadas como provedoras de segurança, propondo um conceito mais amplo de "setor" ou de "comunidade de segurança". Em segundo lugar, buscou considerar os papeis e as missões dos componentes do setor, e sua natureza intercambiável: militares agindo como polícia e polícia agindo para fins de contraterrorismo. Em terceiro lugar, enfatizou a já mencionada noção de governança, abandonando uma agenda anterior interessada unicamente em controle civil democrático. Ainda, RSS tem por mérito o de migrar do foco da realidade ocidental e estadunidense para as realidades de países pobres e em desenvolvimento (BRUNEAU, MATEI, 2008).

Conquanto o modelo de Reforma no Setor de Segurança varie segundo o contexto específico e ainda que – na prática – cada país constitua um caso especial de estudo, podem ser mencionados três tipos de reforma, para fins analíticos. Em primeiro lugar, existe Reforma no Setor de Segurança para contextos de desenvolvimento, tal qual o aplicado para Serra Leoa e Libéria; também, para contexto de pós-conflito, como nos casos do Iraque e do Afeganistão; por fim, para contextos pós-autoritários, dois dos quais serão analisados neste artigo (HÄNGGI, 2004). Considerando este último, muito se escreve acerca da transição para a democracia, mas muito pouco sobre o autoritarismo enquanto um sistema político, com características e processos próprios, ou mesmo sobre a consolidação democrática. Militares em Estados autoritários, por exemplo, possuem um caráter dúbio, pois ao mesmo tempo em que reprimem a dissidência política, garantindo a manutenção do regime, estão em uma posição privilegiada para fazer demandas, agindo, portanto, como um importante grupo de pressão (CROISSANT; KUEHN, 2015; DUVERGER, 1967). Além dos militares, regimes autoritários estabelecem intrincadas redes de organizações de segurança com

pobres e em desenvolvimento. Um dos principais obstáculos para a redução da pobreza e para o desenvolvimento seria a existência de setores de segurança violentos, repressores, não democráticos e secretos (SHORT, 1999).

[5] Os doadores externos são terceiros países, não inseridos no contexto imediato da RSS, que fornecem recursos para promover as reformas, estabelecendo critérios próprios para a concessão dos recursos. Em geral, trata-se de países desenvolvidos, com grande destaque para os Estados Unidos.

[6] Em 2001, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou, em 2001, um quadro conceitual para Reforma no Setor de Segurança, com seis amplas recomendações para os membros do seu Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD). Em 2008, lançou um Handbook com o objetivo de garantir a eficiência e a sustentabilidade do suporte externo. Esses materiais servem de referência básica no estudo de Reforma no Setor de Segurança.

diferentes missões oficiais, mas com objetivos redundantes. Após as mudanças de regime, parte dessa infraestrutura permanece existindo, se mostrando, portanto, surpreendentemente resistente à mudança (PERITO, 2015; QUINLIVAN, 1999).

Nos países recentemente democratizados, seus atuais órgãos de inteligência e de segurança interna são, frequentemente, herdeiros ou meras continuações daqueles que operavam durante as ditaduras, formados estreitamente vinculados aos imperativos da repressão política e das contingências da Guerra Fria; ao contrário, nas democracias mais tradicionais, seus serviços de inteligência e de segurança pública desenvolveram-se primordialmente sob a forte influência da diplomacia e da guerra (Cepik, 2003). Assim, o amálgama entre segurança pública e segurança nacional, bem como entre inimigo externo e interno, impregnou os passos iniciais da institucionalização dos serviços de inteligência e de manutenção da ordem interna na maioria dos países recentemente democratizados, muitas vezes com efeitos deletérios para as liberdades civis.

A comparação entre os casos tunisiano e nigeriano permitirá melhor qualificar algumas hipóteses que relacionam o tipo de regime anterior e o modo de transição como variáveis explicativas para os constrangimentos à consolidação dos novos regimes democráticos, particularmente, aqueles dilemas que se referem à institucionalização dos serviços de inteligência e de segurança pública, com legitimidade e sob controle democrático.

A questão que buscamos responder, portanto, é em que medida os atuais regimes da Tunísia e da Nigéria tentam resolver estes dilemas e tensões entre segurança e liberdade? Como estão constituídos e atuam seus sistemas de inteligência e de segurança interna? Qual o padrão estabelecido das relações entre civis e militares? Qual o grau de controle político democrático sobre as organizações de inteligência e de segurança? Os limites, atribuições, os mandatos legais e a coordenação destes órgãos estão claramente definidos?

Nossa principal hipótese é a de que as principais variáveis explicativas da configuração e evolução recente dos sistemas de inteligência e de segurança nos dois países são: as características das ditaduras, o modo de transição política, o desenho institucional inicial destes órgãos, a interação entre os diversos atores envolvidos, especialmente as elites políticas, e suas escolhas estratégicas, bem como as relações entre civis e militares. Além destas variáveis propriamente domésticas, exercem influência no tema variáveis externas como a conjuntura política regional, ameaças transnacionais (terrorismo, etc.) e pressões de outros países e de órgãos multilaterais variados. Essas variáveis possuem pesos diferenciados e incidem diferentemente na configuração do setor de segurança, conforme a história política de cada país.

De tal maneira, os esforços deste artigo se concentrarão em duas frentes. Os processos de RSS serão analisados naquilo que se refere (i) aos contextos imediatamente anteriores à proposição das reformas, buscando identificar os principais atores políticos; (ii) às políticas de reforma propostas; (iii) aos resultados observáveis; (iv) aos atores externos (doadores) envolvidos. Concomitantemente, deve-se analisar o ambiente securitário no momento de proposição e de implementação.

O que pôde ser observado ao longo da pesquisa empreendida foi, primeiramente, a resistência à mudança apresentada por algumas organizações de segurança, mesmo após a queda dos regimes por elas sustentados, pois seus quadros encontravam-se entre as camadas mais privilegiadas destas sociedades.[7] Também, o sucesso das reformas se mostrou especialmente desafiador, uma vez que sua implementação se deu concomitantemente à escalada de ameaças securitárias.

A título de justificativa para este trabalho, observa-se uma literatura ainda escassa relativa à consolidação democrática e às relações civil-militares em países não ocidentais. Ademais, os estudos existentes dão pouca atenção às forças policiais destes países e a seus serviços de inteligência, ainda que estes desempenhem papel fundamental na manutenção dos regimes autoritários e estejam sujeitos a denúncias diversas de perseguição política, tortura, intimidação (BRUNEAU; MATEI, 2008; FERGUSON; ISIMA, 2004). Sobre a escolha dos casos, uma vez que o conceito de Reforma no Setor de Segurança emergiu nos anos 1990, a delimitação de nosso universo de possibilidades se deu a partir desse período. Os poucos estudos de caso que têm por objetivo analisar o contexto pós-autoritário apontado versam, em sua maior parte, sobre os Estados pós-comunistas da Europa Central e Oriental e Estados pós-Soviéticos. Estudos sobre a África Subsaariana e sobre o Norte Africano permanecem raros.

Tunísia: transição incompleta e o imperativo de reforma no setor de segurança para o ministério do interior

O cenário político tunisiano mostra-se mais complexo do que o pretendido por alguns analistas, que apresentam a Tunísia como um modelo de transição política a ser seguido por seus pares, no contexto da chamada "Primavera Árabe".[8] Apesar de o país ter sido bem sucedido na realização de eleições nacionais, amplamente avaliadas como livres e justas, e apesar de não ter havido rupturas no processo pós-revolucionário,[9] um dos legados do regime de Ben Ali se mantem firme, na medida em que o setor de segurança interna resiste às subsequentes tentativas de reestruturação.

Ao contrário de países vizinhos, a Tunísia não teve a experiência da guerra de libertação. Conquistou sua independência por meio de acordos entre a colônia francesa e o partido nacionalista, o Neo-Destour, fomentados pela ameaça de um movimento nacionalista alternativo, de inspiração nasserista. A crise política que opunha dois líderes, Habib Bourguiba, inspirado pelo liberalismo e pela ideia de desenvolvimento associado ao Ocidente, e Salah Ben Youssef, cujo discurso nacionalista impregnado de referências ao Islã propunha um desenvolvimento autônomo, constituiu a matriz do regime autoritário de Bourguiba a partir da criação de uma visão orgânica de nação, que recusava o conflito, assimilado à sedição.

