

Ano 1 · Nº 1 · 2020



Sul Global

Revista do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Reconfigurações do Sistema Internacional





UFRJ
faz 100
ANOS
1920 | 2020

CORONAVÍRUS
— COVID-19 —

Ajude a UFRJ
no combate ao
coronavírus. **Doe.**

Acesse coronavirus.ufrj.br/doe
e saiba como.

 /portalufrj

 @ufrj

 /webtvufrj

 @ufrj.official



Fundação Universitária
José Bonifácio



Instituto
da Criança

Ano 1 · Nº 1 · 2020



Sul Global
Revista do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Reconfigurações do Sistema Internacional



1920 | 2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO



Sul Global é uma publicação quadrimestral do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ) dedicada aos estudos acadêmicos relevantes e originais em Relações internacionais, Estudos de Defesa e Ciência Política prioritariamente, mas aberta a todos os temas e áreas com implicações políticas, sociais, culturais, econômicas e estratégicas para o Sul Global

© 2020 Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Editor-chefe

Leonardo Valente
(IRID/UFRJ)

Editores Associados

Daniel Pineu (University of Amsterdam)
Flavia Guerra (IRID/UFRJ)
Marcelo Gullo (Universidad Nacional de Lanús)
Sandra Becker (IRID/UFRJ)

Conselho Editorial

Alonso Gurmendi (Universidad del Pacífico, Peru)
Andrea Hoffmann (IRI-PUC-Rio, Brasil)
Boris Martinov (MGIMO University, Rússia)
Carlos Eduardo Martins (IRID/UFRJ, Brasil)
Celso Amorim (MRE/Brasil)
Daniel Aragão (UFBA, Brasil)
Eduardo Serra (IRID/UFRJ, Brasil)
Fernando Brancoli (IRID/UFRJ)
Filipe Reis Melo (UFPPB, Brasil)
Flavio Combat (IRID/UFRJ)
Gilberto Oliveira (IRID/UFRJ)
Javier Calderón Castillo (Universidad de Buenos Aires)
João Nunes (University of York, Reino Unido)
João Paulo Viana (UFRO, Brasil)
Jorge Eliécer Puentes (Universidad José Caldas, Colômbia)
Larissa Rosevics (IRID/UFRJ)
Leonardo Tonus (Sorbonne, França)
Luis Manuel Rebelo Fernandes (PUC-Rio)
Mauricio Metri (IRID/UFRJ)
Mônica Leite Lessa (UERJ, Brasil)
Paul Amar (UC Santa Bárbara, Estados Unidos)
Renata Peixoto (UNILA, Brasil)
Vitor Mario Iorio (IRID/UFRJ)
Williams Gonçalves (UERJ, Brasil)

Capa

Fabrcio Carvalho

Projeto gráfico e editorial

Leonardo Valente

Assistente editorial e revisora desta edição

Tatiana Teixeira

Estagiários desta edição

Alice Maria Gomes, Dora Buarque de Hollanda e Leandro Laranjeiras

Ficha catalográfica

Sul Global. Vol 01, N 1 mai/ago. 2020 – Rio de Janeiro
Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

Quadrimestral

1- Relações Internacionais 2- Política Internacional
3- Política Comparada 4- Sul Global 5- Política Externa 6- Direito Internacional

ISSN: *a ser cadastrado, como prevê a normativa, para as próximas edições.*

Correspondências

Revista Sul Global – Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ. Campus da Praia Vermelha, Avenida Pasteur 250, fundos, Urca, Rio de Janeiro-RJ. CEP: 22.290-902.
Secretários: Jefferson Santos e Isabela Santiago
Telefone: 55 21 3938-5218.
E-mail: sulglobal@irid.ufrj.br

6 EDITORIAL

Uma nova revista plural, ética e voltada para a produção científica de grande impacto e relevância

Leonardo Valente e Sandra Becker

7 OPINIÃO

The BRICS paradigm within the new security realities

Boris F. Martynov

14 ARTIGO

UN Security Council reform: the political and the desire to be seized of the matter

Francine R. De Paula and Marianna R.A. de Albuquerque

39 ARTIGO

Reinterpretando as origens do Sistema Internacional: as possibilidades de paz em tempos de guerra ontem e hoje

Mauricio Metri

60 ARTIGO

The prize and the quest of energy beyond oil paradigm: renewable energy deployment under the sustainable development agenda

Thauan Santos

84 ARTIGO

As alterações climáticas como reestruturadoras do Sistema Internacional e como catalisadoras de mudanças da Ordem Mundial

Mariana Riquito Pereira

107

ARTIGO
Transformações na mobilização da violência na América do Sul: comparação de conjuturas críticas para o estudo de caso da crise na Venezuela

Marília Closs



139 ARTIGO

Guerra híbrida na América do Sul: uma definição das ações políticas veladas

Bernardo Salgado Rodrigues

169

ARTIGO
Relaciones exteriores de Venezuela en gobierno de Nicolás Maduro y su alternativa al aislamiento hemisférico

Leonardo Valente

192

ARTIGO
Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações EUA-Brasil

Tatiana Teixeira e Williams Gonçalves

212

ARTIGO
A sofisticação do neogolpismo: das manifestações de 2013 à destituição de Dilma Rousseff

André Luiz Coelho e Mateus Mendes

Uma nova revista plural, ética e voltada para a divulgação de produção científica de grande impacto e relevância

Leonardo Valente(1) e Sandra Becker(2)

1- Editor-Chefe da Sul Global e diretor do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

2- Editora Associada da Sul Global e vice-diretora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ

A criação de uma revista científica é sempre um fato a ser comemorado. Em tempos de uma pandemia que se converteu em um dos mais preocupantes acontecimentos do século e que gera profundas incertezas e apreensões em todo o mundo, e da necessidade premente de valorização da Ciência, tal comemoração se torna ainda mais importante. Publicação do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), *Sul Global* é uma revista de periodicidade quadrimestral dedicada a estudos acadêmicos relevantes e originais em Relações Internacionais, Estudos de Defesa e Ciência Política prioritariamente, mas aberta a todos os temas e áreas com implicações políticas, sociais, culturais, econômicas e estratégicas para o Sul Global. Tendo como metas a pluralidade, a ética e a qualidade da produção apresentada, são publicados textos em português, espanhol e inglês e aceitas submissões de artigos de pesquisa, resenhas temáticas e resenhas de livros, além de propostas para edições especiais. *Sul Global reserva também* um espaço em suas

edições para textos de opinião, geralmente em formato de ensaios, que são publicados tanto a partir de envios espontâneos quanto por meio de convites feitos pelo Comitê de Redação. O Conselho Editorial, composto por membros de instituições e de universidades de várias regiões do Brasil e do mundo, reflete sua necessária diversidade como sua enorme capacidade de definir os rumos editoriais de uma publicação que pretende alçar a referência internacional. A primeira e histórica edição, intitulada “Reconfigurações do Sistema Internacional”, é um dossiê especial que reflete sobre as rápidas e profundas mudanças pelas quais passa o Sistema Internacional, um enorme desafio conceitual, especialmente diante de fatos recentes e dos complexos desafios contemporâneos.

A diversidade de autores e a qualidade dos artigos apresentados é prova irrefutável de que a Sul Global tem um futuro de grandes contribuições para a divulgação científica brasileira e mundial.

The BRICS paradigm within the new security realities

Boris F. Martynov(1)

1- Professor of Political Science - MGIMO University, Moscow

* *As opiniões publicadas nesta coluna não refletem necessariamente as posições da Sul Global*

The politics of war & peace have been traditionally constructed around the *material spaces*, which, insofar, acquired political dimensions. Initially, there have been two: ground and sea surfaces. The XXth century added to them a new one - an air space, and by the end of it - the cosmic one. This process of multiplication of the politically competitive spaces was accelerated by the technical / scientific development, pushed forward by wars and military build-ups.

The XXIth century added to this picture a *differently new, virtual kind of space* - an “informatic”, or a “cyberspace”.

“Classic”, *state security* interests depended on land, sea and air premises. They provided for *military security* and for the *military strength* to maintain and/or to conquer terrestrial or aquatic spaces. The emergence of *transnational corporations*, which the parameters of *economic security* and *economic strength*, made even stronger accent on the domain of *natural resources*. Materialistic, space-centered approaches produced the two World Wars, being them an apotheosis of corresponding philosophies. After the last WW, a special stress was made on *indirect methods of domination* -

economic, *informative* and *moral* (“human rights”). The present day international policy has become, at least, partly *virtual*, a new political actor of it being a human person – *an elector*. A “true believer” is always better than a “strong defender”. Nowadays, neither states, nor transnational actors need a “classic” war to achieve their goals. “Soft” (or “smart”) power works better: one, who governs human conscience, governs the world. Those actors, which quicker produce and rapidly use information, feel better than those, who cannot. Information, no difference true or false, is of a special demand for too many. Stakes are high: the world is torn up between the objective reality of global problems and the force of subjective ambitions. The number, scope and depth of the global problems seem not to leave us much time to continue along the same ways. The words of President Putin: “Those, who govern the IT – technologies, will govern the world”, reflect that reality.

The format of BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) appeared in 2006 as an innovative structure of non-Western nature. Though initially it appeared as a format

of states with accelerated economic indices, its deeper *raison d'être* can not be seen exclusively through the economic prism: BRICS is *not* one of so many already existing international structures. At present, only BRICS, as a conglomerate of the most important civilizations of non-Western nature, can propose a *long standing dialogue for the new re-conceptualization* of life in our planet towards the creation of a new *multi-civilizational and multi-cultural world order*.

According to some authors, preoccupied with the maintenance of the *status quo*, the XXI-st century will do quite well without the “ascending” countries, with the “good old” global leaders still at the heights of governance [Sharma, 2010]. At the same time, others [Toropchin, 2017] maintain the idea, that current world realities enhance the importance of BRICS, pushing the focus of its interests beyond economics to the problems of global security and “high” international politics. The BRICS leaders simply follow the main global trends, giving more attention to those problems – including in the sphere of information, which very often overshadow the purely economic ones [Martynov, Lavalley, 2019]. The constant expansion of the BRICS interests to other spheres (social, cultural, security, information, etc), has already made this format an inalienable part of the world politics.

The new, “multi - civilizational” format receives broad “coverage” in the international media and academic community and meets with “covert” opposition from the

States. They try to revise S. Huntington, thinking that “independent”, “equal” and “free” civilizations (European, Chinese, Japanese, Hindu, and “Afro-Eurasian”) should be “supervised” by one, the “Anglo-American” one [Katzenstein et al, 2010-12]. Ian Morris in his book “War: What is it Good for?” goes even further. This “non-conformist” author not only praises the wars of the past, which allegedly made us “safer”, “wealthier” and “more democratic” (!) He eventually welcomes coming of the 3d WW, which will take place, first, in the *cyber-space* and, than, on the land, sea and air. The final victory in the coming war he grants to the most developed nation, which will dominate the cyber space and act as a powerful “globocop” against the “criminal will” and “unlawful deeds” of the “under-developed” nations. On his opinion, “If the United States fails, all the world fails” [Morris, 2014].

Another popular author, Yuval Harari, promises to the mankind a *Paradise on the Earth* without wars, poverty and even death (!) According to him, the new society should be constructed along the individualistic principles and will not include those peoples, unable (as the American Indians!) to “absorb the imperatives of the information society” [Harari, 2016]. After reading those mentioned and some other authors, one can easily come to the conclusion: “If the BRICS fails, all the world fails”. As a potential counterweight to the omnipotent “Anglo-America” [Katzenstein et al, 2010-12], the BRICS

format will *never* be welcomed by the West. A wholly skeptical (or, at the very best, ignorable) attitude of the Western elites and media towards the BRICS and its perspectives must be taken *for granted*, though the BRICS leaders never lose a possibility to mention their openness for the cooperation with the “West” on practically all modern world problems: from climate changes to terrorism.

One of the most competitive tracks in the modern information wars is the attitude towards the *international law* (IL). Really, “either by law, or by war” – that is, indeed, the crucial dilemma of all of the modern world politics. “Having in mind the traditional respect of the BRICS countries towards the international law, we could, for example, put this subject in the center of our discussions with the United States” – such was the conclusion, made by some Russian authors [Transatlantizm y BRICS, 2012].

But, can we, really? The Anglo-American *Common law* (precedent) system and its corresponding juridical culture drastically differ from the *majority* of the BRICS legal systems [Martynov, 2019]. Small wonder, that our attitudes towards the origins, nature and, quite necessarily, the ways of resolution of the most global problems also differ. The best example is the international terrorism. While the BRICS countries are all for the elaboration of the legal definition of this notion under the UN authority, the USA and their allies are strongly against it. As far, as this

situation continues, the terrorist will go for “freedom fighters” and vice versa.

Individualism, as a strong Anglo-American *credo*, can no longer contribute to the resolution of the most of global problems, because of their complex and *common for all* character. International problems of different sorts no longer permit voluntaristic, less of all - military approaches. To implement the rule of law in international politics one should look first to the countries, which have a *special, respectful attitude towards the international law and a common perception of the majority of the current global problems*. The world today is short of innovations, which are to be expected from the *countries-civilizations*, which traditionally stood apart from the “big” global policy: China, India, Brazil, South Africa.

But, what about Russia? Sometimes one can hear that within the whole BRICS format, Brazil, from the point of view of security issues, is of a much lesser importance for Russia as China and India. A truly short-sighted position, indeed.

Russia and China - nuclear powers, permanent members of the Security Council. They and India guarantee their security by “traditional” – political and military means. But the problem nowadays is wider than that: the threats to the security of states have changed. They, first, acquired mostly *non-military and internal character*. Then, second, they began to revolve around the problem of *re-distribution of the the natural resources of our*

planet: water, rare metals, oil, gas, bio-resources etc. See corresponding security doctrines of Russia - 2015 and Brazil - 2008). Third, and this seems to us even more dramatic – the process of globalization and of the material / technical progress of the mankind will incessantly generate more and more new global problems. Evidently, the need of closer cooperation in the security issues between even so geographically distant countries with common problems and common desire to cooperate, will be of constant demand.

The most important on the Russo-Brazilian agenda, on our point of view, is the reforming of the international organizations, including the ONU, with a view to strengthen their postures in the struggle against international terrorism, illegal drugs, organized crime and corruption, nuclear proliferation, slavery and discrimination in the international trade. On such issues Russia and Brazil usually mark a “proximity or coincidence of positions” in most of their diplomatic documents and conventions.

The closest attention should be paid to *the natural resources, ecological and energetic branches of the security paradigm*, and along with that to the *military and information security branches*. The “Strategy of the national security of Russian Federation until 2020” provides, that “the pivotal point of the world policy for the long-term period will be concentrated around the possession of the world sources of energy. The “information wars” will become more current together with the

aggravation of the world demographic and ecological situations. In such cases one can't exclude the use of military force”. This passage mostly coincides with the “Document on the National Defense policy of Brazil” of 2008, which speaks about the “future disputes for the world stocks of fresh water, vast ocean areas, energy sources and the cosmic space”. Among the most vulnerable areas is the Brazilian Amazonia (almost 52% of the territory) as a region, extremely rich of bio, mineral and hydro resources, but, at the same time, with the smallest human density per 1 km². The biggest Amazonian state - the Amazonas, has only 1,79 person for a km². “Brazil will be watchful to the unconditional reaffirmation of its sovereignty upon the Brazilian Amazon region. It will repudiate, by means of actions of development and defense, any attempt of external imposition on its decisions regarding the preservation, development and defense of Amazon region. It will repudiate, by means of actions of development and defense, any attempt of external imposition on its decisions regarding the preservation, development and defense of the Amazon region. It will not allow organizations or individuals to serve as instruments for alien interests political or economic – willing to weaken the Brazilian sovereignty. It is Brazil that takes care of the Brazilian Amazon region, at the service of mankind and at its own service” – such is the position contained in the newest document, dated by December 2008 and later:

“This will require – especially from the Ground Force – that the conventional force develop some of the attributes assigned to non-conventional forces. The Armed Forces with such attributes will be the only ones capable of operating in the vast spectrum of circumstances that the future might bring”. In this respect one should mention, that the population density in the regions of Siberia oscillates from 1 to 10 and in many cases it’s no more than 1 person for a km², which resembles the most depopulated areas of the Brazilian Amazonia.

Together the BRICS countries can provide their security needs by cooperating in different branches of the security paradigm (including military), and by strengthening the legal order in the world politics. In the world, where the authority of the international law is at its lowest, the imperatives of the BRIC countries cooperation and the importance of the BRICS + countries efforts in the correction of the present situation can’t be overestimated.

Then, there comes the question of “economic development”. One might ask: “What *kind* of “development”? Needs it follow the same patterns of degradation of Nature, social polarization, poverty, epidemics, ethnic wars, tribal conflicts etc.? Not to *find* and to *explain* to others the proper *BRICS -understanding* of such notions, as “development”, “progress”, “well-being”, “law”, “world order”, “democracy”, etc., etc., means to silently agree with the traditional understandings, leaving things as they

are. Doing this means to capitulate before the coming *global collapse* [Diamond, 2005]

On the first sight, the ultimate goal of the newly created BRICS Bank (2013) was quite traditional: “economic development”. Nevertheless, time has come to look for other imperatives within this domain. Let’s take for example struggle against heightened criminal activity and criminal bands, which still flourishes in spite of all the benign economic indices. An Argentinian author, B. Kliksberg, notes, that “instead of looking for more cruel methods of punishing criminals, we should look for a new rationalization of the very phenomenon of criminal activity, which at present acquires a much more complex and dangerous character” [Kliksberg, 2006].

A Mexican scientist, M. Moloeznik, speaking about the completely failed “anti-narcotics” campaign led by the president F. Calderon together with the US DEA in Mexico, blames the traditional coercive measures as counterproductive, which caused a new, powerful wave of violence and assassinations [Moloeznik, 2011]. Many other authors [Beugelsdijk, Maseland, 2011] also confirm, that the “economic reality” has proved to be more complex than we used to imagine earlier, because it depends on *cultural, historic, religious, social, backgrounds, etc.* For example, *happiness*, as a general notion, can’t be measured by the GNP per capita: it has different meanings in different cultures and countries: it can’t be imposed from

above. “The real picture of the world has many pikes” – this can be the slogan of the BRICS countries. New approaches to the world realities start to, literally, “impose” themselves. They are becoming the imperatives of the human existence. The problem is: how long it will take to the mankind to rationalize and to implement those imperatives in practice?

“In the actual atomized societies the citizens and classes disappear as the agents of changes. Ours turns out to be the world of individualists who get united only as consumers of goods or information and trust more in Internet than in their representatives in parliaments. ...This individualistic world, moved by money, outshadows the more ancient vision of common values...The idea of world governance is turning to be a dream of the past” [Mazover, 2017]. H. Kissinger adds to this pessimistic passage, that the very notion of “verity” in the modern societies is being relativized and individualized, while the “abundance of irrelative information makes the real knowledge disappear” [Kissinger, 2014].

To “catch up with the world”, the US should enrich the “universal values” they insist upon, with the recognition of history, culture and dignity of other people (Kissinger, 2014) and look for a broader alliances within the new physical and space reality. Some authors, including Jim O’Neill, the author of the “BRICS” acronymy, say that the processes of globalization should not necessarily be limited to the paradigm of “Westernization” or

“Americanization”. The Club of the “Western Democracies”, on his opinion has probably, outlived itself, and the G-20 group becomes more legitimated of than the G-7, on the mere fact that includes the BRICS countries [O-Neill, 2011].

On our point of view, the BRICS project possesses many *futuristic* features, bound for ripening through the times, with more states or regional structures formally or informally take part in it and many new ideas and values to appear within its structures. There are many advantages of the world governed by the “Concert of Civilizations” over that, governed by a single power or several great powers. The most important one has a systemic character – with the world governed by common sense of many instead of conflicting will (wills) of some.

References:

- BEUGELSDIJK, S., MASELAND, R. Culture in Economics. Univ. of Cambridge, 2011, 443 p.
- KATZENSTEIN, P (ed). Civilization in World Politics. Books 1 -3. Routledge, 2010-2012.
- DIAMOND, J. Collapse. How Societies Choose to Fail or Succeed (Russian version – “Collapse”) Moscow, ACT, 2011, 797 p.
- MINISTÉRIO DA DEFENSA ARGENTINA Inteligencia y Estratégica Latinoamericana. Antalogía. Buenos Aires, 2015, 406 p.
- HARARI, N. Homo Deus. A Brief History of Tomorrow. London, Penguin Random House, 2015, 511 p.
- KISSINGER, H. World Order (Russian version - “Mirovoi poryadok”) Moscow, ACT, 2014, 511 p.
- KLIKSBERG, B. Mitos y realidades sobre la criminalidad en America Latina. Buenos Aires, 2006, 215 p.
- Legal Aspects of BRICS. St-Petersburg, 2011, 238p.
- MARTYNOV, B. Chaos Synergy, geopolitics and culture explain history of international relations // MGIMO Review of International Relations, N1 (64) 2019, p. 19-27.
- , LVALLE, V.-H. De la Guerra informativa hacía una “nueva guerra fria”? // Iberoamérica, N1, 2019, p. 26-43.
- MAZOVER, M. Governar o Mundo. Lisboa, Edições 70, 2017, p. 454.

UN Security Council reform: the political and the desire to be seized of the matter

Francine R. De Paula(1) and Marianna R.A. de Albuquerque(2)

1- Lecturer in International Relations at Queen's University Belfast, UK. Email:

f.rossonedepaula@qub.ac.uk

2- PhD in Political Science, State University of Rio de Janeiro. Coordinator of the South-American Political Observatory (OPSA). Email: marianna_raa@yahoo.com.br

In the twentieth century, the United Nations became one of the main sources of legitimacy informing the relation between states. Although the rules and principles guiding international politics have never been static or centralized within a single institution, they have often been presented as universal expressions of the will of the people (we, the people of the United Nations) and expressed through the different agendas of this international organization. By identifying and regulating what constitutes the exception to the rule and to international peace and security, the permanent members of the United Nations Security Council (UNSC) are positioned as the ones defining the limits of normality in international politics. Developing further on an interpretation of the UNSC as a sovereign decision-maker, this paper explores its role in the universalization of certain rules and principles, arguing that the campaign for a reform of the organ sheds light on the political domain of the 'international order'.

The campaign for a reform of the UNSC has the potential to re-

politicize the international to the extent that the position of the five permanent members as the legitimate authorities deciding on the exception gets challenged. Evoking Schmitt's conception of the political and against the argument about the dissolution of the 'political' into the liberal normative framework, we show how the campaign for a reform of the UNSC opens up the space for the contestation: (1) of the rules for the creation of rules that guide the conduct of the states; and (2) of the subjectivities constituted and reinforced within these rules.

The paper is divided into three parts. In the first section, we lay down the theoretical framework that will guide our interpretation of the United Nations Security Council as the sovereign of our international system. First, we discuss Schmitt's concept of the political, his definition of sovereignty and the relationship between sovereignty and norm. Additionally, we explore the debate between Carl Schmitt and Hans Kelsen on the relation between politics and the legal order, introducing also Agamben's

contribution to the subject. Lastly, we suggest that Schmitt offers an oversimplified account of politics that overlooks the continuation of politics beyond his narrow conceptualization of sovereignty.

In the second section, we bring Schmitt's definition of politics and sovereignty to the international level. We explain the existence of an international law and the reasons why the UNSC may be interpreted as holding the kind of sovereignty Schmitt defines. In the last part of this paper we show how the campaign for a reform of the UNSC exposes the relevant political power of the organ and the necessity to reevaluate its constituency. Nevertheless, we conclude that the understanding of the political in Schmittian terms may have its limitations if it disregards deeper implications of the structures of power that goes beyond the direct relationship between the sovereign and its subjects, and the friend/enemy dichotomy. We also highlight further research agendas that could contribute to this debate and deepen our understanding of the international order.

Politics, Norms and Power

When the United Nations was created in 1945, after the Second World War, the liberal thought that guided the reconstruction of the international order after the First World War – in which the League of Nations was emblematic – was considered, to some

extent, obsolete. For its critics, the League's structure was considered to be fragile and over-reliant on the good will of its members. The League relied on consensus as the decision-making procedure and had no mechanism to enforce or punish misconducts. In 1939, the belief on a harmony of interests between states became a dead end, and more pragmatic accounts of international politics started to gain strength and visibility (see CARR, 2001). If after the First World War the world was embedded in the Wilsonian idealistic interpretation of the public opinion and the triumph of rationality, the global order in the aftermath of the Second World War challenged these premises. Therefore, this context was marked by a renewal of realism.

Central to a realist interpretation of 'politics' is its expression through the state. For Weber, politics is an extremely broad concept and includes "every kind of independent leadership activity" (WEBER, 2004, p.32), while the state "is the form of human community that (successfully) lays claim to the monopoly of legitimate physical violence within a particular territory" (WEBER, 2004, p.33). He further defines the state as the "source of the 'right' to use violence". Therefore, in the realm of politics, we find "the strive for a share of power or to influence the distribution of power, whether between states or between groups of people contained within a state" (WEBER, 2004, p.33).

The distinction between use of violence and 'legitimate use of violence' affords a distinction between friends and enemies. As expressed in Locke (1988, p.419):

Whosoever uses force without right, as everyone does in society, who does it without law, puts himself into a state of war with those, against whom he so uses it, and in that state all former ties are cancelled, all other rights cease, and everyone has a right to defend himself and to resist the aggressor.

By putting himself against the authority of the sovereign, one resists power in the realm of civil politics. The friend-enemy distinction will be drawn at the limits between the civil and sovereign politics. The leader of a political organization (in this case, the state) not only has the right to use force, but to rule over people in a specific territory. The use of force must be legitimate. Then, an important question concerns the source of this right to rule assigned to the sovereign. According to Weber (2004, p.34), the range of justifications for the "legitimate" rule may include:

First, authority of 'the eternal past', of custom, sanctified by a validity that extends back into the mists of time as is perpetuated by habit. (...) Second, there is the authority of the extraordinary, personal gift of grace or charisma. (...) Lastly, there is the rule by virtue of 'legality', by virtue of the belief in the validity of legal statutes and practical

'competence' based on rational rules.

Especially relevant for this analysis is the legitimacy that derives from the validity of "legal statutes and practical competence". Usually, the validity of the legal system itself is derived by an appeal to custom or an eternal past, in which case the memory of the creation of the rule disappears in the process of fixing the rule in an abstract place and time in tradition.

In contrast, Schmitt argues that the preservation of law is itself an act of validating it. Sovereignty is "the locus and nature of the agency that constitutes a political system" (SCHMITT, 1985, p.xi). Offering a different definition of politics from the one offered by Weber, Schmitt claims that what defines the sovereign is not simply the monopoly to coerce or to rule, but the monopoly over the last decision. According to Schmitt, the nature of the sovereign is the making of "genuine decision" (SCHMITT, 1985, p.3). The sovereign is in a position not only to determine the existence of a condition that is not anticipated by the norm as well as deciding on the appropriate measures to deal with this exception (SCHMITT, 1985, p.xii). The genuineness of the sovereign decision relies on the fact that it does not derive from the norm, as a general norm, "represented by an ordinary legal prescription, can never encompass a total exception" (SCHMITT, 1985, p.13).

The sovereign, and not the general norm, can be held responsible for the situation in its totality. It is through the exception that the essence of norm and authority is revealed. In a sense, sovereignty is legitimized by the legal norm that prescribes its authority, while at the same time it proves to be independent of the law that authorized it (SCHMITT, 1985, p.13). Concerning this distinction between sovereignty and the norm, Schmitt argues that "although he (sovereign) stands outside the normally valid legal system, he nevertheless belongs to it, for it is he who must decide whether the constitution needs to be suspended in its entirety" (SCHMITT, 1985, p.7). The essence of sovereign authority is the 'right' to make decisions without the need to be based on any law. Therefore, the exception makes relevant the subject of sovereignty. In addition, Schmitt explains that the precise details of an emergency cannot be predicted. One cannot tell, when, where, what or whether an emergency is going to happen. Also, "not every extraordinary measure, not every police emergency measure or emergency decree, is necessarily an exception. What will characterize an exception is principally unlimited authority" (SCHMITT, 1985, p.12), as the exception, or emergency, may demand the suspension of the entire existing order. In this context, Schmitt then argues that the exception is more interesting than the rule. According to him the rule proves nothing; the exception proves everything: it confirms not only the rule but also its existence, which derives only from the exception. One can only have the exception if one has the rule. Therefore, the designation of something as an exception is in fact an assertion of the nature and the quality of the rule. It is clear for Schmitt that when the sovereign identifies an exception, is at the same time reinforcing what constitutes the public order and security,

and therefore, the "normal" situation.

Deriving from that argument, for Schmitt, every legal order will be based on a political decision. By the same token, every political decision is enabled by its autonomy in relation to the pre-existing norm. Once an exception is determined, defined and interpreted, the resolution to solve this specific situation may become part of the normative arrangement, and will be no longer an exception since it finds specific prescriptions in the norm. The legal order, then, contains necessarily norm and decision (SCHMITT, 1985, p.10).

Schmitt contends that resolute action was necessary to combat threats, for the state's *raison d'être* was to maintain its integrity in order to ensure order and stability (SCHMITT, 1985, xiii). Through the definition of what is regular and normal in opposition to what is different and alien, the sovereign will also distinguish friends and enemies (SCHMITT, 1996, p.27). Regular jurisdiction deals with recognizable cases and subjects, while extraordinary politics invariably calls for the identification of an enemy, a threat whose elimination is necessary for the reestablishment of peace and security. In those cases, the enemy's annihilation could be understood as the result of an extreme level contained in the friend-enemy distinction in which the enemy is the Other who embodies an ontological denial of the Self.

Moreover, Schmitt's concept of the political emphasizes the notion of human agency behind any notion of 'normality' and 'order'. Instead of a normative system emanated from an abstract idea of the 'general will', diffuse interpretations and decisions concerning the law taken at the juridical level, by bureaucrats or a set of other institutions, Schmitt argues that decisions and judgments are always necessary to the degree one desires to preserve the political.

One of the problems Schmitt identifies in modern political culture is the disappearance of the "political" realm. According to him, modern society (financiers, industrial technicians, Marxist socialists, and anarchic-sindicalist revolutionaries) "unite in demanding that the biased rule of politics over unbiased economic management be done away with". In this sense, "there must no longer be political problems, only organizational-technical and economic-sociological tasks" (SCHMITT, 1985, p.65). Schmitt's diagnosis was that increasingly "the plant" runs by itself, and consequently, "the decisionistic and personalistic elements in the concept of sovereignty are lost" (SCHMITT, 1985, p.48). A similar perspective is found in Weber, who argues that the disenchantment of the world is related to the disappearance of politics, and also rejects this liberal fiction of a self-sustained social order (KALYVAS, 2008, p.38).

Following from this de-politization process, man's desire to rationalize, control, regulate and explain political phenomena scientifically led to the dissolution of politics (separation between politics and the other fields - economics, law, culture etc.). In the forties, Hans Kelsen offered a divergent perspective on the relation between norm and politics that later came to support what we can interpret as the "de-politicization" of the international, in the sense that politics and the norm came to be distinguished as two separate realms. Kelsen defended the pure theory of law as detached from ideologies and human agency. He rejected the notion that norms were the mere reflection of political decisions. According to Kelsen (1945, p.xvi), *It is precisely by its anti-ideological character that the pure theory of law proves itself a true science of law. Science as cognition has always the immanent tendency to unveil its*

object. But political ideology veils reality either by transfiguring reality in order to conserve and defend it, or by disfiguring reality in order to attack, to destroy, or to replace it by another reality. Every political ideology has its root in volition, not in cognition; in the emotional, not in the rational, element of our consciousness; it arises from certain interests, or rather, from interests other than the interest of truth.

The view we support in this paper is that the "political" has not disappeared, but instead, the sources of legitimation of political authority have changed. Schmitt's narrow definition of the political emphasizes the individual and overlooks the potential strengthening of the political enabled exactly by the alleged dissolution of the political into the norm. The totality of the pure theory of law ignores the impossibility of the doctrine of law to encompass the total exception. Thus, we should keep in mind that the legal doctrine cannot anticipate and pretend to have an answer to any crisis that might emerge. Judgments are constantly demanded, but they might not be perceived as such if one insists to conceal human judgment and decision within a normative structure. To ignore decision-making is to legitimize the structure of power that constitutes the "political", now masqueraded under discourses of universal rights and democracy. The onslaught against the political is based on the fact that the recognition of the human agency behind the normative order enables one to identify the asymmetric relations of power ruling the creation of the norm and the reproduction of the so-called normative order.

As Weber suggested, "whereas during normal politics actors aim at appropriating the means of violence within a given structure of legitimacy, during extraordinary politics they aim at creating the belief in this legitimacy by disseminating those norms that will

justify authority" (KALYVAS, 2008, p.41). With this in mind, we can infer that the aim to unveil the human character of politics is hindered by the sovereign (the one in the position to free itself from the norm in a state of exception) who wishes to legitimize his authority between the norm and its suspension, but who recognizes that the notion of power is now interpreted in the opposite side of legitimacy, as Kelsen (1945, p.xvii) asserts,

In the Anglo-American world, where freedom of science continues to be respected and where political power is better stabilized than elsewhere, ideas are in greater esteem than power; and also with the hope that even on the European continent, after its liberation from political tyranny, the younger generation will be won over to the ideal of an independent science of law; for the fruit of such a science can never be lost.

As Kelsen points out, in our society, ideas are in greater esteem than power. The legitimacy of sovereignty is given by "the people" and created through the notion that political authority and the will of its subjects are indistinguishable. For Schmitt, these counterrevolutionary philosophers of the State heightened the decision-making process to such an extent that "the notion of the legitimacy, their starting point, was finally dissolved" (SCHMITT, 1985, p.65). Although the point in this paper is not to discuss the micro levels of power, we must say that

by denying the political and the biases of the norm, and by denying the political as underlying all those other fields in society, one is actually reassuring the continuation of the political by other means, perhaps not in the *persona* of a determined sovereign who decides on the exception, but still in decisions on the exception taken on a daily basis at different levels in society. On a different direction, and more important for the purpose of this paper, we might also recognize the persistence of the sovereign potentially hidden behind overestimated ideas and principles, trying to muddle itself with the norm. Whenever we are compelled to see this "order" as legitimate because of the alleged universalization of principles that "we, people" of this world are convinced we all agreed upon, we fail to recognize the political (which involves decisions and judgments) at work in the constitution and reproduction of the international normative order.

The limitations of the Schmittian account of politics relies on the fact that (1) he narrows down the realm of politics to the relation between a government and its subjects, and (2) he seems to argue that the re-politicization of the political sphere, bringing back a visible and identifiable agent to the decision-making process, is an end in itself. Although he acknowledges that law is an overall system of power that functions as a productive normalizing force, it does not seem that he is trying to "denormalize" it. In other words, the more depoliticized a political order is,

the more political it becomes. However, a re-politicization expressed by a simple reintroduction of the "human element" of irrational decisionism may not be the best way to challenge the obfuscation of the political by the "rule of law". As Giorgio Agamben (1998, p.12) contends, "the problem of sovereignty [in Schmitt] was reduced to the question of who within the political order was invested with certain powers, and the very threshold of the political order itself was never called into question". Agamben, then, further analyzes the role played by the exception on social relations, such as the constitution of the *Homo Sacer*, the one who is so dehumanized that no guilt comes from its annihilation.

For Schmitt (1985, p.1), the sovereign is "he who decides on the exception". The purpose of any sovereign decision will be the reinstatement of order, either of the old order threatened by chaos, or a new judicial order able to reestablish "normality". Despite the fact that Schmitt does not further explore the implications of power, one must acknowledge the relevance of his theory for an analysis of politics, in the sense that it sheds light on the relation between politics and the normative structure that both enables politics and is constituted by politics.

The depoliticization of relations of power, a concern highlighted by Schmitt and Weber, is indeed a problem. Asymmetries and hierarchical relations of power do not disappear with the disappearance of the image of

the sovereign. Recognizing the "political" in the "depoliticized" modern world is the first step to denaturalize it. In agreement with Clifford Geertz, Shapiro (1998, p.16) states that "the delusion with politics is the result of our aggressiveness. We are too 'impressed with command'. We look so hard for direct relations of power that 'we see little else'". In our view, even 'command' may be overlooked when it is disguised in the name of representation, or principles other than power.

There is nothing about truth in any normative order, but about decisions and judgments, as Schmitt emphasizes. The normative order is nothing more than a representation of "normality" and "security" in contrast to representations of the opposite - chaos, disorder, and threat. According to Shapiro (1988, p.21), "once human enactments are banished from the value- and - meaning-creation process, the effect is depoliticizing, for the assumption that a discursive mode delivers truth, rather than being one practice among other possibilities, discourages contention".

The relation between international institutional arrangements and international normative order reveals that while sovereign States are considered to be the main actors to delineate the political realm, they are also understood and defined within the political (SCHMITT, 1985, p.xv). If there is an international structure or order defined by an international law, and if

one accepts Schmitt's assumption that no law can encompass a total exception, one might question the *locus* of the political in the international realm. "Who is responsible [in the international system], for that for which competence has not been anticipated?" (SCHMITT, 1985, p.10). To identify sovereignty in the international sphere is to discuss the historical and geographical sources of "normalized" international principles. As Shapiro (1988, p.37) explains:

Insofar as existing legal codes represent historical political victories, the language of the law reflects the institutionalization of some values and interests and not others. Assuming that prior to institutionalization there exists, under most circumstances, a plurality of different value and interest positions, each of which would have given us a different legal discourse, the existing laws lack depth insofar as the diversity of demands and struggles prior to their emergence cannot be read in the univocal code.

Kelsen (1945, p.xvi) argues that "the political authority creating the law and, therefore, wishing to conserve it, may doubt whether a purely scientific cognition of its products, free from any political ideology, is desirable". As we argued before, the sovereign has not disappeared. Power still impress, as Geertz and Shapiro point out, but one might agree with Kelsen that sovereign power, as the subject with unrestricted power, is not easily esteemed and

a leader, may be even freer to act within and above the law if one is convinced of the unity between power and popular will, between authority and Law, between international political decision making and the principles that shapes its structure.

To this notion of a hegemonic value as the source of legitimation of decision-making, Kalyvas (2008, p.35) asserts, drawing from Wolfgang Schluchter (1985) that *the belief in the legitimacy of domination is directly extracted and conditioned by the prevailing hegemonic cultural values. Those who are able to determine the content and orientation of a cultural formation have a higher probability of influencing how people act and determining what in a given society will be considered to be a legitimate authority.*

In this section, we explored the relationship between power politics and the constitution of normative structures. Building upon Schmitt's interpretation of the political, we argued that the political realm – the realm of genuine decision-making and judgment beyond the established norm, could hardly disappear from international politics; it could have instead adapted over history to an evolving order that had the United Nations as a major center of norm and legitimacy production on behalf of "we, the people". In order to illustrate our view, in the next section we explore the nature and the extent of United Nations Security Council's authority.

The Sovereign International

Centuries after the Treaty of Westphalia, the international order still operates based on sovereign states that embody both Weberian and Schmittian definitions of content, rule, and power. Conceived as sovereign entities which are constantly interacting in an anarchical system, forms to regulate these interactions have been progressively introduced. Even though these regulatory mechanisms have been historically in operation, the formation of an international organization to regulate and mediate states' interaction is a relative novelty in the international system. The first account of an organization that claimed universality was the League of Nations. Three decades after its creation, under the spell of Versailles' idealism, the Second World War erupted and questioned all the League's principles regarding collective security.

After the shocking image of nuclear bombs being employed in Japan's soil, it suddenly became clear that if a new organization was to exist, it should correct the League's failures in preventing another global conflict. As we pointed out in the introduction, the League was structured according to the liberal conception of the international advocated by the U.S. President, Woodrow Wilson. In the famous document "Fourteen Points", Wilson established that a new international organization would be a central element to prevent another global

conflict. The Pact of the League of Nations, signed in the optimistic atmosphere of the Treaty of Versailles, was later considered almost naïve. First of all, the United States itself refused to ratify the Pact: the U.S. Congress contradicted Wilson's ideals and considered that it was not in the country's best interest to be involved in foreign challenges. Also, the Pact established the consensus as the sole decision-making procedure and relied on the self-restraint of each member to comply to its rules. The result was an organization that was paralyzed by disagreements even in procedural matters (ALBUQUERQUE, 2020, p.27).

Regarding the absence of a mechanism to enforce its ruling, the League was impassive when some of the members defied its own principles. Carr (2001, p.55) points out how, in 1931, one could already identify the League's lack of effectivity: Japan, one of its most powerful and central members, invaded the Manchuria region, officially owned by China. The League suspended the offender, but it was as far as it could go. The impunity and the lack of hard sanctions also worked to drain the organization's legitimacy and, one by one, the States started to withdraw their membership. The beginning of the Second World War was the last straw.

When the war was already in progress, the Allies converged on the opinion that a new organization was needed to shape the after-war-order and that it required a different structure from the League.

This topic was pivotal in the Moscow Conference and in the Tehran Conference, both in 1943. In these occasions, the United States, the Soviet Union, the United Kingdom and China started to brainstorm and draft the goals and functions of the new organization. They decided, for example, that France should join them in a restricted group of five powerful countries that must be involved in any security and military decisions [1]. This centrality was reaffirmed at the Dumbarton Oaks Conference (1944), when they wrote a preliminary version of the future organization's treaty, and in the Yalta Conference, when Stalin demanded that each one of them could veto any security action that was against its national interest (ALBUQUERQUE, 2020, p.28).

To accomplish that goal of creating the organization, fifty countries, mostly the ones that declared war to the Axis, reunited in San Francisco for two months. During the San Francisco Conference, states debated over the principles, structure and function of the new organization: The United Nations Organization. The debates in the Eastern American coast culminated in the United Nations Charter. As any Charter, the treaty signed in 1945 has an addressee: "the peoples of the United Nations". The document maintained the liberal principles of the international law, such as the isonomy, the good will and the sovereign equality, but we could affirm that the UN reinterpreted them in a more pragmatic way. Isonomy and

equality were some of the core principles, but they also contemplated some exceptions, and the UNSC's structure and decision-making process are the best examples of this "pragmatic turn".

The UN Charter established the organization's six main bodies, including one to specifically define and tackle threats to peace and security. Although there is no hierarchy between the six, the Security Council has occupied the central stage, due to the prerogatives conferred to it by the UN Charter. The United Nations Security Council is not "a bureaucracy that builds up an informational advantage in an issue area. Instead, the delegation is first and foremost to a decision-making rule" (VOETEN, 2008, p.43). By ratifying the United Nations Charter, all member states delegate to the 5 permanent members and 10 non-permanent members the authority to make decisions regarding collective responses to threats to international peace and security. These decisions, which are generally binding under international law, may include far-reaching measures such as economic sanctions and military interventions (VOETEN, 2008, p.43). In his interpretation of the UNSC in 1946, Kelsen (1946, p.1121) compared its authority with the powers granted to a sovereign State:

There is an open contradiction between the political ideology of the United Nations and its legal constitution. And this contradiction may completely

paralyze the great advantage the Charter tried to gain over the Covenant by conferring upon the Security Council a power almost equal to that of a government.

Due to the broad acceptance that the Charter has acquired over time and the depth of its rights and duties, there is a literature that compares it to a kind of constitution of the international system and identifies it as a framework of international law. In this sense, the legal provisions in the UN Charter are compared to norms of *jus cogens*, a legal term that designates imperative norms that cannot have their obedience contested and, therefore, would be hierarchically superior to the ordinary rules of international law (Hossain, 2005; Fassbender, 2009). The comparison of the Charter with a constitution and its approximation to the norms of *jus cogens* indicate the centrality that it acquired as a regulator of the international system in the post-Second War.

According to the UN Charter, the UNSC have the following relevant functions: a) to regulate disputes between UN Member States (Articles 33 to 38), b) to regulate armaments (Art. 26); c) to act in cases of threat to peace and aggression (Articles 39 to 51); d) to decide on the measures to be taken in relation to the judgments of the International Court of Justice (art. 94, § 2). The article 25 in the UN Charter establishes that "the members of the United Nations agree to accept and

carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter". It is worth noting that in this article we find the norm that abides every signatory member of the Charter to the resolutions issued by the UNSC. Cronin argues that "since the UN Charter is legally binding on all members, which also practically means all states, the line between an organizational mandate and general principle of international law is blurred" (CRONIN, 2008, p.60).

While article 34 in chapter VI delegates to the Security Council the responsibility to investigate any dispute or situation that might endanger the maintenance of international peace and security, article 33, paragraph 1, "obligates the parties to seek solutions, by means of their own choice, of disputes the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security".

Those articles in chapter VI of UN Charter annunciate the responsibility of the Security Council to investigate the cases of disputes that have the potential to disturb the 'order', but the source of UNSC sovereign authority is found in article 39 that establishes that

The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace

and security.

Considering the fact that there is no clear mandate for other organization to review these determinations, what the UNSC decides is a threat, is by definition, a threat (CRONIN, 2008, p.211). In the article 39 we find both conditions for the definition of sovereignty, as defended by Schmitt. The UNSC has the power not only to determine the existence of a threat to international security, as well as to decide on the necessary measures to reestablish international peace and security. The deliberative organ has the exclusive "right" to interpret the norm and go beyond the established norm if necessary.

On the nature of the decision-making process in the UNSC, it is necessary to classify the two kinds of decisions that can be taken by this political body, according to article 27 of the UN Charter. To mere procedural decisions, it suffices the affirmative votes, with no prerogative extended to the permanent members. To make decisions concerning any other substantial issue, the approval depends on the affirmative vote of nine members, including the *affirmative vote of all permanent members*. From this extra demand in voting procedures, we conclude that the permanent members have the so-called "veto power". This is the normative expression that grants the power within the political body to a specific group of States, not only to decide on the exception and on the measures to restore the order, but to

prevent any resolution that is not in accordance with the 5 permanent members' best interest.

Evoking Weber's definition of the political, a feature of politics that cannot be emphasized enough is the struggle for power and the asymmetries within the UNSC. Traditionally, the United States, France and Britain make their decisions in prior meetings, called P3 instance, when they determine the Western position. In the 2000s, after their diplomatic approximation, Russia and China have also been increasingly coordinating positions prior to the UNSC adoption meetings. Only later the five permanent members reunite *in petit committee* on so-called P5 instance. There are therefore at least two rounds, defined not only in time and space, but also politically, which may result in blockage of collective action, even before it reaches the meeting of the body (SEITENFUS, 2012, p.146).

Drawing on Sartori's research about small political groups, Baccarini argues that the UNSC operates as a committee, a structure that can be defined by a small and closed group with direct interaction within an institutionalized and permanent mechanism (BACCARINI, 2010, p.10). Baccarini concludes that the proliferation of informal groups and negotiations has in fact generated the emergence of a consensual standard decision-making, where the ability to influence results remains concentrated in the P5. According to the author,

These committees engage in "committees' subsystem" that allows, in addition to internal payments, lateral and external payments through other committees in a coordination mechanism. These side payments are not necessarily negotiated explicitly and may occur through the negotiation of votes and early reactions to possible decisions of a particular committee, favoring adjustment and coordination. (BACCARINI, 2010, p.10)

It results from this oligopolistic format that effective decision-making is confined to those who are capable of providing lateral payments for the support or opposition in any matter, either inside the UNSC or in other multilateral bodies. For Baccarini, among the elements that have an impact on the ability to influence the norm-making process are the amount of financial contribution to the organization budget, the capacity to provide – and produce – technical information, and the organization's instruments to reduce the asymmetries of its member states (BACCARINI, 2010, p.9). Based on the provision of the UN Charter, it is possible to verify that the 5 permanent members concentrate financial, political and informational resources.