[7] Segundo Bendix e Stanley (2008), a própria natureza do Estado e das instituições africanas – das Forças Armadas em particular – enquanto heranças do colonialismo são fonte de insegurança. As elites políticas de muitos dos países da África replicam a abordagem instrumental de seus antecessores coloniais em relação ao poder estatal, de modo que as forças de segurança continuam a servir aos interesses destas elites, visando à manutenção de seus domínios.

[8] Stepan (2012), por exemplo, após ter estudado esforços de democratização no Brasil, no Chile, na Índia, no Senegal, propõe que – em 2011 – a Tunísia teria atingido uma transição democrática de sucesso; no entanto, não ainda uma verdadeira consolidação desta democracia.

[9] No Egito, logo após as manifestações da Primavera Árabe, o primeiro civil eleito presidente, Mohamed Morsi, um dos líderes da Irmandade Muçulmana, foi removido do cargo pelo Conselho Supremo das Forças Armadas (SCAF). Atualmente, o General Abdel Fattah el-Sisi governa o país.

O Novo Estado tunisiano, arquétipo do Estado reformador árabe contemporâneo, aumentou ao máximo seu controle sobre os indivíduos e grupos, a fim de neutralizar os particularismos e secularizar a vida social e política, de modo que todas as instituições fossem submetidas ao controle direto do Estado-partido. Habib Bourguiba foi presidente da Tunísia e secretário-geral do partido de 1957 a 1987. Seu sucessor, Zine el Abidine Ben Ali, antigo ministro do interior, manteve os pilares do regime de seu antecessor: a onipotência do presidente, o partido hegemônico[10] e o controle policial da sociedade. A Tunísia sob Ben Ali era considerada um Estado policial por excelência, no qual o presidente – sensivelmente menos carismático que o anterior – se apoiava no aparato de segurança interno a fim de garantir a manutenção do regime (CHOUIKHA, GOBE, 2015; LUTTERBECK, 2013; CAMAU, 1989).

A Revolução de Jasmim, de janeiro de 2011, foi fruto da deterioração da economia nacional, especialmente expressa no alto nível de desemprego, e da corrupção na cúpula do governo. Dez dias após o seu início, Ben Ali teve que fugir com sua família para a Arábia Saudita, criando um vazio de poder que seria preenchido em outubro, quando o partido islamista moderado Ennahda, de mesma matriz dos Irmãos Muçulmanos egípcios,[11] conquistou 40% dos assentos legislativos.

A elite tunisiana é desproporcionalmente oriunda do Sahel, região oeste da Tunísia, de onde provinha Bourguiba. Uma característica importante é que a estrutura governamental e a liderança partidária estão praticamente sobrepostas. Assim, virtualmente todos os membros ativos da elite exercem sua influência através das estruturas políticas, e não de instituições alternativas como as militares, as organizações econômicas e os órgãos culturais (STONE, 1982). Especificamente sobre os militares, ao contrário de homólogos em outros países árabes – e possivelmente devido ao processo de formação do Estado – o Exército tunisiano nunca teve um papel político relevante, nem servia para a legitimação do regime. Bourguiba tinha consciência da ameaça à autoridade civil imposta por militares fortes em países árabes, de modo que manteve seus efetivos e seu orçamento reduzidos.[12] Ele não envolvia líderes militares no partido ou na administração pública, nem os militares recebiam compensações materiais e sociais pelos seus serviços ao Estado, tal qual no Egito e na Argélia. O status dos militares não se alterou quando Ben Ali assumiu a presidência; sua força política e repressiva não estava no Exército, mas na segurança interna, dirigida pelo Ministério do Interior. Assim, em termos de Reformas no Setor de Segurança em países pós-autoritários, as Forças Armadas tunisianas não serão relevantes (JEBNOUN, 2014a; ALEXANDER, 2014, HANLON, 2012).

[10] O Néo-Destour foi rebatizado, em 1964, *Parti Socialiste Destourien* (PSD). Em 1988, Ben Ali novamente altera o nome do partido para *Rassemblement Constitutionnel Démocratique* (RCD).

[11] A oposição islamista surge, na Tunísia, nos anos 1970, com a *Jamâ'a al-islamiyya*. Como no resto do mundo árabe, o islã político nasceu do esgotamento do projeto nacional modernizador e da derrota árabe em 1967, sendo os Irmãos Muçulmanos um precursor. Nos anos 70, o poder estatal não se mostrou necessariamente hostil ao islã político e viu neles um polo de resistência contra a juventude de extrema esquerda tunisiana. Em 1979, a *Jamâ'a al-islamiyya* se transforma em *Mouvement de la tendance islamique*. Em 1989, se transforma em *Mouvement Ennahda.* O movimento salafista jihadista que começara a se instalar nos anos 1990 e será representado, nos anos 2010 pela *Ansar al-Sharia* (mais assemelhada ao *Front Islamique du Salu* – FIS – argelino) é bastante mais rigoroso, reivindicando especialmente a fusão do civil com o religioso, a estrita aplicação da lei islâmica, a separação entre os sexos em espaço público e a interdição do álcool (AYARI, MERONE, 2014; CHOUIKHA, GOBE, 2015).

[12] Segundo o *Military Balance* de 2010 e de 2014, produzido pelo *International Institute of Strategic Studies,* o Exército tunisiano possui um efetivo de 27.000, a Força Aérea, 4.000 e a Marinha, 4.800 pessoas.

As Forças de Segurança Interna – por outro lado – incluíam, em 2011, a Polícia Nacional, a Guarda Nacional, a Proteção Civil e os agentes prisionais (TUNÍSIA, 1982). Ainda sob o Ministério do Interior encontravam-se a Guarda Presidencial e os serviços de inteligência: a *Direction de la Surête nationale,* de cujas agências, a *Direction de la sûreté de l'État* era aquela identificada como "polícia política", encarregada de vigiar e de reprimir opositores.[13] Os serviços de segurança interna nunca estiveram sob escrutínio legislativo, controle judiciário ou fiscalização por parte da sociedade civil, operando fora de qualquer enquadramento legal (JEBNOUN, 2014b; HANLON, 2012). Em 2011, os manifestantes demonstraram sua indignação com a repressão e com a violência praticadas por essas instituições ao queimarem delegacias de polícia. Dados do Afrobarômetro para a rodada 2011/2013 demostram que ao passo que 57,3% dos tunisianos afirmavam confiar muito no Exército, apenas 17% afirmavam confiar no mesmo nível na Polícia.

Logo após a fuga de Ben Ali, no cenário anterior às eleições de outubro de 2011, algumas mudanças foram promovidas no âmbito do Ministério do Interior. Em fevereiro deste mesmo ano, o então ministro interino do interior, Farhat Rajhi,[14] sob pressão de associações de direitos humanos, destituiu 42 servidores do Ministério do Interior, incluindo 11 diretores de agências de segurança e 26 membros da *Direction de la Surête nacionale*. Essa decisão, no entanto, foi tomada fora de qualquer arcabouço de justiça transacional, causando grande confusão no nível operacional destas estruturas. No mês seguinte, Rajhi desmantelou a notória *Direction de la Sûreté de l'État*, criando novamente um vácuo estrutural, sem – no entanto – propor reformas profundas para o Ministério, ou mesmo nova regulação para o setor de inteligência (SAYIGHO, 2015; MAHFOUDH, 2014).

A formação de sindicatos independentes para o setor de segurança, a partir de maio de 2011, no entanto, afetou as relações entre o pessoal de segurança e o Ministério do Interior, permitindo o contato com partidos políticos, com a mídia, bem como a aglutinação de interesses para proposição de agendas. Um indicador de que a reforma no Ministério do Interior era uma prioridade do governo de transição foi a preparação, a partir de julho, de um Livro Branco com propostas de Reformas no Setor de Segurança, envolvendo reformas na Polícia Nacional e na Inteligência, a necessidade de transparência do Ministério e o fim das prisões motivadas por ideologias políticas e religiosas (MAHFOUDH, 2014; HANLON, 2012). Uma ação final de grande impacto foi o estabelecimento de uma comissão eleitoral independente para supervisionar as eleições de 2011. Até então, a legislação previa que o Ministério do Interior era "responsável pela organização e pelo bom desenrolar das eleições, bem como pela proclamação dos resultados" (TUNÍSIA, 1975, p.1).[15] A nova comissão foi uma condição chave para um processo eleitoral justo, livre e transparente.

Nas eleições de outubro de 2011, o partido islamista Ennahda conquistou 89 de 217 assentos na Assembleia Nacional, que deveria preparar a nova constituição. O segundo e o terceiro partidos mais

[13] Para as atividades de vigilância, outros agentes do regime trabalhavam na coleta de informações – células do RCD, escritórios informais. O Ministério do Interior, entretanto, teve papel preponderante no final da corrente, recolhendo e analisando o conjunto de informações (PATCHON, 2014).

[14] Esteve no cargo de 27 de janeiro a 28 de março de 2011.

[15] No original: *Le Ministère de l'intérieur est responsable de l'organisation et du bon déroulement des opérations électorales ainsi que de la proclamation de leurs résultats.*

votados – o *Congrès pour la République* (CPR) e o *Forum Démocratique pour le Ttravail et les Libertés* (FDTL, ou Ettakatol) –, ambos seculares, se juntaram ao Ennahda em uma coligação, que optou por Moncef Marzouki, do CPR, como presidente interino e Hamadi Jebali, do Ennhda, como Primeiro Ministro. Logo no início dos debates na Assembleia Constituinte, no entanto, o papel da religião na vida pública gerou tensões entre partidos e militantes dos campos islamista e secular. Novamente, organizações da sociedade civil voltaram a criticar o governo, expondo a tradicional clivagem entre um país conservador, que votou maciçamente nos islamistas, e um país que reivindicava a herança modernista tunisiana (ALEXANDER, 2014).

A nova polarização entre islamistas e secularistas e a escalada de violência jihadista no país desaceleraram os ímpetos de Reforma no Setor de Segurança. Alguns analistas – inclusive – alegam que apesar dos avanços, a gestão das Forças de Segurança Interna se manteve pior que na época de Ben Ali; o setor permaneceu extremamente centralizado, regulado pelas mesmas leis anteriores à Revolução de Jasmim, e seus altos escalões seguiram exercendo um poder quase discricionário (ICG, 2015). A desconfiança em relação ao novo ministro do interior, Ali Laraidh, membro do Ennahda, se tornaram patentes quando Laraidh classificou o Livro Branco como um "legado do regime anterior", arquivando-o. As tentativas do partido islamista de assegurar controle governamental sobre o Ministério do Interior levantaram suspeitas de que o seu real objetivo era partidarizar o aparato securitário, acusações semelhantes às levantadas contra os Irmãos Muçulmanos no Egito, sob o nome de *Ikhwanização*:[16] imposição de doutrinas religiosas às instituições estatais (SAYAGHO, 2015).

Ademais, alguns ataques terroristas de pequena escala iniciaram ainda em 2011. Um dos motivos imediatos foi o decreto assinado pelo então Primeiro Ministro Mohamed Ghannouchi, em fevereiro, seis dias após a fuga de Ben Ali, garantindo anistia geral para prisioneiros políticos condenados pelo ex-presidente. Em março de 2012, um relatório das Nações Unidas constatou que todos os prisioneiros condenados com base da lei antiterrorismo haviam sido libertados (ONU, 2012). Um destes foi Seifallah Ben Hassine, que fundará a organização *Ansar al-Sharia*.[17] O Ennahda não logrou canalizar para si a contestação salafista-jihadista em plena ascensão entre os jovens proletários de bairros populares. A *Ansar al-Sharia* representará esses setores heterogêneos, sendo considerada pelas autoridades a responsável pela maior parte da violência social, juvenil, política e religiosa posterior à queda do regime benalista. No campo secular, cada nova violência era uma oportunidade para demonstrar à classe média que a soberania do Estado, bem como o pluralismo de valores e de modos de vida, estavam em risco, de modo que um retorno ao Estado policial era necessário à saúde do país, com ou sem o apoio do Ennahda (AYARI, MERONE, 2014).

Além da situação interna, diversas células e grupos terroristas – como a *Okba ibn Nafaa Battalion* e a Al-Qaeda do Magreb Islâmico (AQMI) – começaram a atuar na fronteira com a Argélia. A difícil situação na Líbia também teve reflexos nas fronteiras tunisianas, zona de trânsito para redes regionais de contrabando de armas e para refugiados, alguns partidários de ideologias extremistas. Esse cenário aumentou a pressão

[16] O termo provém de *Ikhwan,* "irmãos" em árabe.
[17] *Ansar al-Charia* da Tunísia foi criado em abril de 2011 e foi rapidamente sucedida por dois grupos homônimos na Líbia e no Iêmen (BÉCHIR, MERONE, 2014).

sobre as forças de segurança, incluindo os militares. Igualmente, nacionais tunisianos constituem – hoje – um dos maiores contingentes de combatentes islamistas na Síria (ARIEFF, HUMUD, 2015; MAHFOUDH, 2014),

Nesse contexto, a janela de oportunidade para o estabelecimento de reformas efetivas no setor de segurança se fechou em meados de 2013, antes da promulgação da constituição. A partir desta data, a violência política escalonou. Dados da *Tunisian Institutional Reform,* uma organização nacional responsável pelo apoio à transparência institucional e à fiscalização do setor de segurança (fundada em 2012 com o apoio do *US-Middle East Partnership Initiative*), mostram que – em 2014 – 64,4% dos tunisianos consideravam a segurança e o contraterrorismo prioridades para as políticas do Estado, ao passo que 14,7% se sentiam inseguros ou muito inseguros. Isso contribuiu para que os partidos políticos se mostrassem menos inclinados a empreender ativamente Reformas no Setor de Segurança, somado ao desgaste que seria demandado para enfrentar os interesses do Ministério do Interior. O desmantelamento da *Direction de la sûreté de l'État*, por exemplo, passou a ser amplamente criticado por minar a capacidade do Estado de conter a ameaça salafista (SAYAGHO, 2015).

A nova Constituição foi aprovada em janeiro de 2014, houve eleições legislativas em outubro e presidenciais em dezembro, marcando o fim de quatro anos de transição. A Constituição, cuja demora na promulgação revela as dificuldades dos atores políticos em assumir compromissos, dedica apenas o Artigo 17 às Forças de Segurança Interna, o qual determina que estas apenas podem ser estabelecidas pelo Estado, em conformidade com a lei e a serviço do interesse público (TUNÍSIA, 2014). Não há qualquer referência à fiscalização e ao controle democrático de qualquer natureza ou à transparência dos serviços, nem redefinição dos papeis e dos objetivos do setor, embora a referência constitucional constitua o maior avanço em termos de Reforma no Setor de Segurança desde dezembro de 2011.

Béji Caïd Essebi, do partido secularista *Nidaa Tournes*,[18] venceu com 55,58% dos votos Marzouk, candidato à reeleição. Essebi era uma figura próxima de Bourguiba, tendo servido em diversos postos, incluindo diretor da *Sûreté Nationale*, ministro da defesa e ministro do interior. Alguns veem na vitória do partido uma "restauração autoritária" e o "retorno ao antigo regime" (ABDERRAZAK et al., 2014). Em janeiro de 2015, um decreto fixou as estruturas das agências de inteligência, mas o texto não está disponível para consulta (TUNISIA, 2015a).[19] Em novembro de 2015, um Estado de Emergência foi proclamado e sucessivamente prorrogado, estando hoje em vigor (TUNÍSIA, 2015b; TUNÍSIA 2016).[20]

O presidente Essebi foi convidado a visitar Washington pela administração Obama. Desde 2011, os Estados Unidos aportam mais de US$ 610 milhões em ajuda para a Tunísia. As prioridades para a política

[18] O partido, fundado em 2012 por Béji Caïd Essebi, se colocou rapidamente como o único desafio crível ao Ennahdha. Em seu seio, encontram-se figuras políticas próximas de Bourguiba, caciques do RCD dissolvido e também militantes de esquerda. Sua capacidade de reunir todos que se opõe ao Ennahdha se funda sob um discurso simples e federativo, que articula a temática da defesa da identidade com a preservação da modernidade (CHOUIKHA, GOBE, 2015).