Regarding the UNSC structure, one might say that the struggle for power and the veto power within the UNSC undermines its interpretation as the *locus* of sovereignty in the international system. However, the

UNSC could still be considered sovereign to the extent one understands that there is no other international political organization with similar authority to check UNSC's power.

Also, it is sovereign to the degree it regulates international order by judging what is security (normality) and what is not (threat to normality) as well as by holding the monopoly over the decision to the legitimate use of force in the international system.

Kelsen, who defends the equality between the ruler and the legal order, recognized that this was not the case regarding the UNSC. He argued that:

The veto right of the five permanent members of the Security Council places them above the law of the United Nations, establishes their legal hegemony over all the other Members, and thus stamps the Organization with the mark of an autocratic regime. This becomes more significant if we keep in mind the fact that the United Nations represents itself as the result of a war not only of arms but of ideals (KELSEN, 1946, p.1121).

It should be highlighted that the authority of the UNSC to determine the existence of a threat and to take action in defense of international peace and security is derived from the UN Charter, which has the legal status of a multilateral treaty (CRONIN, 2008, p.57).

Cronin points out that "under the prevailing theory of international law - legal positivism - states are obligated to follow the dictates of the Council because they have consented to its authority by signing the Charter" (CRONIN, 2008, p.57). On the one side, there is a norm from which the UNSC derives its authority (legitimacy to exercise power), and on the other side, the same norm that legitimizes the sovereignty of the UNSC also frees the UNSC of the ties of the norm.

The recognition that there might be cases that cannot be anticipated in the norm is clear in the establishment of the UN Charter. The sovereignty of the UNSC is not restricted by the international norm. For some authors, the decision by the framers of the Charter not to subject the Council to the precepts of international law "suggests that they wanted to avoid entangling the body in legalisms when making decisions regarding international security" (SIMMA et al., 2002, p.52).

Cronin shows that since the 1990s, the significant and most effective actions of the United Nations Security Council in the name of the international security have been in areas that go beyond the powers granted to the Council "either by the Charter or by some other means of expressing consent: nation-building, prosecuting war crimes, peacekeeping, dismantling apartheid, alleviating serious humanitarian crises, resolving civil wars and restoring a democratically elected government" (CRONIN, 2008, p.57).

Besides the authority granted by the Charter to decide on the exception, the sovereign power of the UNSC is also defined by its authority to decide what constitute legitimate use of force in international politics. Even the right to self-defense is restricted to an immediate moment after the attack. Article 51 clearly states that attacks should be reported to the UNSC as soon as possible and should not affect the Council's authority to decide on the matter. Articles 41 and 42 indicate some of the measures that might be considered by the UNSC in cases of threat to international security. Article 41 establishes that:

The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.

Article 42 extends the power of the United Nations Security Council to use coercive force when necessary: *Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such*

action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.

The member states agree, by ratifying the UN Charter to provide the necessary forces to 'restore order and security'. Article 43 asserts that all members of the United Nations must "undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security". Even though in practice one might question the real authority of the UNSC to coerce member States to contribute with their forces in the name of international security, the authority granted by the international community, represented by 193 member States, to this deliberative organ is still relevant.

In the next section, we analyze the implications of the campaign for a reform of the UNSC. We argue that this could open up the space for a genuine political debate to the degree that it challenges the universality of the United Nations' principles and rules, as well as the legitimate authority of the permanent members of the UN organ to keep deciding on what constitutes normal behaviors and subjectivities in the international sphere. The reasons that have been raised to justify the need for a reform of the UNSC sheds light on the power struggles, the exclusions and

inclusions, and the judgments behind the institutionalization and 'normalization' of the international structure.

The political and the struggle for power

For Schmitt, the distinction between "Us" and "Them" is at the core of the political. It is what renders the political necessary. Even though this dichotomy friend/enemy implies a territorial notion of the inside according to Schmitt, the question of whether or not the location of political life is clearly bounded opens the possibility for one to reflect on the inside/outside at an international level. As Walker contends, "what we call politics must be becoming something other than what we expect it to be as an expression of the necessities and possibilities of the sovereign state" (WALKER, 2006, p.56). If the states are no longer the primary or the only providers of our political identities, we may find other locales where our political identities are being constituted. By the same token, we identify the constitution of new political spatialities and subjectivities, and subsequently, the authorization of a doubled outside. The United Nations Security Council claims to represent and to speak on behalf of a specific collectivity. The work of the United Nations reaches every corner of the globe, as is stated on the United Nations website (www.un.org). There is a "we, the peoples of the United Nations" who is represented by the institution and also said to be

protected by it. However, at the same time that the United Nations defines the 'We' who is protected, it also distinguishes it from the 'They' against whom 'We' must be protected. Since Article 4 restricts membership to those entities that are "peace-loving States", those who threaten this order of stability are no longer suitable for being part of the "We". The enemy will be recognized in everything that potentially disrupts the 'normality' of international affairs, including alternative subjectivities that threaten the ones in alignment with modern international politics.

Drawing on this interpretation of the insides and outsides of the international, our argument is that the hesitance on the part of the actual permanent members to welcome the inclusion of new permanent members in the United Nations Security Council is not sufficiently explained at the institutional or technical level. It involves a struggle among political identities and the threat posed by a normative rearrangement.

Most of claims for a reform of the UNSC criticize the incompatibility between a structure created at the post-Second World War period and the contemporary multipolar and more diverse system. The narrative is that the international sphere has evolved and the UNSC is paralyzed in both temporal and spatial dimensions. The end of the Cold War is considered one of the most significant phenomena in relation to which such

arguments based on 'historical change' are reinforced.

Following the disintegration of the Soviet Union, two proposals for a reform were elaborated. One was sponsored by the United States delegation and was known as "quick-fix". By this rapid adjustment, the US suggested that two new permanent members should be allowed to join the UNSC with veto power: Japan and Germany. Another attempt came from Razali Ismail, Malaysian Ambassador and former President of the General Assembly of the United Nations. Razali offered a model with 5 new permanent members, with a caveat that 2 should be developed countries and 3 should come from the developing world. His proposal was called "2+3". According to Valle (2005), the assumption that Japan would be included in any reform was an insuperable obstacle for China, which expressed its discontent with both proposals in its early stages. It followed that neither proposal was formally discussed or opened to a vote.

The twenty-first century brought hope that the UN would adapt to the new era. The 09/11 and the War on Terror that followed helped to expose the organization's inability to deal with a world in constant transformation. To face these challenges, the former Secretary-General Kofi Annan assembled in 2003 a group of specialists to make recommendations for the UN.

This High-Level Panel launched a report in 2005 that contained, among other suggestion, two proposals specifically for the UNSC. In both suggestions, the Panel recommended an increase in membership, with no mention to which states would occupy the new seats. It also emphasized that the veto power should not be extended to the new permanent members. Such restriction was due to the political use of vetoes in cases of massive violation of human rights in the previous decades. The report stated:

Neither model involves any expansion of the veto or any Charter modification of the Security Council's existing powers. We recognize that the veto had an important function in reassuring the United Nations most powerful members that their interests would be safeguarded. We see no practical way of changing the existing members' veto powers. Yet, as a whole the institution of the veto has an anachronistic character that is unsuitable for the institution in an increasingly democratic age and we would urge that its use be limited to matters where vital interests are genuinely at stake. We also ask the permanent members, in their individual capacities, to pledge themselves to refrain from the use of the veto in cases of genocide and large-scale human rights abuses. We recommend that under any reform proposal, there should be no expansion

of the veto (UNGA, 2004, p.81).

In addition to this concern regarding the use of veto power, the member states also engaged in constant debates about the shape of the reformed UNSC. Those who considered themselves entitled for the 'vacant' seats sought to establish alliances to encourage and strengthen their candidacies. One strategy that has been employed is the formation of coalitions among member States. In 2004, Brazil, India, Japan and Germany formally joined in a coalition called G4. The group presented an alternative reform proposal to the General Assembly (A/59/L.64), cosponsored by another 23 states. According to the G4 document, the number of members at the UNSC should increase to 25, with the extra 10 divided into 6 new permanent and 4 non-permanent members.

The 4 new non-permanent members should be from Africa, Asia, Eastern Europe, and Latin America and the Caribbean, regions that are considered underrepresented. The 6 new permanent members should fit a regional distribution of two Asian states, one from Latin America and the Caribbean, one from Western Europe and two from Africa. In this model, all G4 members could have their candidacy contemplated, along with two African states. Although the proposal reaffirmed that the new permanent members would share the same duties and responsibilities of the current ones, article 5 mentions the

extension of the veto power. The article establishes that the new permanent members would not have the veto prerogative immediately, and this *modus operandi* should be reassessed in 15 years. During this period, the P5 should refrain from using the veto.

The G4 countries have gathered in several opportunities, including on the margins of the General Assembly Opening Sessions and during the meeting of the Assembly's Open-ended Working Group on the question of equitable representation and increase in the membership of the Security Council. In February of 2011, Brazil, India, Germany and Japan issued a joint statement on the UNSC reform. The G4 reinstated their main goal to support each other's bids for a permanent seat, and to also include African states. In this joint statement, they summarize their vision:

Recalling also their previous joint statements, the Ministers reiterated their common vision of a reformed Security Council, taking into consideration the contributions made by countries to the maintenance of international peace and security and other purposes of the organization, as well as the need for increased representation of developing countries in both categories, in order to better reflect today's geopolitical realities (G4, 2011).

The campaign for a reform of

the UNSC is mainly directed towards the legitimacy of this political body by the fact that it still reflects a political configuration that dates back to more than 70 years ago. The supporters of the reform understand that the power structure of UNSC is a frozen structure of power that reflects that of the end of World War II. Since 1945, the number of member states in the United Nations has increased from 51 to 193, but the only change in the configuration of this UN organ has been an increase in the number of non-permanent members from 6 to 9 in 1965.

At the core of the argument for a reform, we find the issue of legitimacy, which involves both a debate on the representativeness of the UNSC as well as on the legitimacy of the current normative order. In a speech to the United Nations in 2004, former-Brazilian president Lula sustained that

No organ is better suited than the UN for ensuring the world's convergence towards common goals. The Security Council is the only source of legitimate action in the field of international peace and security. But its composition must reflect today's reality". Lula also argued that "there will be neither security nor stability in the world until a more just and democratic order is established (DA SILVA, 2004).

On the one hand, Lula's discourse acknowledges the legitimacy of the

United Nations to preserve world order. The Brazilian government has not advocated for the extinction of the UNSC. Also, it has not questioned its decision-making power to define who is inside and outside of the norm. What the Brazilian government suggested was a change in the decision-making mechanism within UNSC. Brazil and the others in the G4 coalition accused the UNSC of a lack of representativeness, what hinders its legitimacy. In his first statement at the UN General Assembly General Debate as the President of Brazil, Lula asserted that

its [UNSC] decisions must be seen as legitimate by the Community of Nations as a whole. Its composition - in particular as concerns permanent membership - cannot remain unaltered almost 60 years on. It can no longer ignore the changing world. More specifically, it must take into account the emergence in the international scene of developing countries. They have become important actors that often exercise a critical role in ensuring the pacific settlement of disputes (DA SILVA, 2003).

More recently, President Dilma Rousseff was applauded when she advocated a reform of the UNSC in the opening speech of the General Debate of the 66th General Assembly of the United Nations. She sustained that “the more legitimate its [UNSC] decisions are, the better it will be able

to play its role. [...] With each passing year, it becomes more urgent to solve the Council’s lack of representativeness, which undermines its credibility and effectiveness” (ROUSSEFF, 2011).

Over the last decade, G4 countries have continued to highlight the issue of representation and legitimacy as a core demand regarding UNSC reform. In 2017, the German Ambassador at the UN made a statement in which he reiterated the need for reform, based on the importance of a configuration that reflects 21st century realities, in order to ensure its authority and relevance (HEUSGEN, 2017). In the 2017 G4 Joint Statement, the Ambassador of Japan also pointed to the issue of credibility, by showing that 164 of the current 193 UN member States agreed to engage on text-based negotiation to reform the UNSC (G4, 2017).

The debate on the reform of the UNSC politicizes the international by bringing to the fore the struggle for power that defines the constitution of the system. The campaign denaturalizes the 'normalized' international order. In this sense, the campaign for a reform of the UNSC can be interpreted as a declared fight against the current rules of power, in particular those directly regulating criteria about who gets to rule within and above the norm in international politics. However, as explored in this paper, a Schmittian interpretation of sovereignty is limiting if it does not take into account the

source of its legitimacy. The campaign for a reform of the UNSC exposes not only the struggle for the power to rule over the norm of international politics, but mainly a dispute over the norms according to which certain subjectivities are positioned in a privileged position from where they are able to speak and decide legitimately and intelligibly for “the peoples of the world”.

Conclusion

While the debate on the reform of the UNSC politicizes the institution - by recognizing historical and geographical biases behind the UNSC's monopoly of the last decision on the cases of exception in the international, an actual reform has the potential to depoliticize it, to hide yet again history, processes, practices, and biases behind a newly reformed ‘democratic’ constitution. Additionally, the democratization of the UNSC may also not satisfy Kelsen's notion of a positive international law, as far as the UNSC remains a political body holding the monopoly over the political decision in the international system, and not a mere bureaucratic organ - detached from human judgment and decision - that relies on the science of law.

As we have shown, even amongst the five permanent members, the asymmetry of power in the decision-making process is manifest. At the creation of the UNSC,

the five permanent members protected themselves from the ties of legalisms. The stories about the constitution of the United Nations and its different organs and the recent campaign for a reform of UNSC show us that the ability to distinguish between ‘normality’ and ‘abnormality’ in international politics, or ‘legitimate’ and ‘illegitimate’ political structures, depends on historical context, as it relies on meaning making processes and certain rules of intelligibility conditioning the recognition and performance of authority as such. In that sense, the ‘sovereign’ is never above pre-existing set of discursive and representational rules. A deeper investigation of future possibilities opened up by the debate on the reform of the UNSC should take into account the constitution of new political spatialities and subjectivities as well as new rules of intelligibility enabling and enabled by a new organizational structure.

The questions and controversies highlighted by this article inspire new research agendas that could contribute to the development of International Relations as a discipline as well as to more informed enquiries about the subject of international norms and institutions. By engaging conversations and debates at the intersection of International and Political Theory, it remains vital to analyze more deeply if the current (in)balances of power and the unilateral actions that have been

progressively undervaluing multilateral decision-making arenas could be read as a movement towards the politicization of the international order and/or the reterritorialization of the sovereign decision, and what this could mean in terms of new opportunities and limitations that are presented to actors that have been historically silenced by pervasive and normalizing rules of power and legitimacy on the global stage.

Notes

1- France did not participate in most of the war conferences because it was either occupied by Nazi troops or the government was in exile.

Works Cited

AGAMBEN, G. **Homo Sacer: Sovereign power and bare life.** Translated by D. HELLER-ROAZEN. Stanford: Stanford University Press, 1998.

ALBUQUERQUE, M.R.A. **Potências médias emergentes e uso da força: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012).** Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

BACCARINI, M. A Evolução dos Métodos de Trabalho e a Emergência do Consenso no Conselho de Segurança da ONU: A Tomada de Decisão por Comitês. **Revista Carta Internacional**, v.12, n.2, p. 5-29, 2010.

CARR, E.H. **Vinte Anos de Crise (1919-1939): uma introdução ao estudo das Relações Internacionais.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

CRONIN, B.; HURD, I. (eds.). **The UN Security Council and the politics of international authority.** London: Routledge, 2008.

DA SILVA, L. I. L. **Statement by H.E. Luiz Inácio Lula da Silva**, President of the Federative Republic of Brazil, At the Opening of the General Debate of the 58th Session of the United Nations General Assembly, September 23, 2003. Available at: <<http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/braeng030923.htm>>. Accessed June 8, 2018.

DA SILVA, L. I. L. **Statement by H.E. Luiz Inácio Lula da Silva**, President of the Federative Republic of Brazil, At the Opening of the General Debate of the 59th Session of the United Nations General Assembly, September 21, 2004. Available at: <<https://www.un.org/webcast/ga/59/statements/braeng040921.pdf>>. Accessed June 8, 2018.

FASSBENDER, B. Rediscovering a Forgotten Constitution: Notes on the Place of the UN Charter in the International Legal Order. *In*: DUNOFF, J. L.; TRACHTMAN, J. P. (eds.). **Ruling the world? Constitutionalism International Law and Global Governance.** Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2009. p. 133-147.

G4. Joint G4 Statement delivered by H.E. Ambassador Koro Bessho, Permanent Representative of Japan to the United Nations, at the plenary meeting of the General Assembly, November 2017. Available at: <http://papersmart.unmeetings.org/media2/16155102/japan-on-behalf-of-the-group-of-four-brazil-germany-india-and-japan-.pdf>. Accessed June 8, 2018.

HEUSGEN, C. Statement by Ambassador Dr Christoph Heusgen, Permanent Representative of Germany to the United Nations in the General Assembly, November 7, 2017. Available at: <http://papersmart.unmeetings.org/media2/16155172/germany.pdf> >. Accessed June 8, 2018.

HOSSAIN, K. The Concept of Jus Cogens and the Obligation Under The U.N. Charter. **Santa Clara Journal of International Law**, v.3, n.1, p. 72-98, 2005.

KALYVAS, A. Democracy and the politics of the extraordinary: Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2008.

KELSEN, H. General theory of law and state. Translated by A. WEDBERG. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1945.

KELSEN, H. Organization and Procedure of the Security Council of the United Nations. **Harvard Law Review**, v.59, n.7, p. 1087-1121, 1946.

ROUSSEF, D. Statement by H.E. Dilma Rouseff, President of the Federative Republic of Brazil, At the Opening of the General Debate of the 66th Session of the United Nations General Assembly, September 21, 2011. Available at: <https://gadebate.un.org/en/66/brazil>>. Accessed June 8, 2018.

SARTORI, G. A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

SEINTENFUS, R. Manual de Organizações Internacionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SIMMA, B. et al. The Charter of The United Nations: a commentary. Oxford. Oxford University Presse, 2002.

SHAPIRO, M. J. **The politics of representation**: Writing practices in biography, photography, and policy analysis. Madison: University of Wisconsin Press, 1988.

SCHMITT, C. **Political theology**: Four chapters on the concept of sovereignty. Cambridge, MA: MIT Press, 1985.

SCHMITT, C. **The concept of the political**. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **A more secure world**: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A/59/595, 2004. Available at: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/31/PDF/N0460231.pdf?OpenElement>> . Accessed May 27, 2018.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters**, A/59/L.64, 2005. Available at: <<https://undocs.org/a/59/L.64>>. Accessed June 8, 2018.

VALLE, V. M. A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: uma análise sobre a posição brasileira e suas repercussões. **Cadernos Adenauer**, v.6, n.1, p. 95-126, 2005.

VOETEN, E. 2008. Delegation and the nature of Security Council authority. *In*: CRONIN, B.; HURD, I. (eds.). **The UN Security Council and the politics of international authority**. London: Routledge. p. 43-56

WALKER, R. B. J. The Double Outside of the Modern International. **Ephemera: Theory and Politics in Organization**, v.6, n.1, p. 56-69, 2006.

WEBER, M. **The vocation lectures**. Translated by R. LIVINGSTONE. Indianapolis: Hackett, 2004.

Abstract

The international political order has been 'normalized' through a number of principles that constitute our international legal and normative framework. The United Nations became one of the main sources of legitimacy informing the relation between states. This paper explores the role of United Nations Security Council (UNSC) in the universalization of rules and principles, and as a sovereign center where decisions on the normal and abnormal behaviors and subjectivities in the international are made. By identifying and regulating what constitutes the exception to the rule and to international peace and security, the permanent members of the UNSC find themselves in a position to also define the limits of normality in international politics. Developing further on these premises, we argue that the campaign for a reform of the UNSC sheds light on the political domain of the 'international order', a domain of dispute, undecidability, and potentiality.

Resumo

A ordem internacional foi 'normalizada' por meio de vários princípios que constituem a estrutura legal e normativa internacional, e as Nações Unidas se tornaram uma das principais fontes legitimadoras da relação entre os Estados. Este artigo examina o papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) na universalização de regras e princípios e como órgão soberano onde são tomadas decisões sobre comportamentos e subjetividades considerados adequados no cenário internacional. Ao identificar e regular o que constitui a exceção à regra e à paz e segurança internacionais, os membros permanentes do CSNU encontram-se em posição de definir também os limites da normalidade na política internacional. Desenvolvendo ainda mais essas premissas, argumentamos que a campanha para uma reforma do CSNU lança luz sobre o domínio político da "ordem internacional", um domínio de disputa, incertezas e potencialidades.

Reinterpretando as origens do Sistema Internacional: as possibilidades de paz em tempos de guerra ontem e hoje

Mauricio Metri(1)

1- Professor Associado do Instituto de Relações Internacionais e Defesa (IRID) da UFRJ e do Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional (PEPI-IE) da UFRJ. Coordenador do Laboratório *Orti Oricellari* de Estudos em Economia Política Internacional (IRID/UFRJ) Email: metri.mauricio@gmail.com

Em geral, as origens do sistema internacional são descritas no contexto dos processos ligados ao término da Guerra de Trinta Anos europeia (1618-48) e da assinatura do Tratado de Vestfália (1648) [1]. No entanto, ao longo das Guerras da Lombardia (1423-1454) consolidou-se na Península Italiana um sistema de unidades político-territoriais independentes, que passou a operar progressivamente com base em um jogo instável de equilíbrio de poder, cuja dinâmica respondia essencialmente a uma pressão competitiva entre os próprios “príncipes” da península [2]. Trata-se de uma interpretação diferente da comumente apresentada.

O objetivo deste artigo é reinterpretar as origens do sistema internacional moderno, relacionando-as: às mudanças na dinâmica das lutas de poder durante a Guerra de Trinta Anos Italiana (1423-1454); às condições para consolidação e manutenção do concerto italiano (1454-1494), resultante dos Acordos de Paz negociados na Cidade de Lodi em 1454; e à europeização do sistema italiano a partir da formação da Liga de Veneza em 1494. Por fim, com base na

investigação das condições de sustentação do concerto italiano ocorrido na segunda metade do Século XV, busca-se refletir como tais condições reapareceram em outros momentos da História do Sistema Internacional e como estas têm se manifestado neste início de Século XXI, sobretudo nas relações entre Estados Unidos, Rússia e China.

Assume-se que o Sistema Internacional moderno se caracteriza pela presença de uma perene pressão competitiva entre as unidades político-territoriais que o formam, ligadas às lutas de poder inerentes às relações entre tais unidades; por um jogo de equilíbrio instável de poder; pela prática da diplomacia moderna; e pelo pragmatismo como princípio de orientação estratégica. Nesse sentido, analisa-se a hipótese de que tais elementos constitutivos do sistema internacional moderno surgiram na Itália durante as Guerras da Lombardia dentro do quadro das grandes transformações porque passava a Europa ao longo do Século XV.