[19] Fica claro que reside aqui, na dificuldade de acesso às legislações e na carência de fontes especializadas, a maior dificuldade no estudo da inteligência governamental. Ainda assim, Estudos em Inteligência tem se desenvolvido nos últimos anos, estabelecendo agendas próprias e métodos inovadores de investigação.

[20] Em dezembro de 2015, surgiram boatos de que a *Direction de la sûreté de l'État* havia sido rearticulada e que Abderrahmen Ben Hadj Ali – que ocupou diversos postos no Ministério do Interior durante o governo Ben Ali, incluindo Diretor Geral da Guarda Presidencial – nomeado seu diretor (TUNISIE NUMERIQUE, 2015).

estadunidense são a democratização, o avanço do comércio e dos investimentos, o combate ao terrorismo e a Reforma no Setor de Segurança. A administração requisitou ainda US$ 134 milhões em ajuda para a Tunísia em 2016, mais que o dobro do requisitado em 2015, sendo em torno de 60% deste montante destinado à assistência securitária. O enfoque de combate ao terrorismo, no entanto, não beneficia reformas democratizantes no Ministério do Interior. A França, que é a maior fonte de investimentos e de receitas turísticas da Tunísia, teve suas relações bilaterais como o país abaladas após 2011, devido aos laços estreitos entre franceses e o regime de Ben Ali (ARIEFF, HUMUD 2015).

Nigéria: instabilidades históricas e as dificuldades de promover reformas no setor de segurança entre o meio militar

A Nigéria é um caso reconhecido e já clássico de Reforma no Setor de Segurança, tanto devido ao papel preponderante das Forças Armadas na política nacional, quanto à influência estadunidense no processo, considerando ser proveniente dos Estados Unidos grande parte das publicações sobre o tema. A Nigéria se tornou independente da Grã-Bretanha em outubro de 1960, inicialmente adotando um sistema parlamentarista e, posteriormente, em 1963, se tornando uma República Federativa. O país, à época, dividia-se em quatro regiões, que gozavam de ampla autonomia política e administrativa. Poucos anos depois, em 1966, a forte instabilidade política interna[21] culminou em um golpe de Estado, que foi imediatamente seguido por um contragolpe no mesmo ano (sendo ambos golpes militares). A partir daí, o país viveu uma sucessão de governos militares que se estenderam até 1999, com um breve intervalo entre 1979 e 1983, no qual o país foi governado por um presidente civil eleito. O período militar foi marcado por diversos golpes e tentativas de golpes, e também por uma Guerra Civil, que durou três anos (1967-1970), teve altos custos (humanos e materiais) para a Nigéria e foi determinante para que houvesse um aumento expressivo no tamanho das Forças Armadas do país.[22] Tal dinâmica se mostrava reveladora, assim, da existência de importantes clivagens entre os diferentes grupos da elite política nigeriana, formada essencialmente por militares (KIFORDU, 2011).

O retorno da Nigéria a um regime democrático, em 1999, foi acompanhado – assim como na Tunísia – de grandes expectativas. O país, detentor da maior população e, à época, de uma das maiores economias[23] do continente africano, dava o primeiro passo para superar a longa história de regimes de exceção. Para além da restauração da democracia, uma série de desafios se apresentavam ao país, como a melhora de sua imagem internacional, a sua reestruturação econômica e o combate a elementos que haviam sido muito presentes ao longo dos governos militares, como a corrupção, o patrimonialismo e o desrespeito aos Direitos

[21] Como resultado dos anos de colonização e, sobretudo, das Constituições promulgadas durante o processo de independência, o país nascente foi marcado por uma forte fragmentação interna, em que as disputas políticas foram transfiguradas em disputas étnico-regionais.

[22] O Exército do país, que em 1967 contava com cerca de 7.000 pessoas divididas em duas Brigadas de Infantaria, vai atingir cerca de 250.000 pessoas em 1970 (AIYEDE, 2015).

[23] Em 2014, o governo nigeriano anunciou que havia realizado uma atualização na forma de cálculo do PIB, o que resultou em um aumento de 89% no tamanho esperado da economia do país, fazendo com que a Nigéria ultrapassasse a África do Sul como maior economia do continente africano.

Humanos. Nesse sentido, a Reforma do Setor de Segurança da Nigéria se apresentou como um dos elementos principais do processo de transição para o novo regime civil (AIYEDE, 2015).

A despeito do fim dos governos militares na Nigéria, a elite política do país segue contando com a participação significativa de militares. Ainda que outros grupos, como tecnocratas e professores universitários, também tenham aumentando seu peso na elite política, e que os militares estejam cada vez menos presentes em postos políticos, estes seguem tendo grande influência sobre os demais atores e sobre o sistema político nigeriano como um todo (FAYEMI; OLONISAKIN, 2008; KIFORDU, 2011; MONDAY, 2010). Outro elemento importante a respeito das elites políticas nigerianas é a sua origem geográfica. Apesar do aumento de relevância da região Sudoeste verificado a partir do retorno à democracia, em 1999, em grande medida a elite política nigeriana segue sendo predominantemente oriunda da região Norte do país (KIFORDU, 2011).

O setor de segurança da Nigéria é composto pelas Forças Armadas,[24] pelo Serviço de Polícia Nigeriano, pelo Sistema de Inteligência, por Corpos Paramilitares (incluindo o serviço de imigração e as agências de inteligência específicas[25]) e pelos corpos de segurança pública e judicial (incluindo os agentes prisionais). De acordo com a Constituição da Nigéria, a responsabilidade pela Defesa (Forças Armadas) e pela segurança (Polícia e prisões) são atribuições do Governo Federal. Assim, o funcionamento das Forças Armadas é responsabilidade direta do Ministério da Defesa, e o da Polícia, do Ministério dos Assuntos Policiais (NIGERIA, 1999); a autoridade sobre as forças policiais, contudo, a despeito de sua estrutura de comando descentralizada e da existência do Ministério, é exclusiva do presidente, que também é o Comandante em Chefe das Forças Armadas (FAYEMI; OLONISAKIN, 2008). Dados do Afrobarômetro para a rodada 2011/2013 apontam para índices bastante baixos de confiança nas forças de segurança. Enquanto 15,5% dos nigerianos afirmavam confiar muito no Exército, apenas 4% afirmavam confiar da mesma maneira na Polícia.

Em 1999, quando Olusegun Obasanjo chegou ao poder na Nigéria pela via eleitoral, teve início um amplo processo de Reforma do Setor de Segurança no país. Nesse processo, o governo nigeriano buscou o apoio de agências externas,[26] como a empresa *Military Professional Resources Incorporated* (MPRI), o *British Defence Advisory Team* e o programa de Treinamento e Educação Militar Internacional do governo dos Estados Unidos[27] (AIYEDE, 2015). As reformas propostas tinham como objetivos garantir o controle governamental sobre os militares, bem como a supremacia de oficiais de Estado eleitos sobre oficiais indicados, em todos os níveis; de um civil no comando do Ministério da Defesa e de outros serviços estratégicos; da prerrogativa das autoridades civis na definição dos objetivos políticos e estratégicos das operações militares; da aplicação de princípios civis em todas as investigações e julgamentos militares; e do

[24]Segundo o *Military Balance* de 2014, produzido pelo *International Institute of Strategic Studies*, o Exército nigeriano possui um efetivo de 60.000, a Força Aérea, 9.000 e a Marinha, 15.000 pessoas.

[25] A Nigéria possui três agências de inteligência paramilitares, a *Nigerian Immigration Service* (NIS), a *Nigerian Prision Sercice* (NPS) e a *Nigerian Security and Civil Defence Corps* (NSCDC) – esta última atuando em conjunto com a Polícia nigeriana, principalmente na defesa de oleodutos.