Para tanto, além desta introdução e de uma conclusão ao final,

este artigo conta com mais quatro secções, onde se investigam, em sequência, as grandes transformações por que passou a Europa no século XV; a Guerra de Trinta Anos Italiana; o Concerto Italiano; e, por fim, algumas breves lições da Paz de Lodi (1454) para a reflexão de como reapareceram em outros momentos da História as condições para uma “paz em tempos de guerra”.

As Grandes Transformações da Europa Quinhentista

A Guerra de Trinta Anos Italiana transcorreu dentro de um quadro maior de grandes transformações na Europa. Além do surgimento dos primeiros estados territoriais, houve o alargamento das fronteiras do sistema europeu-mediterrâneo, até então limitadas, a leste, pelas bordas do Atlântico; ao sul, pelo Saara; ao norte, pelas águas geladas do Mar do Norte; e, a oeste, pelos Cárpatos e pelos limites mais fluidos da planície do Norte. [3]

Para além dessas fronteiras, durante o Século XV, houve a mais importante revolução geográfica do sistema internacional ora em gestação. Esta foi capitaneada pelo empreendimento português das Grandes Navegações, que se iniciou com a conquista de Ceuta em 1415 e alcançou seu fastígio em 1511 com a conquista de Malaca, consagrando a política oceânica de Afonso Albuquerque.[4] Tratou-se de um esforço secular, sistemático e contínuo.

Um feito com impacto inclusive sobre dinâmica das disputas de poder dentro do próprio continente europeu. [5]

Não menos importantes foram as viagens do genovês Cristóvão Colombo sob patrocínio da coroa espanhola, que alcançaram a massa continental do hemisfério ocidental em 1493, inserindo-as a partir de então como uma nova fronteira de expansão, mais precisamente como áreas de domínio e colonização. Por fim, simultaneamente e não menos extraordinária, houve a expansão russa em direção à Sibéria, cujo primeiro impulso deu-se sob comando de Ivan III a partir de 1462, processo este que culminou séculos depois com a conquista do *heartland* de que falou H. Mackinder. [6]

Nesse quadro, para os europeus, alteraram-se significativamente as zonas estratégicas de expansão e disputa. Antes, estas se concentravam sobretudo na porção oriental do Mediterrâneo, regiões da Terra Santa, foz do Nilo e os acessos ao Mar Negro; depois, abarcou progressivamente a navegação dos Oceanos Atlântico, Índico e Pacífico, toda a massa continental do hemisfério ocidental e posições na costa africana e no sul e sudeste asiáticos. O sistema que ora nascia passava a incorporar cada vez mais um espaço impensável ao europeu *quatrocentista*.

Além da revolução geográfica, a Europa sofreu uma outra transformação no século XV, a saber: o surgimento dos seus primeiros estados territoriais, cuja

consolidação apontava para uma *contiguidade* crescente da geografia política da Europa de então. Isso ocorreu depois de um longo processo histórico, denominado por Norbert Elias de *sociogênese* dos estados[7], resultado da pressão competitiva entre os poderes leigos locais desde o século XI até o século XV. As Lutas de Eliminação de que falou Elias foram responsáveis pela crescente monopolização dos instrumentos de coerção e violência física, como também dos instrumentos de tributação e sua monetização, sob comando das autoridades centrais vitoriosas.[8] A dinâmica das guerras implicou a concentração do poder e fortalecimento da função central nas mãos de alguns poucos poderes leigos locais. Em geral, a lógica da conquista acarretava a expansão da área de domínio, tributação e extorsão. Incorporavam-se populações e territórios aos domínios originais da autoridade central mais bem sucedida na guerra. Daí nasceram Portugal, França, Castela, Aragão, Inglaterra, assim como as cinco potências italianas, embora estas sem uma expansão territorial tão significativa.[9]

No caso da França [10], com a ascensão de Luis VI (1108-1137) teve início um longo processo repleto de descontinuidades, mas que ao final produziu o fortalecimento da autoridade central e sua expansão a partir da *Ile de France* (região em torno de Paris). Considera-se o fim da Guerra de Cem Anos em 1453 um marco das lutas de formação da França, quando esta adquiriu suas principais fronteiras como conhecemos hoje [11]

Embora estivesse fora da Europa e sob as influências de outras dinâmicas e processos sociais, o caso Otomano [12] caracterizou-se também por uma longa e descontínua expansão por meio das guerras. Começou

Ocidental no final do século XIII e logrou uma expressiva expansão no Século XV, com imperador Mehmed II al Fatih, o Conquistador (1451-1481). Depois da conquista de Constantinopla, projetou-se na direção dos Balcãs e do Norte da África, aumentando a percepção de cerco aos europeus.

Surgiam então dois gigantes territoriais, o Reino da França e o Império Otomano, que lançavam suas sombras e ameaças aos povos da península italiana, pressionando-os sobremaneira. De fato, seus *príncipes* e *repúblicas* não estavam muito preparados para tais desafios, mesmo considerando suas principais potências. [13]

A Guerra de Trinta Anos Italiana (1423-1454) e a Paz de Lodi (1454)

Região mais rica da Europa, a Itália não se moveu indiferente a esse quadro de grandes transformações. As disputas dentro da península ao longo da primeira metade do século XV foram atropeladas pelos acontecimentos no continente e no Mediterrâneo.

Nas primeiras décadas, havia três importantes unidades político-territoriais no norte da Itália, o Ducado de Milão e as Repúblicas de Veneza e de Florença, além dos Estados Pontifícios ao centro e do Reino de Nápoles ao sul. As autoridades de Milão de modo bastante precoce já atuavam naquele então com base numa diplomacia ativa e permanente, com orientação pragmática e com um olhar para um jogo mais sistêmico [14]. Algo muito diferente da tradição da diplomacia medieval marcada pela troca

intermitente de informações e diálogos ocasionais, pautados por um calendário que se baseava em eventos solenes (nascimentos, casamentos, lutos, etc.). [15]

A ascensão do segundo filho de Giangaleazzo, Filippo Maria Visconti, em 1412, dez anos depois da saída do pai do comando do Ducado de Milão, significou não somente a sua reconstrução, como também a retomada do controle da Lombardia nos anos seguintes sob as mesmas bases estratégicas. [16] Naquele momento, configurava-se como um dos principais objetivos do duque de Milão reaver o controle de Gênova, embora receasse a reação de Florença. Num acordo de 1420, Visconti conseguiu a neutralidade de Florença desde que não atravessasse os Rios Magra e Panaro.

Em 1423, o Duque invadiu Brescia e anexou Gênova. No entanto, a ocupação de Furlí, ultrapassando as águas do Rio Panaro, impeliu seu vizinho mais poderoso na Toscana a uma resposta. [17] Florença, porém, descobriu rapidamente que sozinha não conseguiria frear as forças de Visconti, sobretudo depois de sua derrota na Romanha em julho de 1424. Procurou então a República de Veneza para formação de uma coalizão contra o Ducado de Milão. Para tanto, foi decisivo a ascensão do Doge Francesco Foscari na Sereníssima República, que aceitou a proposta, embora esta colocasse Veneza diante de duas frentes de guerra, uma no norte contra os Visconti e outra no Mediterrâneo

Oriental contra os otomanos. [18] Tais disputas no norte da Itália envolviam também o controle dos estratégicos Rios Po e Adige, canais de circulação na região e de acesso a outras partes da Europa. [19] Essa conjuntura forjou o início da Guerra de Trinta Anos Italiana (1423-1454), na qual já despontavam algumas iniciativas próprias de um jogo de coalizões e alianças estratégicas contra ameaças comuns.

A reação conjunta de Veneza e Florença na Lombardia teve resultados positivos, pois logo conquistaram as Cidades de Brescia (1426) e Bergamo (1428), distantes de Veneza e Florença, e próximas a Milão. Ainda em 1428, as três potências do norte negociaram um acordo de paz. Os florentinos conseguiram retomar territórios perdidos na Romanha e os venezianos ratificaram seus domínios sobre Brescia e Bergamo. No entanto, sem temporizar, as disputas voltaram por iniciativa de Milão, como na conquista da cidade de Lucca onde impuseram uma outra derrota aos florentinos.

Antes da Guerra de Trinta Anos Italiana, as lutas envolviam sobretudo ameaças vizinhas próximas e muitas vezes bilaterais e, ao longo desse conflito, começou a prevalecer um cálculo mais complexo, cujas ameaças passaram a envolver tabuleiros cada vez maiores e mais integrados por uma nova geografia política (marcada pela contiguidade crescente resultante das guerras de eliminação de Elias, descritas anteriormente), com diferentes atores envolvidos (próximos e distantes) e

distintas estratégias possíveis (diplomáticas e militares). Nesse novo contexto, o sucesso das autoridades centrais daqueles tempos passou a depender mais do pragmatismo das alianças e da orientação das ações políticas num jogo cada vez mais sistêmico e baseado num “equilíbrio instável de poder” num quadro de pressão competitiva crescente.

Ademais, naqueles tempos ficou claro também que as disputas internas de todas as cidades do tabuleiro italiano tornaram-se espaços prolongados das guerras entre as principais potências, querendo ou não. Em 1436, por exemplo, Gênova transformou-se em palco de rebeliões e lutas fortemente permeadas pelas disputas entre Milão e a coalizão Veneza-Florença. Da mesma forma, Lucca e Monte Carlo em 1437.

Havia, na verdade, diferentes níveis espaciais em que se manifestavam as lutas de poder na *Itália Quinhentista*. No primeiro nível de análise, numa escala continental, encontravam-se as forças externas à península italiana (o Reino da França, o Império Otomano e o Reino de Aragão) que a pressionaram sob a forma de ameaças para quais suas unidades político-territoriais pouco podiam fazer individualmente. Tratava-se de ameaças externas comuns aos povos da Península. No segundo nível, situavam-se as principais potências italianas (Milão, Veneza, Florença, Roma e Nápoles) que estiveram ao centro das disputas da Guerra de Trinta Anos Italiana e das negociações dos Acordos

de Lodi. Num terceiro nível de âmbito mais regional, como, por exemplo, na Toscana, havia uma hierarquia bem definida entre os poderes leigos locais, prevalecendo em geral uma potência rodeada (Florença, no caso) por uma série de outros “príncipes” menores (Lucca, Pisa, Siena, etc.), que procuravam jogar nas rivalidades das potências da península.

Por fim, num nível mais interno a cada unidade político-territorial, existiam diferentes grupos que, valendo de suas conexões externas, lutavam pelo controle da função central. Quando pensou a partir desse nível de análise, Maquiavel se referiu explicitamente à “ambição dos grandes”, à “insubordinação dos povos” e à “crueldade e avidez dos soldados”. (Maquiavel, 1996[1513]: p. 137). [20]

Ainda no final dos 1430s, Vistonti investiu contra posições venezianas na Lombardia próximas à Milão, principiando novas batalhas. A percepção de insegurança impelia os príncipes a reações expansivas. À medida que perdiam territórios, os venezianos buscaram renovar os acordos com os florentinos, retomados efetivamente em 1438, o que acabou por alterar novamente a conjuntura na Lombardia. Diante das dificuldades, Milão atacou Florença. Como resposta, os venezianos com o apoio do condotieri Francisco Sforza conseguiram derrotar as tropas milanesas e, dentre as conquistas, libertaram a cidade de Brescia de um cerco de três anos.

Com a evolução dos conflitos, aprofundava-se a passos largos, de norte a sul da península italiana, a dinâmica de um jogo sistêmico de alianças pragmáticas, organizadas a partir de uma pressão competitiva estrutural de todos contra todos, num tabuleiro geográfico em contiguidade crescente. De acordo com Mattingly,

In the 1440s, there began to form in certain Italian minds a conception of Italy as a system of independent states, coexisting by virtue of an unstable equilibrium which it was the function of statesmanship to preserve. This conception was fostered by the peninsula-wide alliances whose even balance of forces had ended every war of the past twenty years in stalemate. It recommended itself increasingly to statesmen who had accepted a policy of limited objectives, and had more fear than hope from a continuance of an all-out struggle. (Mattingly, 1955: 83).

Nesse contexto, coube ao duque Visconti, em setembro de 1443, uma primeira proposta de distensão entre Florença, Veneza e Milão para dirimir a pressão competitiva na Itália, a partir do reconhecimento comum de suas áreas de dominação, com base num acordo estruturado em garantias, negociado em um congresso com a presença das principais potências italianas. [21]

Visconti efetivamente vislumbrou algo revolucionário, que mais tarde passou a ser a tônica do sistema internacional criado pelos

italianos, expandido para a Europa e depois para o mundo: a possibilidade de, em contexto de intensa rivalidade, estabelecer negociações entre as partes em disputa, com base no desenvolvimento de uma diplomacia moderna, que permitisse submeter as estratégias militares a revisões, ajustando assim a própria lógica militar aos anseios e objetivos políticos. [22]

Havia na proposta de Visconti de 1443 a ideia implícita de que não se elimina em tempos de paz a própria tensão que impele à guerra, por isso o reconhecimento comum dos territórios políticos de origem e suas respectivas áreas de dominação. No entanto, seria ainda necessário outra década para que efetivamente fosse negociado um acordo nesses termos e que se colocasse fim às intermináveis guerras na Lombardia.

Sem ter muita consciência, os italianos estavam realizando que a paz não se apresentava como resultado de vontades individuais, mas como uma solução instável que não eliminava as disputas. O que ainda não estava claro era a condição necessária para amadurecimento e efetiva implementação de uma “paz em tempos de guerras”.

Na segunda metade dos 1440s, a crise sucessória em Milão com o falecimento do Duque e o fortalecimento do *condottiere* Sforza, por suas conquistas na Romanha e seu casamento com a filha de Visconti, renovaram as dinâmicas competitivas na península.

Nesse contexto, ocorreu uma rápida expansão de Veneza no Norte da Itália que, somada aos seus vastos domínios navais no Mediterrâneo, inverteu a percepção de qual unidade político-territorial constituía-se na principal ameaça na península.[23]

Sobre esse tema, alguns autores atribuíram a Cosimo de Médici uma emblemática movida de sua política externa ao abandonar prontamente sua antiga aliança com Veneza e apoiar Sforza em Milão em razão da reconfiguração das relações de poder na Lombardia. [24] A partir de então, as disputas sucessórias em Milão tornaram-se o centro de gravidade das lutas de poder na península italiana.

No entanto, em 1453, a dinâmica dos conflitos alterou-se radicalmente e de forma inimaginável até então. Na verdade, forças externas contiveram as iniciativas individuais dos italianos a despeito da estrutural pressão competitiva entre eles. Como visto, de um lado, a ascensão do Império Otomano que havia conquistado Constantinopla em 1453, projetando-se sobre os Balcãs, a Dalmácia e o Adriático; e, de outro, a consolidação da França como o mais importante poder territorial na Europa após sua vitória na Guerra de Cem Anos, também no ano de 1453, quando expulsou os ingleses do continente. De acordo com Maquiavel:

Essa conquista [de Constantinopla e de toda a Grécia] acabou com todos os cristãos, e mais particularmente os

venezianos e o Papa, parecendo-lhe já ouvir as armas dos turcos em toda a Itália. O Papa pediu, portanto, aos potentados italianos que lhe mandassem embaixadores com autoridade para assinar uma paz geral; obedeceram, porém uma vez reunidos em mérito a isso encontraram muita dificuldade ao tratá-la (...). No entanto, o que em Roma entre muitos parecia difícil de se fazer, muito facilmente em Milão e Veneza, entre dois se resolvia (...). Em virtude desse acordo, cada um voltou à posse dos territórios que possuía antes da guerra, (...) aos outros príncipes italianos foi concedido um mês para ratificá-lo. O Papa e os florentinos, e com ele os sienenses e outros menos poderosos, ratificaram-no em tempo. (Maquiavel, 1525: 318-19).

Não por outra razão, em abril de 1454, cercadas por tais ameaças, contra as quais individualmente pouco se podia fazer, as potências italianas optaram por suspender suas querelas, congelar suas posições relativas, reconhecer as áreas de dominação de cada potência e, por fim, articular-se conjuntamente contra franceses e turcos a partir de uma aliança defensiva. Da guerra à paz, não ficaram estabelecidas punições a nenhuma das partes beligerantes, sobretudo às responsáveis pelo início dos conflitos ou em situação desfavorável no momento das tratativas, como Milão. O resultado procurou envolver todos sem criar disposições revisionistas posteriores.

It concluded a defensive alliance for twenty-five years, with provisions for subsequent renewals. The signatories promised to defend each other's territories in Italy (neither Milan nor Florence cared to undertake the defense of the Venice overseas empire) against any and all aggressors, and for this purpose agreed on a schedule of military action in case of emergency. Each signatory reserved the right of its allies to be included.” (Mattingly, 1955: 88).

Em suma, lidar com essa dupla dimensão das disputas de poder de então passou a ser parte importante do desafio das autoridades centrais italianas de então. Não havia como eliminar as pressões competitivas dentro da península, como também não havia como enfrentar as poderosas ameaças externas se não fosse com uma ação conjunta. Com efeito, para resolver tal contradição, os italianos na prática reconheceram a existência de um sistema de equilíbrio instável de poder ligado ao pragmatismo e à diplomacia moderna, algo que, séculos depois, passou a se chamar de sistema *interestatal* anárquico e *Razão de Estado*. Como descreveu Garret Mattingly, *Italy was beginning to become such a system of mutually balanced parts in unstable equilibrium as all Europe was to be three hundred years later, a small-scale model for experiments with the institutions of the new state.”* (Mattingly, 1955: 60).

Germinaram ali, na península italiana, as primeiras sementes do sistema internacional atual. Num primeiro momento, poder-se-ia imaginar que a Paz de Lodi tivesse eliminado as tensões entre as potências italianas ao articulá-las diante de ameaças comuns, como a ascensão do Império Otomano e a consolidação do Reino da França. No entanto, ao contrário, a Paz de Lodi não suprimiu as pressões competitivas no interior da Itália, manteve-as na verdade sob precário controle. [25]

A lógica de relações baseadas no que se convencionou chamar de equilíbrio de poder não elimina a possibilidade de guerras entre as unidades político-territoriais. Isso porque o princípio de orientação estratégica baseia-se na disposição de se aliar contra uma ameaça maior, e a redefinição das alianças não necessariamente produz um efeito dissuasório efetivo. Não raras vezes, o conflito torna-se o resultado natural dessa dinâmica, como ocorreu na Europa ao longo dos Séculos XVI, XVII e XVIII. Assim sendo, o pragmatismo adquire enorme importância como elemento estruturante do cálculo e da ação das autoridades centrais em geral, uma vez que a redefinição das alianças necessária à reconfiguração das relações de poder num tabuleiro implica uma disposição de enxergar qualquer outra autoridade central como potencial aliado ou adversário, dependendo das circunstâncias.

Para Paul Larivaille, na Itália dos tempos de Maquiavel, “a preocupação que têm os Estados de ver um deles tornar-se muito poderoso e perigoso, leva quase infalivelmente os mais fracos de um liga vitoriosa a aliar-se aos vencidos para pregar uma peça no vencedor da véspera.” (Larivaille, 1979: 67).

Portanto, no pós-Guerra de Trinta Anos Italiana, embora a presença de ameaças externas aos italianos tenha estimulado a articulação da aliança, ela não eliminou a tensão entre as partes signatárias do Acordo de Paz e suas relações com as demais autoridades centrais da península. [26]

As lutas de poder prosseguiram quentes sobretudo entre as grandes potências italianas e suas respectivas áreas de dominação. Por exemplo, Lourenço, o Magnífico, príncipe de Florença, reprimiu violentamente uma rebelião na cidade de Prato em 1470, como também em Volterra, outra cidade súdita de Florença, sitiada e saqueada em 1472 pelas tropas de Lourenço ao tentar reagir a interferências abusivas. (Larivaille, 1979: 67).

Efetivamente, o concerto italiano perdurou enquanto conseguiu: (i) evitar efetivas ofensivas exteriores; (ii) dissuadir iniciativas revisionistas; e (iii) manter-se hierarquizado internamente. Algo surpreendente uma vez que a Europa seguia no ritmo das guerras. Nas palavras de Braudel,

Uma Itália pacífica, que criou ela mesma sua paz depois dos complicados e difíceis acordos de Lodi (9 de abril de 1454), que saberá dela usufruir, preservando-a a qualquer custo, de 1454 a 1494 (que milagre!), durante quase cinquenta anos, em meio a uma Europa cheia do fragor das armas. (Braudel, 1989: 57).

Pode-se dizer, de tal modo, que a presença das ameaças externas, do Reino da França e do Império Otomano, constituiu-se numa primeira condição necessária ao seu funcionamento. Uma segunda, a construção de uma paz não punitiva a nenhuma das partes envolvidas na Guerra de Trinta, evitou posições revisionistas entre os signatários ao longo das décadas seguintes. Mas, houve também uma terceira condição necessária para que a tensão entre os italianos não se transformasse numa guerra a despeito das ameaças externas. O concerto italiano dependeu do desenvolvimento e difusão da prática da diplomacia moderna e do pragmatismo que ora nasciam. Isso porque a velocidade de articulação política deveria ser mais eficiente do que a lógica defensiva militar. Embora aquela não eliminasse esta, tornava possível outras soluções diferentes a um enfrentamento efetivo. De acordo com Paul Larivaille, “o que impressiona na política externa de Lourenço e na de seus parceiros e adversários italianos é a submissão crescente da guerra à diplomacia.” (Larivaille, 1979: 67).

Em suma, estas se constituíram nas três condições centrais para uma “paz em tempos de guerra” no sistema que ora nascia: um receio comum derivado da própria pressão competitiva característica do jogo de ameaças, mas externa aos envolvidos na concertação internacional; a inexistência de posições revisionistas entre os signatários dos acordos de paz; e uma capacidade de resolver, contornar ou apenas congelar os contenciosos e as situações de conflito entre os signatários, por meio da diplomacia moderna.

“So for forty years, by virtue of the mutual jealousies of its balanced states by a politics of continuous tension, and by the help of its new diplomatic machinery, Italy did enjoy a kind of uneasy peace.” (Mattingly, 1955: 96).

Do ponto de vista histórico, ao longo dos quarenta anos posteriores ao Acordo de Lodi, ocorreram seis guerras na península italiana: nenhuma contra suas principais ameaças externas; duas foram guerras de agressão; e quatro guerras civis, que acabaram por envolver atores externos.[27] A primeira das guerras de agressão ocorreu entre os anos de 1456-58 e envolveu Gênova e Nápoles a respeito do domínio da Ilha de Córsega. A segunda foi a Guerra de Ferrara (1482-84), quando Veneza, depois de perder posições estratégicas no levante para os turcos otomanos, voltou-se para a conquista do território vizinho de Ferrara.

O Concerto Italiano teve fim no exato momento em que uma força externa quebrou o seu isolamento.

Devido a questões sucessórias em Nápoles, Carlos VIII, rei da França (1470-1498), invadiu a Itália em 1494 em nome do parentesco entre Valois e os Anjou. Passou sem resistências pelas cidades de Milão, Florença e Roma antes de chegar a Nápoles em fevereiro de 1495. Havia uma assimetria de poder significativa por conta da revolução militar empreendida pelo monarca francês, com o desenvolvimento da artilharia, associado ao emprego da pólvora. Segundo Larivaille, “Na França, ao final de uma lenta evolução, chegou-se, no último quartel do século XV, ao que já se pode chamar de um exército nacional permanente.” (Larivaille, 1979: 71). Em “O Príncipe”, Maquiavel descreveu o ocorrido da seguinte maneira: “Carlos, rei da França, pôde apoderar-se da Itália com giz.” (Maquiavel, 1513: 101). Isso porque os franceses nem chegaram a travar combate e somente marcaram com giz as casas para uso dos soldados como alojamento.

Como resposta, houve a formação da Liga de Veneza a partir da articulação de uma aliança defensiva entre Milão, Veneza, Áustria, Estado Pontifício e Aragão contra a França em 1495, que efetivamente conseguiu dissuadir as tropas francesas. Se, por um lado, Carlos VIII pôs fim ao concerto italiano, por outro, a Liga de Veneza “europeizou” o jogo do equilíbrio instável de poder, definindo-o como elemento estruturante das relações internacionais no continente. Desde então, o pragmatismo das alianças e a

diplomacia moderna somaram-se à própria lógica da guerra como práticas constitutivas das disputas interestatais no âmbito europeu.

Portanto, dependendo de como se define o sistema internacional moderno, suas origens não estão exatamente nas negociações para encerramento da Guerra de Trinta Anos Européia na Paz de Westphalia em 1648, mas, sim, na Paz de Lodi, dois séculos antes, ao fim de outra Guerra de Trinta Anos, no caso a Italiana.

Lodi e as Tentativas de Reconfiguração do Sistema Internacional no Século XXI [28]

No período posterior ao concerto italiano, houve uma duradoura disputa entre franceses, espanhóis e otomanos no “Longo Século XVI” (1494-1659), com a participação de uma série de atores menores. Essa disputa acabou por reproduzir em grande medida as dinâmicas criadas durante a Guerra de Trinta Anos Italiana. Não foram poucas as vezes, por exemplo, que o Rei da França, católico, se aliou aos otomanos, contra o imperador Habsburgo, também católico e mais importante força desestabilizadora do sistema europeu. Tal fato impeliu a formação de alianças improváveis de um ponto de vista religioso, sinal de que o pragmatismo se espalhava pela Europa um século antes do Tratado de Vestfália (1648). [29]

Deve-se lembrar que as negociações em Vestfália não colocaram fim ao conflito entre França e Espanha,

que prosseguiu após o fim da “Guerra de Trinta Anos Européia” (1618-1648). Para os espanhóis, o Tratado significou a retirada de um importante aliado da França, as Províncias Unidas. Como resposta, a França conseguiu envolver a Inglaterra contra a Espanha em 1655, o que viabilizou a derrota efetiva dos Habsburgos espanhóis em 1659, quando da assinatura do Tratado dos Pirineus [30]. Como resultado, não se eliminou, contudo, a pressão competitiva do sistema. Houve então a reconfiguração da hierarquia das guerras, assim como a redefinição de seu epicentro desestabilizador. A França tornou-se a mais importante força expansiva do sistema europeu.

A partir de então, durante o “Longo Século XVIII” (1661-1815), com a ascensão de Luís XIV e o início da Segunda Guerra de Cem Anos (1689-1815), com seus intermináveis conflitos, reproduziu-se uma dinâmica cuja essência era similar a da *Itália Quinhentista*, acrescida de alianças mais amplas, disputas mais prolongadas e tabuleiros mais globalizados.[31]

Na história do sistema europeu de Estados, um concerto similar ao italiano só ocorreu novamente depois das Guerras Napoleônicas (1803-1815). Naquele então, reapareceram as condições básicas à construção de uma “paz em tempos de guerra” como em Lodi. Os Acordos de Viena foram construídos em razão de ameaças comuns aos beligerantes; evitou-se uma paz punitiva ao derrotado e, portanto, posições revisionistas; e a diplomacia

moderna pôde operar de forma a buscar soluções não-militares aos contenciosos. [32]

Não deixa de ser curioso que, assim como o concerto italiano de Lodi de 1454, o concerto europeu de Viena de 1815 funcionou também por aproximadamente quarenta anos, interrompido por um novo conflito, no caso, a Guerra da Crimeia de 1853-56.[33]

Desde então até o início da Guerra Fria (1947), o sistema internacional moderno inventado pelos italianos seguiu intensificando as rivalidades interestatais, dinâmica esta que culminou na terceira “Guerra de Trinta Anos”, não mais italiana nem europeia, mas mundial (1914-45).

No pós-guerra, deve-se observar que, em primeiro lugar, a estrutura da nova ordem internacional definida no âmbito dos Acordos de São Francisco de 1945 para a criação Organização das Nações Unidas, baseou-se no reconhecimento de uma clara e rígida *hierarquia sistêmica*, consagrada com a instauração do Conselho de Segurança, restrito a algumas poucas potências nucleares com poder de veto sobre temas sensíveis. Em segundo, em razão da Doutrina Truman de 1947, consagrou-se uma *paz não punitiva* aos derrotados de então, Alemanha e Japão, evitando posições revisionistas. Em terceiro lugar, o *pragmatismo* seguiu sendo o princípio de ação estratégica num *jogo de equilíbrio instável de poder*, como no caso das relações triangulares entre

EUA, URSS e China no final dos anos sessenta. Em razão da projeção soviética, a pressão competitiva impeliu as autoridades chinesas a uma redefinição de sua principal ameaça, passando a ser a URSS em detrimento dos EUA. Daí a origem da diplomacia triangular da administração Nixon de aproximação à China visando a distensão com a URSS e a cisão no bloco comunista.[34]

Por fim, o princípio de mútua destruição, instaurado efetivamente com a era nuclear, tornou-se a própria *ameaça comum* que passou a organizar o tema da segurança internacional entre as grandes potências, evitando conflitos diretos sem, no entanto, eliminar a pressão competitiva característica do sistema internacional. Nesse contexto, em 1972, EUA e URSS assinaram o Tratado de Mísseis Antibalístico (ABM), restringindo o desenvolvimento de sistemas que tornassem inócuos seus respectivos arsenais nucleares. Asseguraram, no limite, o próprio princípio de mútua destruição e, portanto, a ideia de uma *ameaça comum*.

Em resumo, assim como nos Concertos Italiano (Século XV) e Europeu (Século XIX), depois da Guerra de Trinta Anos Mundial (1914-45) reapareceram as condições para uma “paz em tempos de guerra” entre as grandes potências.

No entanto, com o fim da Guerra Fria em 1991, essas condições foram alteradas. O processo de desmembramento da URSS

assemelhou-se mais a uma paz punitiva. A Rússia perdeu 23,8% do território, 48,5% da população e 44,6% de sua capacidade militar em razão da dispersão das forças armadas soviéticas. [35] O desmonte da economia russa, com base num programa de Terapia de Choque sob coordenação de economistas liberais ocidentais, ocasionou uma severa crise econômica e social. [36]

Ainda no governo de George Bush, os EUA passaram a se orientar contra o aparecimento de potências regionais que pudessem rivalizar com eles em qualquer tabuleiro do mundo. Ao invés de desacelerar sua expansão militar com o fim de seu principal inimigo estratégico até então, a URSS, os EUA projetaram-se ainda mais: (i) ampliaram sua presença militar global alcançando em 2015 um conjunto de 800 bases militares fora de seu território nacional de origem, a maior parte delas localizadas no *Rimland* de que falou Spykman, cercando principalmente China e Rússia; [37] (ii) aumentaram a pressão sobre Rússia ao patrocinar a expansão da OTAN na Europa Central; e (iii) têm participado diretamente ou via OTAN de intervenções militares sucessivas. [38]

Diante desse quadro, alguns países, com destaque para Rússia e China, têm empreendido iniciativas de enfrentamento defensivo em diversos áreas, como, por exemplo, nos campos político-diplomático, militar, econômico, tecnológico, energético, dentre outros. Se, em 1969, a projeção soviética

impeliu uma aproximação pragmática entre EUA e China, atualmente, em sentido contrário, a projeção estadunidense tem estimulado uma forte parceria estratégica entre Rússia e China em diversos campos.

No que se refere ao princípio de mútua destruição, em 2002, os Estados Unidos abandonaram oficial e unilateralmente o Tratado ABM e assinaram acordos com a Polônia para o desenvolvimento de um sistema antimísseis, cujo projeto também previa a instalação de radares na República Tcheca. Contra isso, em março de 2018, a Rússia conseguiu desenvolver e anunciou ao mundo um conjunto de seis artefatos militares de difícil bloqueio por sistema defensivos antibalísticos. [39]

Num contexto de tantos desacordos, por mais contraditório que seja, tal fato assegurou o princípio de mútua destruição e, portanto, uma das condições necessária para “paz em tempos de guerra” entre grandes potências neste início de Século XXI.

8. Conclusão

Tanto em Lodi quanto em Viena, a não confrontação entre potências dependeu da existência de ameaças comuns, e as negociações procuraram envolver sem ressentimentos todos, vitoriosos e derrotados, evitando assim forças revisionistas. Estruturou-se também um sistema claramente hierarquizado, cujo comando se limitava a alguns poucos.

Na conjuntura atual, no entanto, não

houve tratativas sobre as relações internacionais do pós-Guerra Fria; o vitorioso segue arbitrando unilateralmente questões sensíveis, inclusive quanto ao elemento estruturante da segurança internacional. Rússia e China seguem sendo ameaçados, assumindo com relativo sucesso uma posição de enfrentamento defensivo, a ponto de a Rússia lograr a preservação do princípio de mútua destruição e, com efeito, a própria paz entre as grandes potências em tempos de desacordos globais e crescente rivalidade interestatal.

Notas

* Artigo baseado em palestra apresentada no Seminário “Sobre a Paz” em 27 de abril de 2018 no Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional do IE-UFRJ.

1- Ver, por exemplo, Kissinger (1994: 47), Lessa (2005: 20) e Pecequilo (2004: 42). Para uma leitura histórica crítica sobre os significados atribuídos à Guerra de Trinta Anos Européia e o Tratado de Vestfália, ver Osiander (2001).

2- De acordo com o historiador Roland Mousnier: “O sistema de equilíbrio já se encontrava realizado na Itália na segunda metade do século XV. [E] A Liga de Veneza (março de 1495), que reuniu contra Carlos VIII, juntamente com o Papa, Veneza e Milão, os Habsburgos, Aragão e Castela, é o momento exato em que a política do equilíbrio se estende da Itália à Europa.” (Mousnier, 1953: 241-242). Ver, também, Mattingly (1955: 83), Braudel (1989: 31), Larivaille (1979: 67), dentre outros.

3- Para uma sistematização das grandes transformações por que passou a Europa no século XV, ver Metri (2018a).

4- Ver Panikkar (1977: 52-55).

5- “Os historiadores estudaram mais de mil vezes a sorte de Portugal: o pequeno reino lusitano desempenha um dos principais papéis na enorme reviravolta cósmica introduzida pela expansão geográfica da Europa, no fim do século XV, e por sua explosão para o mundo.” (Braudel, 1986: 122).

6- Segundo Mello, “(...) a conquista das estepes siberianas pelos russos produziu, a longo prazo, consequências tão relevantes quanto a descoberta da rota do Cabo pelos portugueses e o domínio do Novo Mundo pelos espanhóis.” (Mello, 2011: 28).

7- Ver Elias (1939: capítulo 2).

8- Ver Metri (2014: capítulo 7).

9- Para Charles Tilly, “(...) nenhum desses nomes de lugar meio familiares poderia disfarçar a enorme fragmentação de soberania que então [ano de 990 d.C.] predominava em todo o território que mais tarde se tornaria a Europa (...). [No entanto] Por volta de 1490, o mapa e a realidade haviam-se alterado enormemente (...) todos os grandes reis e duques estavam consolidando e ampliando os seus domínios” (Tilly, 1996: 91-93).

10- Para maiores detalhes, ver Barraclough (1993: 122-123), Perroy (1953a: 196-201).

11- “A pendência se decidiu em favor de Paris, e o governo de Londres ficou reduzido à ilha. A Guerra dos Cem Anos acelerou e tornou irreversível o rompimento entre o território continental, que só nesse momento se tornou 'la France', isto é, o domínio dos soberanos de Paris (...).” (Elias, 1939: 130).

12- Para maiores detalhes, ver Barraclough (1993: 136-137), Perroy (1953b: 127-147).

13- Como dito em outras oportunidades, “O mundo medieval desmoronava e com ele as bases sobre as quais as cidades italianas haviam alcançado glória, poder e riqueza (...).” (Metri, 2018a: 119).

14- “Milan was probably the first Italian state to be capable of sustained diplomatic action. Certainly diplomacy brought him [duque de Milão] his least expansive and most profitable victories.” (Mattingly, 1955: 74)..

15- Para maiores detalhes, ver Mattingly (1955: 55-60).

16- Para maiores detalhes ver Mattingly (1955: 75).

17- Para maiores detalhes ver Lane (1973: 228).

18- “Foscari was elected, and the acceptance of the Florentine alliance against Milan proved to be the begin of 30 years of almost constant warfare in

Lombardy, becoming every year more costly. (...) Once deeply engaged in wars in the Po valley, Venice devoted fewer men and less money to the defense of her colonial empire.” (Lane, 1973: 229).

19 - Para maiores detalhes, ver Chambers (1972: 55).

20- Um dos biógrafos de Maquiavel, Maurizio Viroli, descreveu bem esses diferentes níveis de disputas de poder que incidiam sobre Florença, por exemplo, objeto de grande preocupação de Maquiavel em seus tempos na Segunda Chancelaria e no Conselho Maior. “Maquiavel coloca diante dos olhos de seus concidadãos a real situação na qual Florença se encontrava, para dissipar de vez suas ilusões. Os florentinos estão desarmados, e não são nem amados nem temidos pelos seus súditos. Se olhassem em volta, a começar pela Toscana, veriam que estavam entre Luca, Siena e Pisa, cidades que desejam mais a morte de Florença que a própria vida. Ao contemplar toda a Itália, veriam que ela girava à volta do rei da França, de Veneza, do papa e de Valentino [César Bórgia].” (Viroli, 2002: 91).

21- Mattingly (1955: 83).

22 - Não foram poucas as vezes em que essa engrenagem diplomática deixou de funcionar adequadamente com resultados desastrosos, ao ser ultrapassada por uma dinâmica estritamente militar, colocando o sistema internacional numa espiral de

corrida e tensionamento, como a conjuntura do final do século XIX, quando a política externa de Bismarck foi abandonada pelo Imperador Guilherme, levando a Alemanha e a Europa a um engessamento da configuração política no início de século XX. Para maiores detalhes, ver Kissinger (1994, capítulos VII e VIII).

23- “A questão surgiu mais tarde, devido à incerteza dos objetivos dos Venezianos. Onde parariam? Contentar-se-iam com o que haviam sempre considerado como a sua esfera de interesses, ou continuariam a expandir-se indefinidamente?” (Chambers, 1972: 58).

24- “Or perhaps he should be remembered most for his share in the diplomatic revolution of 1451. The decision to ally Florence with Sforza against Venice was Cosimo's. (...) The decision meant abandonment of an alliance which had been the cornerstone of Florentine policy for a generation. It meant the beginning of a new and doubtful war (...). It also meant that Cosimo intended to use Florence as the makeweight of an Italian balance, and was thus adopting by implication Filippo Maria's policy of saving the status quo.” (Mattingly, 1955: 85-86).

25- “What needs to be explained is that although the situation in 1454 called for a policy of unity, all that was achieved during the next forty years was a policy of tension. (...) Instead of the stable equilibrium of confederation, Italy arrive

precarious counterpoising of the conflicting interest of jealous, sovereign states.” (Mattingly, 1955: 91).

26- “In the preambles to public documents and in formal ambassadorial orations the objective was always the peace of Italy and the security of Christendom. The enemy was always the infidel. But in the ambassador's confidential instructions the objective was much more likely to be profits of some salt pans, or the tolls of a hill town, and the enemy was always a good deal near home.” (Mattingly, 1955: 93).

27- Ver Mattingly (1955: 94).

28 - Secção baseada em Metri (2018b).

29 - “O que também agravou essa situação foi a aliança tácita e ímpia existente nessas décadas entre o sultão otomano e Francisco I [monarca francês]: contra os Habsburgos, em 1542, as armadas francesa e otomana combinaram num ataque a Nice.” (Kennedy, 1989: 44).

30- Ver Kennedy (1989: capítulo 2).

31- Sobre a dinâmica das guerras nesse período, ver Kennedy (1989: capítulo 3).

32- Para maiores detalhes ver Kissinger (1994: 68).

33- Para maiores detalhes ver Kissinger (1994: 78-79).

34- Ver Kissinger (1994: 633).

35- Em discurso para a Assembleia Geral da Federação Russa e o Parlamento Russo em 01/03/2018. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/noticia/as-novas-armas-da-russia-1-o-discurso-historico-de-putin>

36 - Mazat, Numa. A Rússia dos anos 90: crônica de um desastre anunciado. Disponível em: <https://criticaeconomica.wordpress.com/2008/02/26/a-russia-dos-anos-90-chronica-de-um-desastre-anunciado/>

37 – “Yet officially, according to the most recent publicized count, the U.S. Military currently still occupies 686 'bases sites' outside the fifty states and Washington. D. C. (...) There are so many bases, the Pentagon itself doesn't even know the true total. By my count, eight hundred is a good estimate. (...) In total, all the non-U.S. countries in the world combined have about thirty foreign bases among them – as compared to the United States and its eight hundred or so.” (Vine, 2015: 4-5).

38 - Como exemplos, pode-se mencionar: Guerra do Golfo (1990-91); Guerra da Bósnia (1992-95); Guerra do Kosovo (1996-99); Guerra do Afeganistão (2001-hoje); Guerra do Iraque (2003); Guerra no Líbano (2006); Intervenção Militar na Líbia (2011); Guerra Civil Iraquiana (2011-hoje); dentre outras com participação indireta como a Guerra Civil na Ucrânia (2014); e a Guerra Civil no Iêmen (2015-hoje).

39- Nas palavras do presidente russo, “Espero que tudo que aqui ficou dito leve agressores potenciais a pensar duas vezes, porque passos não amistosos contra a Rússia, como instalar mísseis de defesa e trazer a infraestrutura da OTAN para junto da fronteira russa, tornaram-se inefetivos em termos militares e implicam custos injustificáveis, tornando inúteis aqueles passos agressivos para os que promovem as agressões.” Discurso para a Assembleia Geral da Federação Russa e o Parlamento Russo em 01/03/2018. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/noticia/as-novas-armas-da-russia-1-o-discurso-historico-de-putin>

Referências bibliográficas

BARRACLOUGH, G. (ed.) (1972), Atlas da História do Mundo. Times Book e Empresa Folha da Manhã, São Paulo, 1995.

BATISTA NETO, J. História da Baixa Idade Média: 1066-1453. São Paulo: Ática, 1989.

BRAUDEL, F. (1986), Civilização Material, Economia e Capitalismo – Séculos XV-XVIII, vol. 03: O Tempo do Mundo, Editora Martins Fontes, São Paulo, 1998.

BRAUDEL, F. (1989), O Modelo Italiano. Companhia das Letras, São Paulo, 1994.

CHAMBERS, D. S. Veneza Imperial. Editorial Verbo, Lisboa, 1970.

DEYON, P. (1969), O Mercantilismo. Perspectiva, São Paulo, 2004.

ELIAS, N. (1939), O Processo Civilizador, v. 2. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1993.

KENNEDY, P. (1989), Ascensão e Queda das Grandes Potências, Campus, Rio de Janeiro, 1989.

KISSINGER, H. Diplomacia. Gradiva, Lisboa, 1994.

LACOSTE, Y. (1985), A Geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra, Papirus Editora, Campinas, 2008.

LANE, F. C. Venice: a maritime republic. Londres: The Johns Hopkins University Press, 1973.

LARIVAILLE, P. (1979), A Itália no Tempo de Maquiavel. Coleção A Vida Cotidiana. Companhia das Letras / Círculo do Livro, São Paulo, 1988.

LESSA, A. C. História das Relações Internacionais: a Pax Britannica e o mundo só século XIX. Editora Vozes, Petrópolis, 2005.

LEWIS, B. (1982), A Descoberta da Europa pelo Islã. Editora Perspectiva, São Paulo, 2001.

MACKINDER, H. J. The Geographical Pivot of History. Geographical Journal 23 (1904): 421–44.

MAQUIAVEL, N. (1513), O Príncipe. Coleção Ciências Sociais & Filosofia. Hemus Editora Limitada, São Paulo, 1996.

MAQUIAVEL, N. (1525), História de Florença. Musa Editora, São Paulo, 1998.

MATTINGLY, G. (1955), Renaissance Diplomacy. Houghton Mifflin Company, Boston, 1971.

MELLO, L. I. A. Quem tem Medo da Geopolítica, Hucitec Editora, São Paulo, 2011.

METRI, M. Poder, Riqueza e Moeda na Europa Medieval, Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2014.

METRI, M. (2018a) Guerra, virtù e ética em Maquiavel, in: Fiori, J. L. (org) Sobre a Guerra, Editora Vozes, Petrópolis, 2018.

METRI, M. (2018b) A Paz em Tempos de Guerra: dos Acordos de Lodi e Viena aos desacordos da conjuntura atual. Le Monde Diplomatique Brasil. Acervo Online. 23 de agosto de 2018.

MOUSNIER, R. (1953), Os Séculos XVI e XVII: os progressos da civilização européia, v. 9. In: CROUZET, M. (Org.). História Geral das Civilizações. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1994.

OSIANDER, A. Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth. In: International Organization (The MIT Press), Vol. 55, No. 2 (Spring, 2001), pp. 251-287.

PANIKKAR, K. M. A Dominação Ocidental na Ásia: do século XV aos nossos dias, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.

PECEQUILO, C. S. Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões. Editora Vozes, Petrópolis, 2004.

PERROY, E. A Idade Média: os tempos difíceis (fim). In: CROUZET, Maurice

(Org.). História geral das civilizações. [1953b]. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. v. 8.

STONE, O. As Entrevistas de Putin: conversas que deram origem ao documentário. Rio de Janeiro: Best Seller, 2017.

Resumo

O objetivo deste artigo é reinterpretar as origens do Sistema Internacional Moderno, relacionando-as às disputas de poder do contexto da Guerra de Trinta Anos Italiana (1423-1454). Investigam-se, também, as condições para a criação e preservação do Concerto Italiano (1454-1494) consagrado nos Acordos de Paz na Cidade de Lodi (1454). Ao final, analisa-se, brevemente, como tais condições reapareceram em outros momentos da história do sistema internacional e como elas têm se manifestado neste início de Século XXI.

Palavras-Chave: Guerra Trinta Anos Italiana, Paz de Lodi, Concerto Italiano, Guerra e Paz.

Abstract

This paper aims to analyze the origins of the international system. It is argued that such origins are related to the struggles among states during the Italian Thirty Years' War (1423-1454). It also investigates the conditions necessary required for building the Italian Concert (1454-1494), enshrined in the Peace Agreements in the City of Lodi (1454). In the end, it studies how these conditions reappeared at other times in the history of the international system and how they have manifested themselves at the beginning of the 21st century.

Keywords: Italian Thirty Years War, Lodi Peace, Italian Concert, War and Peace.

The Prize and the Quest of Energy Beyond the Oil Paradigm: Renewable energy deployment under the sustainable development agenda

Thauan Santos (1)

1- Assistant professor of the Graduate Programme in Maritime Studies at the Brazilian Naval War College (PPGEM/EGN) and coordinator of the Economy of the Sea Group (GEM). Email: santos.thauan@gmail.com.

Since the oil crisis of the 1970s, energy politics have become a key area of international relations studies (Santos, 2018, p. 5; Borovsky and Trachuk, 2015, p. 97; Duffield, 2012, p. 1). However, given the magnitude of these crises and considering their impacts mainly on the net oil importing countries of the period, it is possible to argue that this decade served as an impetus to rethink the excessive dependence on oil, whether for energy purposes or for other uses of its derivatives.

In fact, since the second industrial revolution, oil has been consolidated as a key energy input, having its different uses and applications in distinct sectors of the economy. In line with the growing relevance of oil (and its derivatives), the specialized literature followed this trend, focusing excessively on the industry and the dynamics of the oil sector, sometimes based on the analysis of demand, supply, dependence, market structure, but, most of the time, without highlighting the relevance of alternative sources in this context.