[26] Tal iniciativa gerou resistências por parte dos militares (AIYEDE, 2015).

[27] *International Military Education and Training programme.*

direito da Suprema Corte (civil) para rever ações e decisões dos juízes militares (FAYEMI; OLONISAKIN, 2008).

Nesse sentido, algumas das primeiras medidas adotadas foram a aposentadoria compulsória de aproximadamente 100 Generais e outros oficiais que ocupavam cargos políticos; o anúncio de uma iniciativa de combate à corrupção, que culminou no cancelamento imediato de diversos contratos que haviam sido estabelecidos durante o regime militar; e o estabelecimento de uma comissão judicial para investigar violações de Direitos Humanos cometidas pelos militares. Além disso, o governo Obasanjo também estabeleceu a supervisão pelo Legislativo do orçamento de Defesa, exigindo o escrutínio da Assembleia Nacional para a sua aprovação e lhe concedendo poder de controle e fiscalização, além de ter sido responsável pela formulação da Política de Defesa Nacional,[28] em 2006 (AIYEDE, 2015).

Outra medida adotada pelo governo Obasanjo foi uma reestruturação das Forças Policiais da Nigéria. Com cerca de 120.000 pessoas, a polícia nigeriana apresentava um efetivo sensivelmente abaixo do recomendado pelas Nações Unidas,[29] o que criava uma demanda de participação dos militares em funções de polícia no país e teria sido um dos elementos responsáveis pelo surgimento de grupos de Milícias (INYANG; ABRAHAM, 2013). Tal reestruturação, contudo, resumiu-se a um expressivo aumento do efetivo, que atingiu o número de 360.000 pessoas, agravando ainda mais problemas anteriormente existentes, como a falta de recursos para treinamento, transporte e logística, entre outros. Ainda que as mudanças tenham permitido ao governo diminuir a participação dos militares nas patrulhas que eram realizadas em conjunto com a polícia, não houve uma reconsideração das estratégias de ação adotadas pelas forças policiais nigerianas, que seguiram investindo pouco em ações preventivas, adotando uma postura mais combativa (FAYEMI; OLONISAKIN, 2008).

Paralelamente às reformas promovidas pelo governo, as próprias lideranças do Exército nigeriano deram início a um processo de reforma interno. Além da formação de um Comitê de Gestão de Mudanças, em 2004, foi lançado um documento identificando as necessidades de treinamento, equipamento e de estrutura do Exército nigeriano, intitulado *A Framework for the Transformation of the Nigerian Army in the Next Decade*, e foi estabelecido o Escritório de Transformação do Exército Nigeriano (*Office of Nigerian Army Transformation*), em 2006, com a responsabilidade de monitorar e avaliar o processo de transformação, bem como conceber, desenvolver e implementar projetos de curto, médio e longo prazo para a mudança do Exército. No mesmo ano, foi estabelecido um o Comitê de Transformação das Forças Armadas junto ao Ministério da Defesa, com o objetivo de expandir as mudanças para as demais Forças. Como resultado, em 2008 foram produzidos um documento de Estratégia Militar Nacional, dois documentos de doutrina conjunta para as Forças Armadas e uma proposta de estrutura para a gestão superior da Defesa (AIYEDE, 2012).

[28] Baseado em uma perspectiva de segurança humana, o documento, que se tornou o principal guia para a reforma militar da Nigéria, prevê a contribuição militar para questões relacionadas a operações de inteligência e logística, e determina uma maior proeminência dos civis na formulação de políticas e nos gastos com defesa (AIYEDE, 2012).

[29] A proporção ideal estabelecida pela ONU é de um policial para 400 cidadãos; a Nigéria apresentava uma proporção de aproximadamente 1:1.000 (FAYEMI; OLONISAKIN, 2008).

O processo de Reforma do Setor de Segurança da Nigéria, contudo, perdeu força a partir do final do segundo mandato de Obasanjo, especialmente por conta da ênfase excessiva dada pelo então presidente em sua proposta de alterar a Constituição de forma a permitir um terceiro mandato, o que retirou grande parte do apoio que possuía na Assembleia Nacional. O governo seguinte, de Umaru Musa Yar'Adua, iniciado em 2007, estabeleceu a Reforma do Setor de Segurança como uma de suas prioridades, mas tampouco conseguiu avançar no projeto, em grande medida por conta da situação de saúde do presidente, que passou parte do mandato afastado do cargo, e faleceu antes de encerrá-lo. Goodluck Johnatan, que assumiu como interino após o falecimento de Yar'Adua em 2010, sendo depois eleito presidente, também não promoveu avanços significativos para o setor. Ainda que durante o seu mandato tenha havido grande mobilidade nas lideranças militares, demonstrando um efetivo controle civil, também houve um aumento expressivo no orçamento de defesa, que passou de US$ 625 milhões, em 2010, para US$ 6 bilhões, em 2011 e US$6,25 bilhões em 2012, 2013 e 2014 (AIYEDE, 2015).

Em certa medida, o aumento do orçamento da Defesa esteve ligado à intensificação de algumas ameaças securitárias e ao seu combate na Nigéria. Além dos movimentos insurgentes existentes no Delta do rio Níger, a partir de 2010 houve uma intensificação nos ataques realizados pelo *Boko Haram*[30] no país. O Movimento pela Emancipação do Delta do Níger (MEND) surgiu em 2005, e concentrou sua atuação na região do Delta do Níger, realizando diversos ataques[31] como uma forma de pressionar o governo nigeriano a atender suas reivindicações. Não tendo conseguido conter as ações do MEND, o governo nigeriano propôs, em 2009, um plano que previa a anistia de todos os membros do movimento que entregassem as armas, além de atender algumas das demandas do grupo (GHOSH, 2013). O plano proposto pelo governo foi razoavelmente bem-sucedido, com o MEND diminuindo consideravelmente seus ataques no Delta do Níger a partir de 2011 (BEVAN *et al*, 2013).

O *Boko Haram*, por sua vez, surgiu no início dos anos 2000, e ao longo da década intensificou sua atuação, sendo fortemente combatido pelas forças de segurança nigerianas até 2009, quando parte significativa do grupo foi desmantelada.[32] Após mais de um ano de inatividade, o *Boko Haram* retomou seus ataques, expandindo sua área de atuação e adotando um perfil mais violento,[33] realizando inclusive um ataque a bomba à sede da ONU em Abuja, em 2011 (START, 2014). Diante da situação, o governo nigeriano intensificou as operações de combate ao grupo, tendo relativo sucesso em reduzir seus ataques, especialmente entre 2012 e o início de 2013, quando eles ganharam força novamente (BLANCHARD, 2014).

Em 2015, foram realizadas eleições gerais na Nigéria. Nelas, o candidato de oposição,[34] Muhammadu Buhari, que havia sido um dos governantes militares do país, entre 1983 e 1985, foi eleito presidente com

[30] Grupo fundamentalista islâmico que defende a implementação e uma interpretação estrita das leis islâmicas (*Shari'a*).

[31] Os ataques iam desde o sequestro de funcionários de empresas produtoras de petróleo até a destruição de gasodutos, oleodutos e plataformas de exploração, além de roubos frequentes de quantidades significativas de petróleo.

[32] As forças nigerianas lançaram uma ofensiva ao grupo que resultou na morte de cerca de setecentas pessoas suspeitas de envolvimento com as ações do *Boko Haram* – entre elas o seu líder, Mohammed Yusuf, morto enquanto estava sob custodia policial (PLOCH, 2013).

[33] Inicialmente os ataques do *Boko Haram* se limitavam às forças policiais. Nesse segundo momento, o grupo também passou a visar mesquitas, igrejas e civis – nigerianos e estrangeiros (START, 2014).

[34] Buhari concorreu pelo partido *All Progressive Congress* (APC), uma combinação de três partidos oriundos das diferentes regiões nigerianas.