Here, by “alternative sources” we are not (yet) referring to renewables, but to those that, in the post-crisis context of the 1970s, constituted alternatives to oil in different regional and national contexts. The international relations (IR) area is no exception. Despite being an interdisciplinary area by nature that does not just look at the past, the discipline ends up being equally influenced by this (skewed) perception of oil. Thus, different currents and theoretical lenses deal with the energy theme, which, again from the 1970s on, leads to the need to discuss it from the perspective of “energy security” – when the central concern of the period was the reduction of dependence on oil imports, particularly in OECD countries (Vivoda, 2010, p. 5262; Yergin, 2006, p. 69).

“Some of the major approaches of IR discipline like realism, neo-realism, constructivism and neo-liberal institutionalism can be employed to study the epistemology of energy

security. The realism and neorealism perspectives can also be correlated with classical geopolitics (...). Similarly, social constructivism and critical geopolitics can also help in mapping accentuation of 'societal conflict' as well as 'resources distribution' which is taking place mostly in the so-called 'Southern part of the world' (Mohapatra, 2016, p. 683).

Therefore, without making an in-depth analysis of the perception of different IR schools on the energy agenda and on the concept of energy security, this paper is in line with the aforementioned author. In proposing a more general analysis of the topic in question, we not only stress the relevance of OECD countries, but instead consider the global south perspective in different analysis and cases to be made – particularly focused on the case of South America. However, albeit it is not the purpose of this paper to promote an analysis of this theoretical debate on IR, it stands out that:

“the theoretical framework of energy research is still dominated by neorealism, which focuses on the role of state actors and their interests in terms of energy security (...). The neoliberal school, represented by A. Goldthau, J. M. Witte, C. Fettweis and others, looks into the role of institutions, international cooperation and liberal markets” (Borovsky and Trachuk, 2015, p. 97).

Thus, it is clear that the

debate on the subject of IR is broad, although it presents a mainstream more centered on neorealistic lenses, analyzing the geopolitics of oil and the power of nations associated with the ownership of this resource. Indeed, it may be really hard to differentiate between the so-called ‘hard power’ and ‘soft power’ when the question of capturing resources comes into mind (Nye Jr, 1982, p. 126), what poses questions and doubts about these concepts – apparently consolidated in the IR literature.

In the face of this mainstream, the IR fields that generally consider energy issues are geopolitics, foreign policy, the Middle East, interdependence, international conflicts, and resource nationalism. In general, studies end up focusing almost exclusively on state actors, national approaches, suggesting rigid governance. Therefore, the main contribution of this paper is precisely to question this foundation and to problematize this *modus operandi*, proposing a paradigm beyond oil, especially given the need to foster renewable energy under the sustainable development agenda.

To this end, we use two terms that are frequently used in the field of IR to address energy issues, which give the title to two books by the relevant author of the area Daniel Yergin: “the prize” (Yergin, 1991) and “the quest” (Yergin, 2011). Ergo, aware of the limitation of focusing only on oil in international energy studies and analyzes, this paper will be divided as follows:

In the next section, we propose a theoretical contribution by linking the domain-dependency (of the resource) binomial to energy security. Next, section 3 analyzes different levels of energy governance for reaching and/or promoting energy security beyond oil, proposing three analyzes and suggesting some instruments: 3.1. national (different instruments and policies); 3.2. regional (cooperation and integration); and 3.3. international (trade and conflicts). Finally, the main conclusions are presented, as well as references used in the study. Despite the technical nature of some of the discussions carried out, this paper proposes a more general and conceptual analysis from the perspective of international politics.

2. Domain-dependency binomial

In his first book, Daniel Yergin (1991) associates in his title “money and power” to “the epic quest for oil” – both as “the prize”. In it, the author deals with the history and personalities of world oil power, from the 19th century to the Gulf War. With the change in the global energy scenario, such as: (i) rising demand in Asia; (ii) greater awareness of global warming; (iii) changing markets and in energy use patterns; (iv) increasing efficiency; and (v) adopting alternative sources; new challenges arise and to face them it is necessary to think beyond the oil paradigm. Looking towards a more sustainable global energy system demands to integrate demand-side and supply-side policies

(Wenger *et al.*, 2009), in addition to rethinking governance strategies at its most diverse levels and, at the same time, associated promotion and incentive instruments.

However, in his second book, Daniel Yergin (2011) expands the perspective already in his title when he associates “the quest” to “secure” and “remaking of the modern world”. Given this broader view, which is no longer limited to the oil industry, the author considers climate change and renewable energies in the scope of his analyzes. It is precisely in this wider line of thought that this paper fits, suggesting a more responsible and aligned approach to the new global trend to narrow the debate on sciences often treated as separate, namely the area of energy and the area of environment (Santos and Santos, 2018, p. xxi).

In this context, the terms “the quest” and “the prize”, associated with the endowment of factors, are directly related to the “domain-dependency binomial”. Therefore, having or not having access to some resources – including energy ones –, the role of nations in terms of the positioning and market structure of that industry is defined.

“It became important to have energy domain, mainly having access to different resources ‘in the backyard’, that is, domestically; however, when this was not possible, different contractual/commercial arrangements,

wars and/or interventions took place in order to dominate it. By dominating energy and basing an entire model of production and patterns of consumption on certain energy sources, dependence started increasing and seemed to have no return. In this sense, the binomial domain-dependency of energy began to control and even determine technological, economic, political, social and undoubtedly environmental relations within and between countries” (Santos, 2018, p. 1).

The aforementioned excerpt presents points that will be analyzed in the following sections and which deserve to be highlighted since now, either because the choice of them arises from this fragment, or because they contribute to the understanding of the research method to be developed in this paper. The energy “domain” can occur domestically and/or internationally, in different ways; there are different strategies, which also apply to the case of promoting energy security, defining “levels of energy governance” (section 3). At the same time, when referring to “dependence started increasing and seemed to have no return”, we point out the technological and institutional difficulty resulting from centuries of oil establishment as an engine of the international economy since the second half of the 19th century, suggesting a trajectory of path-dependence. Finally, the impact of the binomial on relations within and between nations from a social, environmental and political point of view are in line with the beyond the

oil paradigm that emerges, under the sustainable development agenda.

Although closely associated with the provision of non-renewable energy resources, it is worth noting that this binomial seems to be present also in the case of renewable energy resources – such as wind, solar and biomass. The relationships are not exactly the same, either due to the nature of the stock and the storage of resources, or due to seasonality and intermittency, which makes the capacity factor of these alternative sources lower. In any case, in view of the ongoing change in global energy geopolitics, it is possible to keep analyzing the trade-offs of the domain-dependency binomial of the energy sector also for the progressive and systematic advance of renewable energies in the global energy matrix.

Faced with this dilemma, and especially in net energy importing countries during the oil crises of the 1970s, the energy agenda is prioritized and closely associated to national sovereignty itself. Thus, it ends up becoming central and priority on the domestic agenda due to its pressure on the trade balance and on the balance of payments of these countries, since they were under severe pressure with the increase in the price of a barrel of oil. In this regard, monitoring the decisions and the political-economic situation of the countries of the Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) became a mandatory task for analysts of international, trade and defense relations at the time.

The Prize and the Quest of Energy Beyond the Oil Paradigm: Renewable energy deployment under the sustainable development agenda

Given the growing relevance of the energy industry, the agenda is then securitized (BUZAN *et al.*, 1998; WÆVER, 1995, 2004), since the countries that did not have the “domain” seek at the same time to reduce the “dependency” on oil – making room for a deep theoretical debate in the subject of IR². Nonetheless, unlike what is reproduced in different publications and even in public policies in distinct countries, it is necessary to highlight that the concept of “energy security” is not unique, cohesive, nor immutable. In this way, it can be associated with:

- price and guarantee of demand from primary sources such as oil and gas (IEA, 2013);
- risk management (Chester, 2010, p. 892);
- mitigation of uncertainties (Van der Hoeven, 2011, p. 12);
- 4As approach – availability, accessibility, affordability and acceptability (Cherp and Jewell, 2014, p. 416);
- environmental sustainability (Kruyt *et al.*, 2009, p. 2167);
- sociocultural factors (Von Hippel *et al.*, 2011, p. 6723);
- need for promotion of regional arrangements (Santos, 2018, p. 3);
- long-term prospects for promoting sustainable development (UNDP, 2000, p. 14);
- technology innovation (IRENA, 2017, p. 13);

- indicators and measurement indices (Sovacool, 2011, p. 7473);
- non-state actors (Cherp, 2012, p. 842); and/or
- institutional factors (Tongsopit *et al.*, 2016, p. 61).

Therefore, it is possible to argue that the concept of energy security is slippery, since it is hard to define universally, because it is polysemic, multi-dimensional and context-dependent on the nature of each country/region (Santos, 2018, p. 18)³. In large part, this concept has served to reinforce the national character of the energy agenda, suggesting policies such as self-sufficiency and energy sovereignty.

From the point of view of international policy, more than analyzing “energy security”, there was a need to analyze the impact of energy on international security. “Although these questions are time-honored, systematic inquiry into the causal links between energy and international security remains embryonic” (Stulberg, 2017). In this way, according to the author it is possible to find many mutual areas between energy and international security:

- energy nationalism;
- critics of energy nationalism;
- energy resources and territorial conflict;
- energy and grand strategy;

- energy streams, markets, and conflict;
- energy, the state, and war;
- energy companies and international conflict;
- energy weapons and statecraft;
- pipeline politics;
- transnational energy infrastructure and non-state actor threats; and
- energy securitization and conflict.

Still according to the author, there are two main fields in the survey literature: the first one focus on the history of oil, its politics and diplomacy from its early uses in the 19th century to contemporary episodes of geopolitics (Yergin, 1991, p. 205; Singer, 2008, p. 50; Cooper, 2012, p. 85); in turn, the second one identifies key global issues of energy security, associating it to interdependence, environment and climate change (Santos and Santos, 2018, p. xxi; Luft and Korin, 2009, p. 70; Pascual and Elkind, 2010, p. 38; Kalicki and Goldwyn, 2013, p. 76). Thus, one can see the close relationship of these two main fields proposed by Stulberg (2017) and the analysis made at the beginning of the section based on Yergin's books (1991; 2011).

However, there has been a recent change in the concept of energy security, especially due to factors exogenous to the sector itself. Consequently, the recent debate about the "energy transition" has given space to rethink this oil-based energy paradigm, suggesting that it should be replaced by more cleaner energy

sources that have less impact on the climate. Generally, the passage from the era of fossil fuels to the era of renewable energies is called "energy transition". Although it is not the first energy transition humanity has ever witnessed, the current energy transition from fossil fuels is already ongoing and should not be analyzed from a single lens – since it is not an exclusively technological nor resource endowment issue (Grayson, 2017, p. S113). Therefore, the ongoing concept of "energy transition" usually refers to the shift from fossil fuels to renewable energy sources (IRENA, 2019a, p. 76).

To deal with this new context, different initiatives were adapted and created to carry out a new energy beyond the oil paradigm. This does not mean to argue that oil will not continue to be important, however the idea is to replace it progressively and to advance technologically so that its exploration and use impact less negatively on the environment and emit less greenhouse gases (GHG). In this context, we highlight the signing of the Paris Agreement and the agenda promoted by the United Nations (UN), with the participation of different sectors of society (states, academia, private companies, organized civil society, young people, etc.) that, together with the Climate Conference of the Parties (COP), have sought to address the issue.

From the point of view of global commitments, it can be argued that the Paris Agreement, as a result of the COP 21, and the Sustainable Development

Goals (SDGs) have already put the global mitigation agenda in a new era – making 2015 a milestone for the issue. The Paris Agreement was agreed by virtually every country in the world to reduce GHG in order to limit the average global temperature rise well below 2 degrees Celsius and as close as possible to 1.5 degrees Celsius, thus avoiding the most severe impacts of climate change, such as increased droughts, floods and severe storms. Given the impossibility of reaching consensus on a single universal emission mitigation formula, it was agreed that each country decided its own goals for the period 2020-2030.

Kinley (2016, p. 9) fully believes in the capacity of the Paris Agreement to face the need to mitigate GHG and propose an innovation with regard to climate governance. Although they are optimistic, Höhne *et al.* (2016, p. 27) see a space for potential future gains with the expansion of the ambition of the commitments of the agreement, since large emitters presented very conservative Nationally Determined Contributions (NDCs). “There is some convergence of views, then, that the Paris Agreement has steered the world onto a path that can avoid dangerous climate change, so long as its promise to trigger stronger future action is realized” (Viñuales *et al.*, 2016, p. 3). Analyzing specifically the NDCs of the countries of South America, it is possible to affirm that “what is actually happening in South America is a mere diversification of the sources of power generation rather than a real and

related to clean energy, including renewable sources, energy efficiency and advanced and less polluting fossil fuel technologies, and promote investment in energy infrastructure and clean technologies. It is worth mentioning that, unlike the United Nations Millennium Development Goals (MDGs), which were not specifically dedicated to the energy issue itself, the SDGs are concerned with this agenda and are seeking results to be achieved by 2030.

Given the complexity of agreements and initiatives in a global scale, it is necessary to understand how they have affected and continue to affect policies on a domestic, regional and international levels. Thus, it is up to the next section to analyze the different levels of energy governance, particularly identifying how they collaborate to promote energy security, understanding the concept beyond its traditional approach of the 1970s and considering especially the sustainable development agenda.

3. Levels of energy governance

According to Zaman and Bruderermann (2018, p. 444), “energy governance” is a concept that “is [also] highly context-dependent (...) [and] a process of coordination in which institutional properties (system of rules, policies) and interdependent (public-private) actor constellations interact to decide how to provide energy services”. Particularly analyzing the governance of the

the governance of the electricity sector in developing countries, the authors state that the regulatory issue is affected by weak institutional capacity, political instability, poor technical and financial performance, state budgetary constraints, and donor-driven lending mechanisms.

From a more global analysis of the concept, Van de Graaf and Colgan (2016, p. 1) argue that:

“over the past few years, global energy governance (GEG) has emerged as a major new field of enquiry in international studies. (...) By focusing on governance, they [scholars] broaden and enrich the geopolitical and hard-nosed security perspectives that have long been, and still are, the dominant perspectives through which energy is analysed”.

In this paper, we will not only consider formal, interstate forms of energy cooperation and specific multilateral organizations, but will also take into account informal norms and practices in GEG. According to the authors (p. 6), “fewer scholars have ventured to examine the role of transnational or subnational players in GEG (...) [, what] is especially important with regard to issues such as mitigating the resource curse or expanding energy access in the global South”.

Aware of the different existing levels of energy governance, the following subsections will briefly present how initiatives conducted in each of

them can affect (positively and/or negatively) the energy security. It is noteworthy that there are interactions between the different levels, which can be positive (re-feed policies) or negative (institutional inflexibility). In addition, it should be noted that this section also presents some instruments for this, since they “have a crucial role in deploying innovation and cost reduction in renewable energy production” (Shokri and Heo, 2012, p. 1). However, it is noteworthy that the same instrument can be used at different levels of energy governance.

Domestic investments

From a national point of view, countries can seek to promote energy security in different ways and through different instruments (El-Ashry, 2012, p. 105) and, as already mentioned, they can be used and stimulated at other levels of governance. Each country can independently promote and/or stimulate the beyond the oil paradigm in different ways, for example, through subsidies, financing, fiscal and tax incentives, adaptations in regulatory frameworks, carbon rates, investments in research and development (R&D), public-private partnerships (PPP). In this way, they would be promoting energy efficiency and reducing the costs of production and operation of renewables, increasing their competition compared to the already established sources, through “policy mix covers policies related to education and

training, industry, labour, investment promotion and R&D, among others” (IRENA; IEA; REN21, 2018, p. 99).

Generally, “domestic policies are necessary to overcome the barriers specific to the investments in RE [renewable energy] capacity in order to meet the targets set by international agreements. These policies are typically divided into two main categories: adaptation and mitigation” (Bento *et al.*, 2020, p. 7). Mitigation measures can be divided into technology-push (grants, subsidies, and government funded R&D) and market-pull policies (1. tariff-based instruments: Feed-in Tariffs (FiTs) and carbon tax; 2. hybrid instruments: tendering; and 3. quantity-based instruments: renewable portfolio standards or obligations (RPS or RPO) and cap and trade systems (CaT) (p. 8-10).

Analyzing the cases of South Korea, China, Germany and UK, Shokri and Heo (2012, p. 7) argue that “all of these countries started supporting renewable energy markets by capital subsidizing in early stages and feed in tariffs and renewable portfolio standards in later stages”. Through an algebraic model, Newbery (2018) concludes that mainly solar PV (and, in some cases, wind onshore) creates external benefits of learning-by-doing that drive down costs and reduce CO₂ emissions, what justifies subsidy, justifying the need to quantify it and evaluate its social profitability. Seeking to evaluate the effectiveness of renewable energy development in

Sixteen East Asia Summit countries (Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam, Australia, China, India, Japan, South Korea and New Zealand), Chang *et al.* (2016, p. 427) “build an index to assess respectively if such policies have helped create a market for renewable energy, maximize potential profits, reduce risks relating to the investment, develop and adopt new technologies, and improve the access to financial resources”. To do so, they consider the following five criteria: (i) market (renewable portfolio standards, renewable energy certificate, and net metering); (ii) profitability (feed-in-tariff, power purchase agreement, and tax incentives); (iii) uncertainty (renewable energy target, no expiring policies, and renewable energy act); (iv) technology (R&D grant, smart grid, and data reliability); and (v) finance resources (capital subsidy, public investment and loans, and venture capital).

“Public energy R&D is recognized as a key policy tool for transforming the world’s energy system in a cost-effective way (...). However, managing the uncertainty surrounding technological change is a critical challenge for designing robust and cost-effective energy policies” (Anadón et al., 2017, p. 1).

Particularly evaluating negative emissions technologies (NETs),

especially how bioenergy with carbon capture and storage (CCS) and direct air capture (DAC) contribute to mitigation, Honegger and Reiner (2018, p. 306) see “market mechanism under Article 6.4 of the Paris Agreement – colloquially called ‘Sustainable Development Mechanism’ – as a possible cornerstone of such a policy instrument”.

Among the regulatory possibilities, we highlight: (i) power regulations (feed-in tariff/premium payment, tendering, net metering; and renewable portfolio standard); (ii) heating and cooling regulations (solar heat obligation, technology-neutral heat obligation); and (iii) transport regulations (biodiesel obligation/mandate, ethanol obligation/mandate, non-blend mandate (IRENA; IEA; REN21, 2018, p. 12. According to this report, between 2014 and 2016 the growth rate of the number of countries that implemented power regulations, heating and cooling regulations, and transport regulations was, respectively, +7.7%, +6.3% e 0.0%. The report also suggests policies for system integration and policies for energy access, arguing that “despite the significant progress made over the past decade and the growth in policy support, renewables have yet to reach their full potential and key barriers still inhibit further development” (p. 15).

Table 1 sums up main drivers, key players and remaining barriers of renewable energy deployment. Although the perspective is mostly national, the weight of subnational level

highly competitive development costs (onshore wind, and more recently, solar PV). From the point of view of policy instruments, auctions to solar thermal requirements and biofuel blending mandates stand out in the region, leading to significant drop in costs.

Regional arrangements

From a regional point of view, two main tools stand out to promote the paradigm beyond oil through the promotion of renewable energies: cooperation and regional integration. Although they are often treated as synonymous concepts and therefore interchangeable, the first may have a more technical, punctual and short-term character, while the second tends to require greater political will to be carried out, being a broader and more long-term process.

In both cases, and regardless of the region analyzed, it is necessary to adapt the national electricity markets, what may reshape cross-border electricity flows, as well as the promotion of harmonization of markets and regulatory frameworks. After the 1970s, Duffield (2012, p. 1) argues that recently we have seen energy cooperation initiatives specially within the International Energy Agency (IEA), the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the European Union (EU). Notwithstanding, it is worth noting the efforts made in Asian and South American countries.

The Prize and the Quest of Energy Beyond the Oil Paradigm: Renewable energy deployment under the sustainable development agenda

In the particular case of the European Single Market in Electricity, large rise in subsidized renewable generation driven by the decarbonization agenda made it hard to measure and identify the benefits of energy integration in the region (Pollitt, 2019). This shows the trade-offs associated with the difficulty of measuring the impact of a given measure when, in practice, many of them are being carried out at the same time to achieve a common goal.

Considering the South America case, it is possible to consider energy integration (specifically electrical integration) in the region beyond the energy cooperation that already exists between Venezuela and some Caribbean countries – limited to easier and cheaper access to Venezuelan oil. There is a relevant possibility of exploring synergies in the regional derived from hydrological complementarity, as well as different sources (Paredes *et al.*, 2017, p. 22; Moura, 2017, p. 44; Ramos, 2016, p. 81). This complementarity suggests the joint planning of the dispatch of hydroelectric dams, construction of new ventures and joint management of decision-making.

Santos (2018, p. 181) creates and analyzes four modeling scenarios for the integration of the power sector in the South America region, considering the expansion and (i) new international interconnection lines; (ii) new bi-national hydroelectric plants; (iii) new contractual arrangements (swaps); and

(iv) regulatory harmonization:

- reference integration scenario (RIS);
- weak integration scenario (WIS);
- moderate integration scenario (MIS); and
- strong integration scenario (SIS).

“Undoubtedly, it will require political will and ‘diplomatic engineering’ to carry out the measures of each scenario in the face of such adverse political-economic context (...), but the modeling exercise ratified the argument that greater electricity integration in Mercosur (and in South America as a whole) leads to a reduction in the need to increase installed capacity, as well as to lower geographic and socio-environmental impacts” (Santos, 2018, p. 222).

Analyzing official documents from Southern Common Market (Mercosur), Andean Community (CAN) and Union of South American Nations (UNASUR), the author concludes that the regional bodies dedicated to the energy and climate issues have contributed little either because of its institutional nature or because of the recent events of regional political economy. In this way, there has been some normative and institutional development in the field of energy integration in South America in the last decade; however, it ended up being incapable of translating into practical results. “Itaipu Binacional” and the “Bolivia-Brazil Gas Pipeline” (GASBOL)

are the bolder cases and have binational nature, both experiences dating back to the 1970s and late 1990s, respectively.

Therefore, it is possible to argue that in practice the normative effort of Mercosur, CAN and UNASUR was not able to overcome political, technical, economic and regulatory barriers that prevent the advance of energy integration in the region. Due to its intergovernmental nature, the three institutions present limitations to their performance. Trying to map out other regional movements beyond South America, there were also considered the Forum of the Countries of Latin America and the Caribbean on Sustainable Development and the Energy and Climate Partnership of the Americas (ECPA) – which have recently narrowed the Latin American dialogue with the sustainable development and climate change issues.

It is then clear that, especially from the overflow of policies carried out at the national to the regional level, it is possible to create a context of promoting regional energy security through the progressive replacement of oil in the energy matrix from regional arrangements. The challenge is certainly on a different scale, since regionally there will be a greater number of state and non-state actors, as well as different interests to take into account.

International flows/conflicts

After analyzing the levels of national and regional energy governance, this

subsection focuses on the international level. Here, we consider “international” more than just relations between states; in fact, the distances between the countries involved are specifically considered, gaining global coverage.

Trade flows and potential conflicts stand out. Without focusing on the case of trade, since much of the international transit of oil barrels is known to be made by sea, this subsection proposes a critique of the search for energy security (in its broad concept). This is because in some cases the search for energy security may lead to the energy insecurity itself, negatively impacting prices and quantities offered. In fact, there may be different energy conflict nature (e.g., hot wars, coercion, and attacks on infrastructure) waged between and among supplier-, transit-, and consumer-states (Stulberg, 2017), so here we explicitly address the nexus between energy (in)security and international conflicts.

Among the main features of energy system that is more able to impact risk of conflicts, stand out “geographical concentration of primary resources, the number and diversity of exporters on the international energy market, vulnerability of infrastructure to attacks, vulnerability of users to disruptions and externalities related to interconnections with other systems” (Månsson, 2014, p. 106). According to the author, energy can be (i) objective; (ii) mean; or (iii) cause in a conflict. In the first case, by secure and control system structure; or compete for resources. In the second

The Prize and the Quest of Energy Beyond the Oil Paradigm: Renewable energy deployment under the sustainable development agenda

In the second case, due to deliberate reduction of flow by supplier or user; or disturbance induced by a third party; finally, the third case may be because of the resource curse/local abundance; environmental degradation/local scarcity; reduced security of supply; or interactions with food prices (p. 114).

Bashirov (2019, p. 5) analyzes the case of Azerbaijan and argues that “until 1997, US democracy promotion policy was largely ineffective and weak”. Having his foreign policy without focusing on the struggle against international terrorism, characteristic of the first decade of the 21st century, President Trump does not consider democracy promotion by reducing his political and military capital in some countries, differing from the Obama Administration period (p. 22). Therefore, this “flag” has no longer been used to attack regions that, coincidentally, are rich in oil.

Regardless of the nature of the conflict, they have the ability to affect the region politically, socially and economically. In some cases, they can also impact prices and quantities offered for a given energy source – historically, there are different cases in which these conflicts have influenced the value of price of a barrel of oil. Thus,

“a fall in oil prices lowers interest rates and inflation in most countries (...). The effects on real output are positive, although they take longer to materialize (...). On the supply side, the effects of lower oil prices differ widely across the

alternative sources – which are not necessarily unconventional renewable energies. This is the case, for example, with the technical and economic feasibility of shale gas and shale oil, which are already widely used in the US and other countries, such as Argentina, which led to a drop in the price of a barrel of oil in recent years.

“The “shale revolution” evolving in the US since the late 2000s features the use of shale resources thereby increasing the country’s production of oil and natural gas significantly and correspondingly reducing its imports and contributing to oversupply in global markets and decreasing prices” (Aalto *et al.*, 2017, p. 1). The basis of the shale revolution was two significant technological innovations: horizontal drilling and hydraulic fracturing.

At the same time as this trend of relative weight loss in oil is taking place – which still does not mean that it is not relevant in the global scenario –, some international policy analysts have perceived a risk associated with the advance of renewables in the global energy mix. Although it seems to be an initial nonsense, the increase in the share of renewables, especially unconventional ones can add a risk factor associated with their seasonality and intermittency. Precisely for this reason, they are often associated with complementarity with another source already established and conventional or, as a consequence, they need some energy source to serve as a backup for the energy supply.

In this sense, natural gas has been suggested as this backup source, being often associated with the source responsible for the current energy transition. In this scenario, the global gas market is also evolving due to two revolutions: the US shale revolution and the LNG revolution (Sabbatella and Santos, 2020). Thus, because natural gas is:

“one of the few energy resources that can provide effective and reasonably priced backup power when needed, and indeed natural gas is one of the few fossil fuel sources for electric power that is tolerable to the general public in a green sense (...). The net result is that the world’s energy portfolio is ever more dependent on natural gas which has international relations implications almost as powerful as oil has had in the past” (Reynolds, 2018, p. 7).

Without aiming to splurge or to provide a futurology exercise, what we point out here is the risk that natural gas will replace the role that oil currently plays, since an increase in its demand is expected to serve as a backup for electrical systems highly dependent on non-conventional renewable sources. Consequently, it would be possible to imagine a significant change in foreign policy and energy geopolitics, with countries like Russia, Iran, Canada, Qatar and China gaining relevance in the global energy scenario. **Table 2** lists the top 10 producers, consumers and net importers of oil, natural gas and

renewable energy.

As shown, the US currently leads both production and consumption of oil and natural gas. However, specifically with regard to natural gas, it is highlighted that the list of consumers can be strongly affected by the scenario that is presented. When it comes to renewable energies, the participation of countries in the global south already stands out at the top of the main producers and, in particular, the participation of BRICS countries, such as China, India and Brazil.

Conclusions

This paper aimed to discuss the way in which the energy industry is analyzed in the IR, particularly due to its excessive focus on oil industry. We highlight the influence of the second industrial revolution on the emergence of oil, either as a resource for energy purposes, or with its derivatives having different industrial uses.

Offering a broader view beyond the mainstream of IR, our argument is in line with international perceptions that energy geopolitics and foreign oil policy are no longer enough to fully understand the global energy industry of the 21st century. In this sense, it follows the expansion of perception Daniel Yergin, which starts to consider “the prize” and “the quest” beyond the oil paradigm in his last published book.

The oil crises of the 1970s meant that oil importing countries needed to rethink their external

dependence, consolidating the concept of energy security as a state strategy to be pursued. Although it seems consolidated, the concept of “energy security” is slippery, hard to define universally, polysemic, multi-dimensional and context-dependent on the nature of each country/region. However, it is a concept that has been adapted over the past five decades and has consequently appeared in the current debate on promoting the participation of renewable energies (including unconventional ones) in the global energy mix. The same occurs with the domain-dependency binomial, which also reproduces and adapts itself to the energy sources to which it refers.

Seeking the renewable energy deployment within the scope of the sustainable development agenda, we stressed the role of the Paris Agreement, the SDGs and the NDCs in terms of narrowing the link between energy, environment and climate issues. In view of this new paradigm, we analyzed policies and instruments to promote energy security at different levels of governance, namely national, regional and international, reinforcing that some can be applied at different levels. We emphasized not only the role of trade, cooperation and energy integration, but even of conflicts and wars; in these last two cases, we pointed out that the search for energy security ends up having side effects on its own reach.

Finally, by analyzing the progress of share of renewable energies

in the global mix, we showed the need to have an energy source backup. For different reasons, natural gas has been identified as a solution, playing a key role in the current energy transition. Nonetheless, for the sake of reflection and without doing a futurology exercise, a possible new energy geopolitics was pointed out, now anchored in the countries that own and produce natural gas. Given this “new” agenda, the weight of some countries in the global south became quite evident, what is case of the BRICS countries – what may correspond to a new chapter in global energy geopolitics, with dimensions and impacts not yet foreseen.

Notes

2- Generally, in these theoretical debates, energy is assumed as a strategic raw material, being understood as a source of power. Although not necessarily and often central in the analyzes, the role of energy appears in texts by classical (Morgenthau, 1948) even more contemporary realists (Gilpin, 1981), by authors of liberal institutionalism and the theory of interdependence (Keohane and Nye, 1997), as well as by authors of conflicts over resources (Klare, 2001). However, other perspectives have drawn the attention of studies of international energy politics more recently, highlighting gender issues, as well as the relevance of local approaches and sustainability.

3- Despite the growing relevance of the social and environmental dimensions of energy security (Santos, Marques de Souza and Bessa, 2020), the weight of its economic dimension stands out, both for importing countries (adding pressure on the balance of payments) and for exporting countries (whose dependence on its exports represents a possible external restriction) both cases being strongly affected by the international crude oil price.

4- It is also worth mentioning the U.S. position, especially because it is the country with the highest GHG emissions.

The Prize and the Quest of Energy Beyond the Oil Paradigm: Renewable energy deployment under the sustainable development agenda

Tables

Table 1. Drivers, players and barriers of renewable energy deployment

Issue area	What to promote?	Why/How to do so?
Main drivers	Climate change mitigation	improving the share of renewables in the energy mix
	local air pollution	with its associated costs and effects on health
	increased energy security	by decreasing reliance on energy imports
	resilience of the energy system	by predicting climate change-related events and natural disasters
	expanded energy access	by developing off-grid renewable energy markets
	increased access to clean cooking and heating	through the use of distributed renewable energy
	higher revenues than other fuels	due to cost-competitiveness of renewables
Key players and emerging game-changers	local economic value and job creation	as it offers the potential to lower energy spending, increase incomes, and enhance welfare and industrial development
	national and subnational governments	since subnational governments can enact more ambitious policies and targets
	cities and local governments	because cities account for 65% of global energy demand and 70% of anthropogenic carbon emissions
	companies and corporations	by taking advantage of tax incentives or other available renewables policies in their jurisdictions
	utilities	due to their central position, they can influence energy production and use
	regulatory bodies	by shaping needed energy market reforms
	individuals and communities	by making decisions about their own consumption and becoming "prosumers"
Remaining barriers	new players	through digitalization and demand shaping
	awareness and capacity barriers	due to lack of enough information, lack of skilled personnel and training programmes about renewables and their performance
	cost barriers	Specially if compared with competing technologies
	financial barriers	because of the lack of adequate funding opportunities and financing products for renewables
	infrastructure barriers	due to the availability of needed infrastructure to incorporate renewable energy into the energy system
	institutional and administrative barriers	by the lack of institutions and authorities dedicated to renewables
	market barriers	because of inconsistent pricing structures
	public acceptance and environmental barriers	by making renewable energy projects unsuitable for a specific location
regulatory and policy barriers	due to policy design, discontinuity of policies, perverse or split incentives, unfavorable or inconsistent policies, unclear agreements and a lack of transparency.	

Source: own elaboration based in IRENA; IEA; REN21 (2018, p. 19-21).

Table 2. Top 10 producers and consumers of crude oil, natural gas and renewable energy (2017, in Mtoe)

Rank	Crude oil						Natural gas						Renewable energy	
	Production	Value	Consumption	Value	Net imports	Value	Production	Value	Consumption	Value	Net imports	Value	Production	Value
1	US	590.9	US	800.8	China	420.2	US	641.7	US	639.0	Japan	98.2	China	277.9
2	Saudi Arabia	568.7	China	568.2	US	228.1	Russia	581.0	Russia	387.1	China	71.3	India	206.5
3	Russia	549.0	India	214.3	India	187.7	Iran	182.5	China	197.0	Germany	68.8	US	163.9
4	Canada	249.2	Japan	171.4	Japan	185.8	Canada	153.4	Iran	174.7	Italy	56.8	Brazil	122.9
5	Iran	235.5	Russia	149.9	Korea	124.1	Qatar	149.8	Japan	99.9	Turkey	45.0	Nigeria	117.4
6	Iraq	231.5	Saudi Arabia	140.5	Germany	110.5	China	123.9	Canada	96.1	Korea	43.6	Indonesia	82.0
7	China	191.7	Korea	112.0	Singapore	83.4	Norway	108.7	Saudi Arabia	78.0	France	37.7	Canada	49.9
8	UAE	179.0	Brazil	110.4	France	80.1	Australia	87.8	Germany	75.0	Mexico	35.7	Germany	41.6
9	Kuwait	148.2	Canada	102.9	Spain	63.2	Algeria	81.8	UK	67.5	UK	30.9	Ethiopia	38.4
10	Brazil	140.4	Germany	88.1	Italy	52.8	Saudi Arabia	78.0	Mexico	64.3	Spain	27.6	Pakistan	37.2

Source: own elaboration based on IEA Atlas of Energy Database; renewable energies consider conventional and non-conventional sources; 2017 is the last year available in the database.

References

- AALTO, P.; BILGIN, M.; TALUS, K. 2017. *The political economy structures of energy transition: from shale gas to renewable energy*. Paper apresentado no Internationale Energiewirtschaftstagung Klimaziele 2050: Chance für einen Paradigmenwechsel?, Vienna, 15 a 17 de fevereiro.
- ANADÓN, L. D.; BAKER, E.; BOSETTI, V. 2017. "Integrating uncertainty into public energy research and development decisions". *Nature Energy*, v. 2, n. 5, pp. 1-14.
- BASHIROV, G. 2019. "Energy, security and democracy: the shifting US policy in Azerbaijan". *Cambridge Review of International Affairs*, pp. 1-28.
- BENTO, N.; BORELLO, M.; GIANFRATE, G. 2020. "Market-pull policies to promote renewable energy: A quantitative assessment of tendering implementation". *Journal of Cleaner Production*, v. 248, pp. 1-43.
- BOROVSKY, Y.; TRACHUK, K. 2015. "Energy Studies in the Theory of International Relations". *International Trends*, v. 13, n. 4, pp. 86-98.
- BUZAN, B.; WÆVER, O.; WILDE, J. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- CHANG, Y.; FANG, Z.; LI, Y. 2016. "Renewable energy policies in promoting financing and investment among the East Asia Summit countries: Quantitative assessment and policy implications". *Energy Policy*, v. 95, pp. 427-436.
- CHERP, A.; JEWELL, J. 2014. "The concept of energy security: Beyond the four As". *Energy Policy*, v. 75, pp. 415-421.
- CHESTER, L. 2010. "Conceptualising energy security and making explicit its polysemic nature". *Energy Policy*, v. 38, pp. 887-895.
- COOPER, A. S. 2012. *The Oil Kings: How the U.S., Iran, and Saudi Arabia Changed the Balance of Power in the Middle East*. Reprint. New York: Simon & Schuster.
- DUFFIELD, J. S. 2012. "The Return of Energy Insecurity in the Developed Democracies". *Contemporary Security Policy*, v. 33, n. 1, pp. 1-26.
- EL-ASHRY, M. T. 2012. "National Policies to Promote Renewable Energy". *Daedalus*, v. 141, n. 2, pp. 105-110.
- GILPIN, R. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

- GILPIN, R. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- GRAYSON, M. 2017. "Energy transitions". *Nature* 551, pp. S133.
- HÖHNE, N. et al. 2016. "The Paris Agreement: resolving the inconsistency between global goals and national contributions". *Climate Policy*, v. 17, n. 1, pp. 16-32.
- HONEGGER, M.; REINER, D. 2018. "The political economy of negative emissions technologies: consequences for international policy design". *Climate Policy*, v. 18, n. 3, pp. 306-321.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA. 2013. *Coal medium-term market report 2013: Market trends and projections to 2018*.
- INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY – IRENA. 2017. *Perspectives for the energy transition: investment needs for a low-carbon energy system*. Abu Dhabi: IRENA.
- INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY – IRENA. 2019a. *A New World: The Geopolitics of the Energy Transformation*. Abu Dhabi: IRENA.
- INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY – IRENA. 2019b. *Regional Action Plan: Accelerating renewable deployment in Latin America*. Abu Dhabi: IRENA.
- IRENA; IEA; REN21. 2018. *Renewable Energy Policies in a Time of Transition*. Abu Dhabi: IRENA, OECD/ IEA and REN21.
- KALICKI, J. H.; GOLDWYN, D. L. (orgs.). 2013. *Energy and Security: Strategies for a World in Transition*. 2d ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. 2001. *Power and Interdependence (third edition)*. New York: Longman.
- KINLEY, R. 2016. "Climate change after Paris: from turning point to transformation". *Climate Policy*, v. 17, n. 1, pp. 9-15.
- KLARE, M. T. 2001. *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. New York: Metropolitan Books, Henry and Holt Company.
- KRUYT, B. et al. 2009. "Indicators for energy security". *Energy Policy*, v. 37, pp. 2166-2181.
- LUFT, G.; KORIN, A. (orgs.). 2009. *Energy Challenges for the 21st Century: A Reference Handbook*. Santa Barbara, CA: Praeger Security International.
- MÅNSSON, A. 2014. "Energy, conflict and war: Towards a conceptual framework". *Energy Research & Social Science*, v. 4, pp. 106-116.

The Prize and the Quest of Energy Beyond the Oil Paradigm: Renewable energy deployment under the sustainable development agenda

- MOHADDES, K.; PESARAN, M. H. 2017. "Oil prices and the global economy: Is it different this time around?" *Energy Economics*, v. 65, pp. 315-325.
- MORGENTHAU, H. 1948. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace (Brief Edition)*. Boston (MA): McGraw-Hill.
- MOURA, G. N. P. 2017. *Long-term Power Systems Integration Using OSeMOSYS SAMBA - South America Model Base - and the Bargaining Power of Countries: A Cooperative Games Approach*. PhD thesis, PPE/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.
- NEWBERRY, D. M. 2018. "Evaluating the case for supporting renewable electricity". *Energy Policy*, v. 120, pp. 684-696.
- PAREDES, J.R.; SCHAEFFER, R.; SZKLO, A. 2017. *Contribución de las energías renovables a la seguridad energética en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- PASCUAL, C.; ELKIND, J. (orgs.). 2010. *Energy Security: Economics, Politics, Strategies, and Implications*. Washington, DC: Brookings Institution.
- POLLITT, M. G. 2019. "The Single Market in Electricity: An Economic Assessment". *Review of Industrial Organizations*, v. 55, n. 1, pp. 63-87.
- RAMOS, D. S. 2016. "Electricity Markets Regional Integration: Conceptual Basis, Potential Benefits and Opportunities for the Southern Cone". In: CASTRO, N. J.;
- ROSENTAL, R. (orgs.) *Integration and Electric Energy Security in Latin America*. Rio de Janeiro: Oficina de Livros, pp. 73-98.
- REYNOLDS, D. B. 2018. "Natural Gas and International Relations: How Renewable Energy Creates Discord". *IAEE Energy Forum*, n. 4, pp. 7-12.
- SABBATELLA, I; SANTOS, T. 2020. "The IPE of Regional Energy Integration in South America". In: VIVARES, E. (org.). *The Routledge Handbook to Global Political Economy: Conversations and Inquiries*, 1st Edition. Routledge. No prelo.
- SANTOS, T. 2018. *Regional Energy Security: Re-evaluating concepts and policies to promote energy integration in Mercosur*. PhD thesis, PPE/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.
- SANTOS, T.; SABBATELLA, I. 2020. "Energy (and Climate) Challenges in South America: What planning for what transition?" In: NOURA GUIMARÃES, L. (org.). *The Regulation and Policy of Latin American Energy Transitions*. Elsevier. No prelo.

- MOHADDES, K.; PESARAN, M. H. 2017. "Oil prices and the global economy: Is it different this time around?" *Energy Economics*, v. 65, pp. 315-325.
- MORGENTHAU, H. 1948. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace (Brief Edition)*. Boston (MA): McGraw-Hill.
- SANTOS, T.; SOUZA, D. M.; BESSA, M. Energy (In)Security beyond the Oil Paradigm: The EU's dependence on "the other" in the case of natural gas. *OIKOS - Revista de Economia Política Internacional*, 2020. No prelo.
- SHOKRI, A.; HEO, E. 2012. "Energy Policies to promote Renewable Energy Technologies; Learning from Asian Countries Experiences". Paper apresentado no *3rd IAAE Asian Conference*, Kyoto, 20 a 22 de fevereiro.
- SINGER, C. E. 2008. *Energy and International War: From Babylon to Baghdad*. Hackensack, NJ: World Scientific Press.
- SOVACOO, B. K. 2011. "Evaluating energy security in the Asia Pacific: Towards a more comprehensive approach". *Energy Policy*, v. 39, pp. 7472-7479.
- STULBERG, A. N. 2017. *Energy and International Security*. Oxford Bibliographies.
- TONGSOPIT, S. *et al.* 2016. "Energy security in ASEAN: A quantitative approach for sustainable energy policy". *Energy Policy*, v. 90, pp. 60-72.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. 2000. *World Energy Assessment, energy and the challenge of sustainability*. New York: UNDP.
- VAN DE GRAAF, T.; COLGAN, J. 2016. "Global energy governance: a review and research agenda". *Palgrave Communications*, v. 2, n. 1, pp. 1-12.
- VAN DER HOEVEN, M. 2011. "Ensuring energy security in times of uncertainty". *World Energy Insight*. Disponível em: www.firstmagazine.com/DownloadSpecialistPublicationDetail.508.ashx.
- VIÑUALES, J. E.; DEPLEDGE, J.; REINER, D. M.; LEES, E. 2016. "Climate policy after the Paris 2015 climate conference". *Climate Policy*, v. 17, n. 1, pp. 1-8.
- VIVODA, V. 2010. "Evaluating energy security in the Asia-Pacific region: A novel methodological approach". *Energy Policy*, v. 38, pp. 5258-5263.
- VON HIPPEL, D. *et al.* 2011. "Energy security and sustainability in Northeast Asia". *Energy Policy*, v. 39, pp. 6719-6730.
- WÆVER, O. 1995. "Securitization and Desecuritization". In: LIPSCHUTZ, R. D. (org.). *On Security*. New York: Columbia University Press, pp. 46-86.

The Prize and the Quest of Energy Beyond the Oil Paradigm: Renewable energy deployment under the sustainable development agenda

WÆVER, O. 2004. *Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New Schools in Security Theory and the Origins between Core and Periphery*. Montreal: ISA Conference.

WENGER, A.; ORTTUNG, R. W.; PEROVIC, J. (orgs.). 2009. *Energy and the Transformation of International Relations: Toward a New Producer-Consumer Framework*. 1st ed. New York: Oxford University Press.

YERGIN, D. 1991. *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power*. New York: Free Press.

YERGIN, D. 2006. "Ensuring energy security". *Foreign Affairs*, v. 85, n. 2, pp. 69-82.

YERGIN, D. 2011. *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World*. New York: Penguin.

ZAMAN, R.; BRUDERMANN, T. 2018. "Energy governance in the context of energy service security: A qualitative assessment of the electricity system in Bangladesh". *Applied Energy*, v. 223, pp. 443-456.

Resumo

Esse artigo tem como principal objetivo analisar a segurança energética para além do paradigma do petróleo, dada a agenda de desenvolvimento sustentável. Para tal, parte dos termos chave “the prize” e “the quest” dos livros de Daniel Yergin para evidenciar como a segunda revolução industrial e as crises do petróleo dos anos 1970 reforçaram o papel do petróleo na geopolítica mundial. A partir de 2015, com o Acordo de Paris, os ODS e as NDCs, argumentamos que binômio domínio-dependência e o conceito de segurança energética têm se moldado e sobrevivido à nova conjuntura. Logo, analisamos como diferentes níveis de governança energética (doméstico, regional e internacional) podem contribuir (positiva e negativamente) para o aumento da participação das renováveis na matriz energética global, indicando a possibilidade de o gás natural substituir o papel do petróleo nos próximos anos.

Palavras-chave: energia; segurança energética; petróleo; energias renováveis; desenvolvimento sustentável.

Abstract

This paper aims to analyze energy security beyond the oil paradigm, given the sustainable development agenda. To this end, we start from the

key terms “the prize” and “the quest” in Daniel Yergin’s books to show how the second industrial revolution and the oil crises of the 1970s reinforced the role of oil in world geopolitics. From 2015, with the Paris Agreement, the SDGs and the NDCs, we argue that the domain-dependency binomial and the concept of energy security have been shaped and survived the new conjuncture. Therefore, we analyze how different levels of energy governance (domestic, regional and international) can (positively and negatively) contribute to the increase in the share of renewables in the global energy mix, indicating the possibility of natural gas replacing the role of oil in the next years.

Keywords: energy; energy security; oil; renewable energies; sustainable development.

As alterações climáticas como reestruturadoras do Sistema Internacional e como catalisadoras de mudanças da Ordem Mundial

Mariana Riquito (1)

1- Mestre em Sociologia e Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos de Bordeaux (IEP/Bordeaux). Email: mariana.riquito@gmail.com

Até aos anos 1970, a maioria dos governos nacionais e das organizações internacionais (OIs) consideravam as questões ambientais, e especificamente as alterações climáticas, como um assunto de pouca importância. Com efeito, quer na definição dos interesses nacionais dos Estados quer na agenda internacional, esta questão era tratada como secundária (Chasek et al., 2018). Ora, desde então que as alterações climáticas se tornaram um assunto político de indubitável relevância internacional (Paterson e Grubb, 1992).