53,9% dos votos, derrotando o então presidente, Goodluck Johnatan. A concretização das eleições sem grandes distúrbios ou intervenções dos militares foi amplamente comemorada, especialmente por ter sido a primeira vez que um partido de oposição conseguiu vencer o pleito (FAKUDE, 2015). Pouco depois de assumir o governo, Buhari substituiu os chefes dos serviços militares que haviam sido indicados por Jonathan – alguns dos quais eram suspeitos de crimes internacionais – e estabeleceu um comitê de investigação do setor de segurança, que culminou na descoberta da existência de diversos contratos falsos e, consequentemente, na prisão de diversos envolvidos – entre eles o Conselheiro de Segurança Nacional entre 2012 e 2015. Ademais, Buhari prometeu investigar crimes de guerra e possíveis crimes contra a humanidade cometidos pelas Forças Armadas nigerianas em seu combate ao *Boko Haram* entre 2011 e 2015, porém não foram tomadas ações concretas nesse sentido[35] (AI, 2016).

O presidente Muhammadu Buhari, pouco depois de assumir o cargo, realizou uma visita oficial aos Estados Unidos, na qual assuntos como o combate ao *Boko Haram* e a cooperação em Defesa foram discutidas. Desde 2011, os Estados Unidos aportam entre US$ 600 e US$ 700 milhões anuais em ajuda para a Nigéria, sendo o país um dos principais receptores da ajuda dos Estados Unidos no continente. As prioridades para a política estadunidense são o desenvolvimento da democracia nigeriana e a redução da extrema pobreza no país, bem como a profissionalização e a reforma dos serviços de segurança nigerianos. Nesse sentido, o Departamento de Estado americano tem focado sua assistência em segurança no treinamento especializado para aplicação de leis, na profissionalização militar, no apoio e treinamento para missões de paz e na segurança fronteiriça e marítima (BLANCHARD; HUSTED, 2016).

Considerações Finais

Tanto na Tunísia quanto na Nigéria, o estabelecimento de regimes de transição foi acompanhado de entusiasmados esforços iniciais de reestruturação de seus setores de segurança. Em ambos os países, no entanto, a implementação destes ambiciosos projetos, formulados desde o topo das hierarquias políticas, foi titubeante, resultou em meras reformas cosméticas (demissões de servidores, mudanças nos nomes de instituições, sem alterar seus mandatos, etc.), e/ou foi gradualmente abandonada. Em nenhum caso houve – de fato – o prosseguimento de planos bem estruturados, coerentes e verdadeiramente interessados em controle civil democrático. Nos dois países, as causas deste fenômeno se mostraram semelhantes, confirmando a hipótese de pesquisa inicialmente perseguida.

Em primeiro lugar, tanto as elites que serviam de sustentáculo ao regime anterior (no caso da Tunísia, reunidas sob o Ministério do Interior e, no caso da Nigéria, sob o Ministério da Defesa) se mostraram especialmente resistentes em abandonar seu papel político preponderante. Com efeito, os novos governantes eleitos buscaram preservar sua autoridade ao postergarem estas reformas: ora dando ênfase a projetos próprios de poder, ora se preservando do desgaste a ser gerado pela ameaça aos interesses destas elites previamente estabelecidas. Em segundo lugar, a escalada de ameaças securitárias minou os esforços por Reforma no Setor de Segurança em ambos os países, uma vez que o combate ao terrorismo e ao tráfico

[35] Além disso, Segundo a Anistia Internacional, as execuções extrajudiciais, pelos militares, de suspeitos de serem membros do *Boko Haram* seguem ocorrendo (AI, 2016).

demandava Serviços de Inteligência estruturados e Forças Armadas e Policiais coesas. Logicamente, esta constatação relaciona-se à primeira exposta, uma vez que o discurso securitário pode ser instrumentalizado pelos interesses destas instituições, os quais – logicamente – não são monolíticos.

Sobre RSS, apesar da proliferação de estudos a respeito, desde a metade dos anos 1990, o conceito não se estabeleceu ainda como uma agenda política universalmente aceita, justamente devido a sua normatividade e ao foco em um tipo de reforma muito específica, qual seja, aquela de caráter democratizante, sob os princípios da "boa governança" e consoante com a segurança humana. Nos dois casos aqui trabalhados, os Estados Unidos se colocaram como um ator importante e auto interessado, prestando assistência a programas de treinamento e de assistência técnica sob condicionalidades, com uma abordagem *problem-driven* e não pautada sobre o contexto e as peculiaridades nacionais.

Em continuação ao estudo aqui apresentado, seria possível o alargamento do número de estudos de caso, com o objetivo de dar-lhe maior robustez, incluindo outros países norte-africanos que passam também por processos de Reforma no Setor de Segurança a partir de regimes autoritários, tal como o Egito e a Líbia, e outros países subsaarianos, tal como o Zimbábue. A título de contribuição aos estudos na área, sublinha-se a importância do mapeamento das elites e de suas relações com as instituições e burocracias analisadas. Igualmente, a questão do ambiente securitário jamais pode ser perdida de vista, não apenas por ter implicações diretas sobre as atividades do setor de segurança, mas porque, não raramente, o espectro da insegurança serve de justificativa a regimes de segurança.

REFERÊNCIAS

ABDERRAZAK, Ben et al. En Tunisie, le retour de l'ancien régime n'est pas une rumeur. **Libération.** Paris, p. 1-2. 21 nov. 2014. Disponível em: <http://www.liberation.fr/debats/2014/11/21/en-tunisie-le-retour-de-l-ancien-regime-n-est-pas-une-rumeur_1147107>. Acesso em: 26 maio 2016.

AI, Amnesty International. **Amnesty International Report 2015/2016:** the state of the world's human rights. London: Amnesty International, 2016.

AIYEDE, E. Remi, Parliament, Civil Society and Military Reform in Nigeria. In: RÛLAND, Jürgen; MANEA, Maria-Gabriela; BORN, Hans (Eds.). **The Politics of Military Reform**: Experiences from Indonesia and Nigeria. Berlin: Springer, 2012, cap.8, p.161-184.

AIYEDE, E. Remi. Democratic Security Sector Governance and Military Reform in Nigeria. In: BRYDEN, A.; CHAPPUIS, F. (Eds.). **Learning from West African Experiences in Security Sector Governance.** London: Ubiquity Press, 2015, cap. 6, p.97-116.

ALEXANDER, Christopher. Tunisia. In: GASIOROWSKI, Mark (Ed.). **The Government and Politics of the Middle East and North Africa.** Boulder: Westview Press, 2014. p. 475-500.

ARIEFF, Alexis; HUMUD, Carla E.. **Political Transition in Tunisia.** Washington: Congressional Research Service, 2015. Disponível em: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21666.pdf>. Acesso em: 25 maio 2016.

AYARI, Michaël Béchir; MERONE, Fabio. Ansar al-Sharia: une institutionnalisation à la croisée des chemins. In: CAMAU, Michel; VAIREL, Frédéric (Org.). **Soulèvements et recompositions politiques dans le monde arabe.** Montréal: Les Presses de L'université de Montréal, 2014. p. 414-428.

BENDIX, Daniel; STANLEY, Ruth. Security Sector Reform in Africa: The Promise and the Practice of a New Donor Approach.Occasional. **Paper Series**, Durban, v. 3, n. 2, p.9-32, jun. 2008. Disponível em: <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5405~v~Security_Sector_Reform_in_Africa__The_Promise_and_the_Practice_of_a_New_Donor_Approach.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

BEVAN, James *et al*. **Transnational Organized Crime in West Africa**: A Threat Assessment. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2013.

BLANCHARD, Lauren P. **Nigeria's Boko Haram**: Frequently Asked Questions. CRS Report, Congressional Research Service, 2014, 24p. Disponível em: <http://fas.org/sgp/crs/row/R43558.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2014.

BLANCHARD, Lauren P.; HUSTED, Tomas F. **Nigeria: Current Issues and U.S. Policy**. CRS Report, Congressional Research Service, 2013, 26p. Disponível em <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33964.pdf>. Acesso em 01 jun. 2016.

BRUNEAU, Thomas C.; MATEI, Florina Cristiana (cris). Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations. **Democratization,** [s.l.], v. 15, n. 5, p.909-929, dez. 2008

CAMAU, Michel. **La Tunisie.** Paris: Presses Univrsitaires de France, 1989.

CEPIK, Marco. Sistemas Nacionais de Inteligência: Origens, Lógica de expansão e Configuração Atual. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n.1, 2003. p.75-127.

CHOUIKHA, Larbi; GOBE, Éric. **Histoire de la Tunisie depuis l'independance.** Paris: La Découverte, 2015.

CROISSANT, Aurel; KUEHN, David. The Military's Role in Politics. In: GANDHI, Jennifer; RUIZ-RUFINO, Rubén (Ed.).**Routledge Handbook of Comparative Political Institutions.** Nova York: Routledge, 2015. p. 258-276.

DUVERGER, Maurice. **Sociologie Politique.** Paris: Presses Univrsitaires de France, 1967.

FAKUDE, Thembisa**. New Era in Nigerian Politics.** Al Jazeera Centre for Studies Report. 2015, 6p. Disponível em < http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2015/4/15/20154157123366580New%20Era%20in%20Nigerian%20Politics.pdf>. Acesso em 01 jun. 2016.

FAYEMI, J. 'Kayode; OLONISAKIN, 'Funmi. Nigeria. In: BRYDEN, Alan; N'DIAYE, Boubacar; OLONISAKIN, 'Funmi (Eds.). **Challenges of Security Sector Governance in West Africa**. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2008, cap. 14, p.243-267.

FERGUSON, Chris; ISIMA, Joffrey O (Ed.). **Providing Security for People**: Enhacing Security rhrough Police, Justice and Intelligence Reform. Shrivenham: Gfn-ssr, 2004.

GHOSH, P.K. **Waiting to Explode**: Piracy in the Gulf of Guinea. ORS Occasional Paper Nº46. New Delhi: Observer Research Foundation, 2013, 38p.

HÄNGGI, Heiner. Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. In: BRYDEN, Alan; HÄNGGI, Heiner (Ed.).**Reform and Reconstruction of the Security Sector.** [s.I.]: Dcaf Yearly Books, 2004. p. 3-20.

HANLON, Querine. **Security Sector Reform in Tunisia:** A Year after the Jasmine Revolution. Washington: The U.s. Institute Of Peace Security Sector Governance Center Is Engaged In A Funded Study Of The Prospects For Security Sector Reform In North Africa., 2012. Disponível em: <https://www.usip.org/sites/default/files/SR304.pdf>. Acesso em: 24 maio 2016.

HILL, Alice. Learning the Hard Way: Implementing SSR in Africa's Post-Authoritarian States. In: SEDRA, Mark (Ed.). **The Future of Security Sector Reform.** Ontario: The Centre For International Governance Innovation, 2010. p. 177-191.

ICG, International Crisis Group. **Tunisie:** Lutter contre l'impunité, restaurer la sécurité. 123. ed. [s.i]: [s.i], 2012. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle East North Africa/North Africa/123-tunisie-lutter-contre-l-impunite-restaurer-la-securite>. Acesso em: 21 maio 2016.

IISS, International Institute Of Strategic Studies. **The Military Balance 2010:** The annual assessment of global military capabilities and defence economics. [s.i]: [s.i], 2010.

IISS, International Institute Of Strategic Studies. **The Military Balance 2014:** The annual assessment of global military capabilities and defence economics. [s.i]: [s.i], 2014.

INYANG, John D.; ABRAHAM, Ubong E. Policing Nigeria: a case for partnership between formal and informal police institutions. **Merit Research Journal of Art, Social Science and Humanities**, [S.l.], v.1, n.4, 2013, p.53-58.

JEBNOUN, Noureddine. In the shadow of power: civil–military relations and the Tunisian popular uprising. **The Journal Of North African Studies,** [s.l.], v. 19, n. 3, p.296-316, 3 mar. 2014a.

JEBNOUN, Noureddine. Security & the Tunisian Constitution. **Middle East Studies.** [s.i], p. 1-3. fev. 2014b. Disponível em: <http://www.mei.edu/content/security-tunisian-constitution>. Acesso em: 22 maio 2016.

KIFORDU, Henry A. Politica Elite Composition and Democracy in Nigeria. **The Open Area Studies Journal**, Beijing, v.4, Special Edition, 2011, p.16-31.

LUTTERBECK, Derek. **Tunisia after Ben Ali:** Retooling the tools of oppression?. [s.I.]: Norwegian Peacebuilding Resource Center, 2013. Disponível em: <http://www.peacebuilding.no/Regions/Middle-East-and-North-Africa/Publications/Tunisia-after-Ben-Ali-retooling-the-tools-of-oppression>. Acesso em: 23 maio 2016.

MAHFOUDH, Haykel Ben. **Security Sector Reform in Tunisia:** Three Years into the Democratic Transition. [s.i]: Arab Reform Institute, 2014. Disponível em: <http://www.arab-reform.net/security-sector-reform-tunisia-three-years-democratic-transition>. Acesso em: 23 maio 2016.

MONDAY, Omodia S. Elite Recruitment and Political Stability in the Nigerian Fourth Republic. **Journal of Social Sciences,** Haryana, v.24, n.2, 2010, p.129-133.

NIGERIA (1999). Lei nº [s.I], **Constitution of the Federal Republic of Nigeria**, 1999. Disponível em: <http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm>. Aceso em 06 jun. 2016.

NUMÉRIQUE, Tunisie. Tunisie- Qui est A. Hadj Ali?: Nouveau directeur de la sûreté nationale. **Tunisie Numérique.** Tunis, p. 1-1. 02 dez. 2015. Disponível em: <http://www.tunisienumerique.com/tunisie-qui-est-a-hadj-ali-nouveau-directeur-de-la-surete-nationale/274570>. Acesso em: 25 maio 2016.

OCDE, Organização Para A Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **OECD DAC Handbook on Security System Reform:** Supporting security and justice. [s.I.]: Oecd, 2008.

ONU, Organização das Nações Unidas; COUNCIL, Human Rights. **National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21:** Tunisia. Genebra: [s.i], 2012. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=20960>. Acesso em: 23 maio 2016.

PACHON, Alejandro. Loyalty and Defection: Misunderstanding Civil-Military Relations in Tunisia During the 'Arab Spring'.**Journal Of Strategic Studies,** [s.l.], v. 37, n. 4, p.508-531, 16 abr. 2014.

PERITO, Robert M.. Security Sector Reform in North Africa: Why It's Not Happening. **Security Sector Reform Resource Center.** [s.i], p. 1-5. 07 jan. 2015. Disponível em: <http://www.ssrresourcecentre.org/2015/01/07/security-sector-reform-in-north-africa-why-its-not-happening/>. Acesso em: 01 jun. 2015.

QUINLIVAN, James T.. Coup-proofing: Its Practice and Consequences in the Middle East. **International Security**, [s.i], v. 24, n. 2, p.131-165, out. 1999.

SAYIGHO, Yezid. **Missed Opportunity:** The Politics of Police Reform in Egypt and Tunisia. Washington: Carnegie Endowment For International Peace, 2015.

SHORT, Clare. **Security Sector Reform and the Elimination of Poverty** (Discurso). Londres: Centre For Defence Studies, King's College, 1999. Disponível em: <http://www.clareshort.co.uk/speeches/DFID/9 March 1999.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

START, National consortium for the study of Terrorism and responses to Terrorism. **Boko Haram Recent Attacks.** START Background Report, University of Maryland, 2014, 8p. Disponível em: <http://www.start.umd.edu/pubs/STARTBackgroundReport_BokoHaramRecentAttacks_May2014_0.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2014.

STEPAN, Alfred. Tunisia's Transition and the Twin Tolerations**. Journal Of Democracy**, Baltimore, v. 23, n. 2, p.89-103, abr. 2012.

STONE, Russel A.. Tunisia: A single party system holds change in Abeyance. In: ZARTMAN, William et al. **Political Elites in Arab North Africa.** Nova York: Longman, 1982. p. 144-176.

TUNÍSIA (1975). Decreto nº 343, de 30 de maio de 1975. **Organisation Du Ministère de L'intérieur**. Tunis.

TUNÍSIA (1982). Lei nº 70, de 06 de agosto de 1982. **Statut Général Des Forces de Sécurité Intérieure**. Tunis,

TUNÍSIA (2014). Lei nº [s.I.], de 27 de janeiro de 2014. **Constitution de La République Tunisienne**. Tunis.

TUNÍSIA (2015a). Decreto nº 31, de 19 de janeiro de 2015. **Modification Du Décret N° 2007-246 Du 15 Août 2007, Fixant Les Structures Des Forces de Sûreté Intérieure Au Ministère de L'intérieur Et Du Développement Local**. Tunis.

TUNÍSIA (2015b). Decreto nº 251, de 24 de novembro de 2015. **Proclamant L'état D'urgence**. Tunis.

TUNÍSIA (2016). Decreto nº 31, de 22 de março de 2016. **Prorogation de L'état D'urgence**. Tunis.

WULF, Herbert. **Security-Sector Reform in Developing and Transitional Countries.** Berlim: The Berghof Center For Constructive Conflict Management, 2004.

Recebido em 18 de junho de 2017.
Aprovado em 26 de setembro de 2017.

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar duas tentativas de RSS em países do continente africano que sofrem transições políticas a partir de regimes autoritários: Nigéria, onde os esforços por reforma iniciaram-se após 1999, com a eleição de Olusegun Obasanjo, e Tunísia, dentro do quadro posterior às manifestações que resultaram na queda de Zine Ben Ali, em 2011. Os esforços deste artigo se concentrarão em duas frentes. Os processos de RSS serão analisados naquilo que se refere a (i) quais os contextos imediatamente anteriores à proposição das reformas, buscando identificar os principais atores políticos; (ii) quais as políticas de reforma propostas; (iii) quais os resultados observáveis; (iv) quais os atores externos (doadores) envolvidos. Concomitantemente, deve-se analisar o ambiente securitário no momento de proposição e de implementação. A hipótese de trabalho é que nestes dois países, onde as forças de segurança desempenharam e desempenham um papel político fundamental, níveis de resistência a Reformas no Setor de Segurança se darão devido à manutenção da influência destes atores e – especialmente – a imperativos securitários. Apesar da visão holística adotada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico relativa àquilo que compõe uma comunidade de segurança (OCDE, 2007), este artigo se propõe a analisar apenas as reformas em nível de Forças Armadas, polícias, serviços de inteligência e órgãos responsáveis pelo monitoramento destas instituições. Ademais, serão buscadas conclusões preliminares, uma vez que os processos ainda estão em andamento.

Palavras-chave: Reforma no Setor de Segurança, Pós-autoritarismo, Nigéria, Tunísia.

ABSTRACT

The main goal of this paper is to analyze two SSR attempts in African countries that underwent political transitions from authoritarian political regimes: Nigeria, where the reform efforts began in 1999, after the election of Olusegun Obasanjo, and Tunisia, after the demonstrations that resulted in the fall of Zine Ben Ali in 2011. The efforts of this article will focus on two fronts. The SSR processes will be analyzed in what refers to (i) the contexts immediately preceding the proposition of the reforms, seeking to identify the main political actors involved; (ii) the proposed policies reforms; (iii) the observable results; (iv) the external actors (donors) involved. Concurrently, the security context during the proposition and implementation of the reforms should be analyzed. The paper's hypothesis is that in these two countries, where the security forces played and still play a fundamental political role, levels of resistance to Security Sector Reforms will occur due to the maintenance of these actors' influence and especially to security imperatives. Despite the holistic vision of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD, 2007) about the composition of a security community, this paper seeks to analyze only reforms at the Armed Forces, police, intelligence services and the services responsible for the monitoring of these institutions. In addition, preliminary conclusions will be sought since the processes are still in progress.

Key-words: Security Sector Reforms; Post-authoritarianism; Nigeria; Tunisia.

CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

NORMAS DE SUBMISSÃO

Diretrizes para Autores

1. A revista CONJUNTURA AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 20 mil caracteres (incluindo espaços); os artigos de pesquisa devem conter cerca de 35 mil caracteres (incluindo espaços); e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 5 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As contribuições devem ser inéditas, e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
5. As contribuições não devem conter dados sobre o autor. Estes (nome completo, titulação, filiação institucional – com o nome completo da instituição – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista;
6. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
7. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
8. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
9. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em português e em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras. Caso o idioma de submissão seja diferente do português, as contribuições também devem apresentar 3 palavras-chave, Título e Resumo na língua original de elaboração do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas, nos campos destinados a elas, no momento da submissão;
10. As contribuições deverão ser apresentadas em documento Word 97-2003 ou superior, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos;
11. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas;
12. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10;
13. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho, de acordo com o seguinte formato:

    SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.

    SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo do livro. Cap.X, p. xx-xx. Cidade: Editora, Ano.

    SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: <Link para o artigo>. Acesso em dia mês ano.

    SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade de Brasília, Ano, (nº de páginas) p.

    SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: <link para a notícia>. Acesso em dia mês. ano.

14. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023/2002 da ABNT;
15. Só serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com as normas estabelecidas pela revista.
16. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

SUBMISSION STANDARDS

Author Guidelines

1. CONJUNTURA AUSTRAL journal publishes scientific articles and book reviews;
2. The journal is divided in three sections: Scenario Analysis; Research and Review (book review);
3. The scenario analysis should be between 8,000 and 20,000 characters (including spaces); research articles should contain about 35,000 characters (including spaces); and book reviews should contain about 5,000 characters (including spaces);
4. Contributions must be original, and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;
5. The submitted files must not contain information about the author. Full name, title, institutional affiliation (with the full name of the institution) and e-mail must be inserted in the respective fields of the journal's submission platform;
6. It is mandatory to fill out all the information required on the submission form;
7. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;
8. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;
9. Contributions must be accompanied of: 3 keywords in Portuguese and 3 keywords in English; Title in English and in Portuguese; Abstract in English and in Portuguese, both with up to 50 words. If the original submission language is Spanish, contributions must also contain 3 keywords, Title and Abstract in that language. Moreover, the information referred to above must be inserted in the respective fields of the submission form.
10. Contributions must be submitted in a Word 97-2003 (or higher version) document, Times New Roman, font size 12, 1.5 spacing, without spaces between paragraphs;
11. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature and should not contain references;
12. Direct quotations should follow the ABNT NBR 10520/2002 norm: if they contain up to three lines they must be distinguished by quotation marks; if they contain more than three lines they must be inserted in a different paragraph indented 4cm on the left, with simple spacing and font size 10;
13. References should be in alphabetical order of surnames, and must appear at the end of work, according to the following format:

    SURNAME, Name. Book title: subtitle. City: Publisher, Year.

    SURNAME, Name; SURNAME, Name. Title Chapter/Article. In: SURNAME, Name; SURNAME, Name. Book title: book's subtitle. Chapter X, p. xx-xx. City: Publisher, Year.

    SURNAME, Name. Article Title. Periodic Name. v.X, n.X, p. xx-xx, year. Available at: <Link to article>. Access on day month year.

    SURNAME, Name. Title of academic thesis: Subtitle. Doctoral Thesis in (course), University of Brasilia, year, (number of pages) p.

    SURNAME, Name. Title of newspaper news / magazine. Newspaper/magazine name. City, day month year (of publication). Available at: <link to the news>. Access on day month year.

14. In case you have any questions regarding references formatting, refer to the ABNT NBR 6023/2002 norm;
15. Only contributions that fully comply with the Author Guidelines will be forwarded for the peer review process.
16. All the submissions should be made through the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns* of *style* and *bibliographical* requirements described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section "About the Journal", on the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".

CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Ulrich Web
- Boletim Mundorama
- Bibliografía Latinoamericana
- Open Academic Journal Index
- GIGA Information Centre
- WorldCat
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Portal de Periódicos CAPES
- Sumários de Revistas Brasileiras
- Directory of Open Access Jounals
- Journal Tables of Contents (TOCs)

UFRGS
PAEP Programa de Apoio à Edição de Periódicos