Isto porque, durante as décadas de 1970 e de 1980, os movimentos ambientalistas nos países industrializados ganharam força e expressão (Paterson, 2005; Mies e Shiva, 2014; Chasek et al., 2018), as consequências do impacto humano sobre o clima tornaram-se cada vez mais visíveis (Milani, 1998), o que, por sua vez, levou a que os decisores políticos organizassem uma série de conferências internacionais em torno do assunto (Paterson e Grubb, 1992). Estes três fatores levaram à construção

de um consenso científico e político quanto à ameaça representada pelas alterações climáticas e quanto à necessidade de agir, globalmente, para as mitigar. Hoje em dia, indubitavelmente, as alterações climáticas constituem o maior desafio colocado à Humanidade e a forma como o abordamos tornar-se-á a questão definidora do nosso século.

O Artigo 1 da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCC, na sigla inglesa) define “alterações climáticas” como “*Uma mudança de clima atribuída direta ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera global e que é adicional à variabilidade natural do clima observada em períodos comparáveis.*” (United Nations, s. d.). Assim, de acordo com a UNFCC, as alterações climáticas referem-se, pois, a mudanças no estado do clima que perduram por longos períodos (tipicamente durante, pelo menos, algumas décadas). Ademais, fica esclarecido que as alterações climáticas são, na definição adotada pelas Nações Unidas, simultaneamente

um fenômeno natural, causado pela concentração de gases de efeito estufa (GEE); e um fenômeno causado, direta ou indiretamente, pelas atividades humanas. Ora, são as mudanças climáticas provocadas pelas atividades humanas que interessam e preocupam a comunidade científica, os decisores políticos e a sociedade civil – e é então de alterações antropogênicas no estado do clima que trataremos neste paper.

Como tem vindo a alertar o Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (IPCC na sigla inglesa)², as alterações dos sistemas naturais causadas pelas atividades humanas traduzir-se-ão numa série de danos irreversíveis que colocarão em risco as populações de todo o globo, mas com especial incidência nas populações mais vulneráveis (IPCC, 2014). Esta organização prevê que, caso não haja uma redução significativa das emissões de GEE, em poucos anos, as calotes polares poderão desaparecer, o nível das águas do mar irá subir de forma drástica, haverá uma grande perda de biodiversidade, iremos assistir a longos e mais frequentes períodos de extrema seca, os recursos hídricos irão esgotar-se em certas partes do mundo, e assistiremos a um aumento – em intensidade e frequência – de fenômenos climáticos extremos, tais como furacões, tornados, chuvas torrenciais, e temperaturas extremas (*ibid.*).

Ademais, como alertam diversos órgãos internacionais, todos estes fenômenos serão sinónimos de um

aumento significativo de deslocados forçados, de uma maior propagação de doenças, da fome, da pobreza, da miséria, que afetarão especialmente aquelas comunidades que já são, à partida, mais vulneráveis. Segundo estimativas do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), entre 2008 e 2015, 203,4 milhões de pessoas foram deslocadas por desastres climáticos e, desde a década de 1970, que a probabilidade de existirem deslocamentos forçados por conta das alterações climáticas duplicou (UNHCR, 2017). Apenas em 2018, mais de 17 milhões de pessoas em todo o mundo viram a sua vida afetada e perderam a sua subsistência ou residência devido a fenômenos naturais extremos associados às alterações climáticas, tais como furacões ou secas prolongadas (Migration Data Portal, 2018). Como alerta a Organização Mundial de Saúde (OMS), as alterações climáticas antropogênicas, ao impactarem diretamente a qualidade e o acesso a água potável, a alimentos e ao ar limpo, afetam de forma drástica as condições de saúde das populações, pelo que esta organização estima que, entre 2030 e 2050, as alterações climáticas antropogênicas causem, por ano, 250 mil vítimas mortais (World Health Organization, s. d.). Por todas estas razões, podemos afirmar que as alterações climáticas são uma ameaça multifacetada e multiplicadora de riscos.

O IPCC é uma organização científico-política, criada em 1988, por iniciativa do Programa das Nações Unidas para o

Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização Meteorológica Mundial. O IPCC é considerado a autoridade máxima no referente a estas questões.

Em suma, há décadas que os órgãos internacionais alertam para os riscos, as consequências e as ameaças das alterações climáticas, causadas pelas ações humanas. Pela sua natureza eminentemente transnacional, as alterações climáticas têm vindo a reconfigurar o Sistema Internacional (SI). Neste artigo, exploramos, na primeira parte, a forma como as alterações climáticas reconfiguraram o SI, fazendo emergir novos atores, novos regimes, novos interesses e novas dinâmicas de distribuição de poder. Na segunda parte, analisamos de que forma o SI está despreparado para fazer face a este desafio coletivo, quer de um ponto de vista estrutural quer do ponto de vista conjuntural, pois as estruturas de poder deste sistema criam uma camisa de forças que bloqueia as tendências progressistas e contra-hegemónicas. Tendo isso em vista, na terceira parte, defendemos a necessidade de optarmos por grelhas teóricas emancipatórias, como é o caso das Green Politics, que, ao colocarem as alterações climáticas no cerne da sua análise permitem repensar as estruturas e dinâmicas do SI, procurando dar respostas satisfatórias para a crise ambiental.

A Institucionalização das Alterações Climáticas no Sistema Internacional

Se é verdade que desde o início do século XX a temática ambiental está presente nas agendas dos Estados, foi apenas a partir dos anos 1970 que as discussões e as negociações sobre a temática específica das alterações climáticas se sistematizaram, e que órgãos e instituições específicas foram criados (Ribeiro, 2001; Avelhan, 2013). Essa ebulição de conferências, tratados, departamentos e outras manifestações de tomada de decisão política contribuíram para a formação do Regime Internacional das Mudanças Climáticas (RIMC). Em Relações Internacionais (RI), o conceito de “regime” foi cunhado por Krasner, que o definiu da seguinte forma: *“Princípios, normas, regras e procedimentos implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais”* (Krasner, 1982, p. 186). A definição tem vindo a ser aprimorada e utilizada por diversos autores e autoras para, no fundo, se referirem a instituições sociais que assentam em princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão – explícitos ou implícitos – e que programam as interações dos diferentes atores em assuntos específicos, no âmbito das RI.

O RIMC é um dos mais complexos regimes internacionais, já que, pela sua natureza, rompe com as barreiras entre a economia, o meio ambiente, a sociedade e a política. Para além disso, este regime trata de um

problema – talvez o único – que é considerado uma “*preocupação comum da Humanidade*”, ou ainda “*patrimônio comum da Humanidade*” (Avelhan, 2013, p. 39).

Segundo Ribeiro (2001), este regime evoluiu, de forma quantitativa e qualitativa, a partir dos anos 1970. *Quantitativa* pois assistimos a uma proliferação de encontros internacionais e multilaterais sobre o tema; *qualitativa* pois o foco principal desses encontros deixou de ser o simples estudo do meio ambiente e dos impactos humanos no mesmo para passar a centrar-se em formas, instrumentos e medidas concretas de controle e de mitigação das alterações climáticas.

Em 1972, com a realização da a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (CNUMAH), inaugurou-se formalmente o RIMC (Milani, 1998; Ribeiro, 2001; Avelhan, 2013; Bezerra, 2013). Aqui, os Estados reconheceram, pela primeira vez, o seu dever de proteger o meio ambiente através de medidas concretas (Barros-Plataiu, 2006). É de salientar que nesta Conferência fica clara uma divisão do trabalho e das responsabilidades que perdura até aos dias de hoje: aquela segundo a qual a responsabilidade dos países periféricos é inferior à dos países centrais. Como a Conferência se realizou em plena Guerra Fria, a divisão centrou-se entre países do Leste e países do Oeste sendo que os primeiros reivindicavam o seu direito ao desenvolvimento.

É neste embate que surge o

conceito de “*desenvolvimento sustentável*”, que será um princípio-chave das discussões durante as décadas de 1970 e 1980. Como resume Barros-Plataiu, o conceito de “*desenvolvimento sustentável*” implica privilegiar políticas – domésticas e internacionais – tridimensionais: “*ambientalmente responsáveis, economicamente viáveis e socialmente justas*” (2006, p. 254). Ou seja, foi nesta altura que o discurso internacional passou a estabelecer uma relação direta entre a proteção ambiental e o direito ao desenvolvimento. Assim, também em 1972, foi criado o PNUMA (Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente), destinado a “*coordenar as ações internacionais de proteção ao meio ambiente e promover a ideia de desenvolvimento sustentável*” (Avelhan, 2013, p. 40).

Foi igualmente na sequência da CNUMAH que as Organizações Não Governamentais (ONGs) passaram a exercer uma ação mais contundente, amplificando a sua participação em fóruns internacionais bem como mobilizando cada vez mais a opinião pública (Ribeiro, 2001). Esta ação concertada entre ONGs, dirigentes nacionais e líderes mundiais contribuiu, definitivamente, para que o meio ambiente adquirisse uma maior “*visibilidade social*”, emergisse como uma nova “*questão política*” e se construísse como um “*problema social*” (Milani, 1998, p. 307).

Ora, durante a primeira metade dos anos 1980, a temática ambiental foi,

de certo modo, relegada a segundo plano, pois, durante esse período, o mundo assistiu a um *revival* de tensões ideológicas próprias à Guerra Fria, o que contribuiu para “o enfraquecimento do meio ambiente como elemento catalisador dos interesses mundiais” (*ibid.*, p. 314). Contudo, a partir da segunda metade dos anos 1980, a confirmação sucessiva de desastrosos fenómenos ecológicos (desertificação, chuvas ácidas, redução da camada de ozono, etc.) fez com que a problemática ambiental retomasse, de novo, a sua notoriedade e saliência na agenda pública internacional.

Consequentemente, no final da década de 1980, assistimos a uma proliferação de produção de normas e de tratados sobre as alterações climáticas, o que demonstra a maneira como estas se institucionalizaram. Em 1989, a Resolução 44/228 da AGNU convocaria a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) para 1992, que veio a ser sediada no Rio de Janeiro. Durante a Rio-92, também conhecida como Cúpula da Terra, à semelhança do que acontecera em Estocolmo, renovou-se o diálogo em torno de políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

Durante esta Conferência, as divergências alargaram-se ao interior dos Estados, pelo que foi durante a Rio-92 que se institucionalizaram as coligações internacionais, próprias ao RIMC. Os países ditos “em desenvolvimento”, por um lado,

dividiram-se em (1) países produtores de petróleo, opostos ao controle de emissões de CO₂, (2) pequenos países insulares (*Small Island States*), preocupados com a sua própria sobrevivência e segurança nacionais, e (3) países do G-77, que defendiam medidas baseadas na distribuição equitativa dos projetos de desenvolvimento. Os países industrializados, por outro lado, dividiram-se entre (1) aqueles que defendiam a estabilização das emissões (nomeadamente os países nórdicos bem como o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e uma parte dos países da OCDE), (2) aqueles que se opunham a qualquer tomada de medida quantitativa (tradicionalmente, os Estados Unidos da América) e (3) aqueles que hesitavam entre estas duas posições (tradicionalmente, o Japão) (Patterson e Grubb, 1992; Viola e Leis, 1995; Milani, 1998). Perante esta constelação diferenciada da agenda dos diferentes Estados, a retórica do desenvolvimento sustentável enfraqueceu-se face ao poderoso guarda-chuva dos interesses económicos, demográficos e institucionais dos diferentes atores.

Contudo, a utilização do critério histórico de emissões como forma de diferenciar os países e os seus respetivos graus de responsabilidade pelo aumento das emissões de GEE é notável. Este princípio sublinha não só a imbricação entre as preocupações ecológicas e económicas, mas também a interconexão entre as preocupações

ecológicas e as responsabilidades sociohistóricas. Podemos considerar que tal foi uma vitória das diplomacias e das políticas externas dos países ditos “em desenvolvimento”, já que, ao lermos os princípios da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, compreendemos de que forma, sistematicamente, se salvaguardam as vontades já expressas anteriormente, em Estocolmo, pelos países do Sul Global. O princípio 7 da Declaração do Rio – das *responsabilidades comuns, mas partilhadas* – foi justamente o que permitiu aos países do Sul receberem financiamento e transferência de recursos e de tecnologias da parte de países desenvolvidos para o desenvolvimento do hemisfério Sul (Barros-Platiau, 2006, p. 267-269). O reconhecimento, por parte dos Estados soberanos de que ser *soberano* é ser *responsável*, isto é, fazer um uso racional dos seus recursos naturais em nome do desenvolvimento sustentável, foi um passo de extrema importância na construção do RIMC.

Tendo em vista esta divisão das responsabilidades, em 1994, entrou em vigor a UNFCCC. A UNFCCC, durante as décadas de 1990 e inícios dos anos 2000, foi o principal fórum de discussão sobre alterações climáticas (Sosa-Nunez e Atkins, 2016). Foi, por exemplo, na terceira COP, em dezembro de 1997, que se assinou o Protocolo de Quioto, considerado, durante muito tempo, como o principal instrumento do RIMC (Avelhan, 2013). Esta Convenção organiza-se por meio de reuniões

anuais, denominadas de Conferências das Partes (COP) e divide os países em quatro grupos distintos, seguindo, como vimos, a divisão de responsabilidades sociohistóricas, interesses económicos e as próprias dinâmicas geopolíticas do SI.

Em 2015, durante a COP-21, 195 Estados assinaram o Acordo de Paris. Reconhecendo a mudança climática como “*uma preocupação comum da humanidade*” (Acordo de Paris, 2015), o objetivo do Acordo é “*fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e os esforços para erradicar a pobreza*” (*ibid.*, Artigo 2, alínea 1). Este Acordo constitui um marco histórico de extrema relevância para o RIMC, quer pela quantidade ímpar de países signatários quer pela firmeza das declarações. Como tal, ele simboliza a acrescida importância e premência que as mudanças climáticas assumem na agenda internacional. Porém, à semelhança do que havia acontecido em Quioto, a implementação destas medidas depende única e exclusivamente da vontade dos Estados soberanos. Não havendo mecanismos de sanção suficientemente satisfatórios, o Acordo, em última instância, dependerá da vontade política dos Estados.

Esta primeira abordagem histórica sobre a construção do RIMC permite-nos traçar, por um lado, os principais conceitos que estruturam este regime: o desenvolvimento sustentável, o interesse geral da humanidade, o

direito das gerações futuras, o património comum da humanidade, a segurança em matéria ambiental, as responsabilidades sociohistóricas dos países do Norte Global e as responsabilidades comuns, porém, diferenciadas (Barros-Platiau, 2006). O RIMC caracteriza-se pela sua multilateralidade, pela “*presença de um grande número de participantes, um ambiente de incerteza, a ausência de mecanismos satisfatórios de sanção, problemas de colaboração, problemas de persuasão e de legitimação*” (Avelhan, 2013, p. 43).

Por outro lado, esta linha cronológica serve de base para que se possam tecer algumas análises sobre a forma como as mudanças climáticas passaram, definitivamente, a ser um elemento de mudança e de reestruturação do SI. Em primeiro lugar, podemos considerar que o debate inaugurado pelo Relatório Brundtland em 1987, consolidado em conferências como a CNUMAH, a Rio-92 ou as diversas COPs, popularizado pelos efeitos mediáticos das ações das ONGs e das contestações de ativistas, tornou-se não um debate tecnicista, mas sim um debate em torno da *governance* do planeta. As alterações climáticas passaram a ser vistas como uma ameaça à segurança dos Estados (Baysal e Karakas, 2017) bem como um assunto económico primordial. Por isso mesmo, hoje em dia podemos falar verdadeiramente de uma *global environmental governance*. Este termo diz respeito a formas de governança em

torno de questões ambientais, e especificamente das alterações climáticas, que não dependem estritamente dos Estados soberanos, e que emergiram justamente porque o Estado não é adequado para dar resposta aos desafios ecológicos e ambientais: “*é simultaneamente muito pequeno e muito grande para tal tarefa*” (Paterson, 2005, p. 251). Como tal, as práticas de governança, numa perspetiva ecológica, dirigem-se simultaneamente para a escala global e regional, e para a escala nacional e local. As alterações climáticas provocaram, assim, uma mudança na escala da autoridade na tomada de decisões do SI. Percebemos então de que forma os regimes, no conceito de Krasner, modelam as agendas dos Estados, impactam os seus comportamentos e as normas por eles adotadas.

Em segundo lugar, podemos dizer que a própria estrutura e dinâmica deste Regime é *modelada por* e *modela* as mudanças no SI: em Estocolmo, as divisões Leste/Oeste, típicas da Guerra Fria, eram visíveis; no Rio de Janeiro, estas passaram à dicotomia Norte/Sul, “*divisão*” mais apropriada para entender as dinâmicas políticas após o fim da Guerra Fria. Hoje em dia, estas binárias divisões já não refletem a ordem mundial (predominantemente mais multipolar) e, por isso mesmo, o RIMC complexificou-se, dando azo a novos desafios e novas perspetivas.

Em terceiro e último lugar, podemos ainda argumentar que a proliferação de acordos multilaterais ambientais

representa uma grande conquista da diplomacia internacional que, segundo Chasek et al. (2018, p. 254), tem vindo a centrar-se na temática ambiental muito mais que em qualquer outro assunto global. Em 2018, por exemplo, haviam sido negociados mais de 280 acordos multilaterais ambientais e cerca de 1150 acordos multilaterais e 1500 acordos bilaterais contêm a palavra “ambiente” (*ibid.*, p. 257). Como afirmam Sosa-Nunez e Atkins (2016), as alterações climáticas tornaram-se um “*item independente nas agendas internacionais, mesmo em cúpulas económicas e de segurança*” (p. 64). Por todas estas razões, argumentamos que o meio ambiente se tornou, definitivamente, uma problemática estrutural e estruturante do SI.

A Despreparação do Sistema Internacional face ao desafio das alterações climáticas

Na primeira parte deste paper, demonstrámos de que forma o meio ambiente e, mais especificamente, as alterações climáticas se tornaram uma questão crucial no SI. As alterações climáticas têm problematizado e contribuído para redefinir as fronteiras entre o nacional e o internacional, o socioeconómico e o ambiental, o humano e o natural, os modos de resolução e de regulação de conflitos, o papel do Estado, das organizações internacionais, dos agentes económicos e das organizações da sociedade civil.

Contudo, uma série de fatores

sistémicos e conjunturais persistem, colocando barreiras a uma efetiva implementação de políticas globais de mitigação das alterações climáticas. Certas teorias críticas, mais críticas do SI, denunciam a forma como este sistema alberga em si mesmo relações e dinâmicas de poder que não permitem uma resolução da crise ambiental/ecológica. A teoria das Green Politics aplicada às RI, por exemplo, é um bom ponto de partida para entender a despreparação do SI face a este desafio coletivo.

Sendo uma teoria fundamentalmente crítica, as Green Politics partem do postulado que uma reconfiguração das estruturas do SI é necessária, caso queiramos solucionar a problemáticas das alterações climáticas. Para este(a) autore(a)s, a crise ecológica é a expressão mais evidente de uma profunda crise sociopolítica de dimensão planetária (Allegretti et al., 2013). Ora, entendida deste modo, é lógico que as atuais estruturas não estão preparadas nem são adequadas para lidar com a destruição socioecológica acelerada.

Há três características endémicas ao SI que dificultam a ação concertada em matéria de alterações climáticas: (1) a sua estrutura anárquica, (2) a incongruência fundamental entre a estrutura do SI – baseada na soberania estatal – e a estrutura necessária à resolução do problema ambiental, inerentemente transestatal, e (3) a tensão entre os princípios do Direito Internacional, assentes justamente no

princípio da soberania, e os princípios que deveriam reger a cooperação em matéria ambiental, uma questão que extravasa as fronteiras nacionais. Ademais, há igualmente fatores conjunturais que parecem dificultar a concertação de respostas coletivas para este problema, é de mencionar (1) a grande disparidade de riquezas entre países, (2) a proliferação de atores com interesses divergentes que dificulta a concertação negociada, (3) a necessidade de se adotar políticas universais num SI cada vez mais dividido, e (4) a ascensão de governos de extrema-direita, tendencialmente anti-ambientalistas.

A estrutura anárquica do SI, isto é, a ausência de hierarquia, ou a inexistência de um governo mundial com autoridade reconhecida para manter a ordem e ditar as regras, é um impedimento básico à efetividade do RIMC. As Teorias das Relações Internacionais (TRI), através de vários ângulos, têm-se debruçado, ao longo dos anos, sobre as consequências da anarquia do SI. Um dos elementos geralmente apontados é o facto de os Estados considerarem que apenas necessitam deles próprios para assegurar a sua segurança (nomeadamente de acordo com a perspetiva realista); conseqüentemente, os Estados preferem a sua *independência* face à *interdependência* e, portanto, uma cooperação internacional efetiva apresenta-se difícil de atingir.

Desde logo, a estrutura

anárquica coloca uma grande pressão à implementação do RIMC. Por um lado, Estados ditos mais “fortes” tentam muitas vezes ditar os termos do debate por medo que Estados ditos mais “fracos” tenham menos custos que eles na implementação dos Acordos. Esta tensão entre custo/benefícios no que toca a Acordos sobre mudanças climáticas muitas vezes prende-se com o cálculo dos custos económicos e/ou securitários. Esta tensão inerente entre os interesses *soberanos* dos Estados e o interesse *comum* da Humanidade é um fator sistémico que continua a dificultar a implementação de políticas eficazes para mitigar os efeitos humanos sobre os sistemas naturais. A teoria das Green Politics, cujo um dos principais pilares é a descentralização do poder, sugere justamente que esta estrutura do SI baseada em Estados soberanos é contraproducente para a resolução da crise ecológica e que apenas uma mudança radical, que coloque as preocupações ambientais ao centro das suas práticas políticas, poderá dar resposta a este desafio coletivo.

Um outro fator sistémico que impede que o Regime seja eficaz – e que resulta diretamente da estrutura anárquica do SI – é a falta de congruência entre os princípios do SI e a própria natureza da questão ambiental, como denunciam o(a)s autore(a)s das Green Politics. O entusiasmo sentido no início do século – o de que o SI seria tendencialmente regido por instituições multilaterais ao invés de Estados, que apelava à cooperação entre países ao invés da

tradicional dinâmica realista da soberania – parece, de forma cada vez mais acentuada, estar a desvanecer-se. Se o princípio da soberania é a base da ordem mundial atual, as questões ambientais deixam bem claro que este princípio basilar necessita ser repensado, já que estas não respeitam os limites das fronteiras nacionais. Isto é, a própria estrutura do SI é incompatível com uma resolução eficaz do problema ambiental – fundamentalmente transnacional, multifatorial e interdependente (Chasek et al., 2018, p. 259-261). A utilização do termo “Antropoceno”, originalmente cunhado por Paul Crutzen e Eugene Stoermer (2000), para designar a época em que vivemos – a Era dos Humanos – obriga-nos justamente a transcender e repensar as estruturas do sistema de Estados. Este conflito estrutural entre a ordem mundial de Estados soberanos e os sistemas ecológicos afetou, por diversas vezes, as negociações internacionais no âmbito das alterações climáticas (Chasek et al., 2018, p. 262).

De forma semelhante, o princípio basilar do Direito Internacional é a soberania. O Princípio 21 da Declaração de Estocolmo (1972) diz que *“Os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos ao aplicarem a sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição*

nacional.” Este princípio é por muitos considerado uma das mais importantes fundações do Direito Internacional Ambiental (Chasek et al., 2018, p. 262). Ora, ele ilustra bem a tensão entre o princípio da soberania e as implicações da questão ambiental, já que, por um lado, mantém o princípio da soberania como basilar, mas, por outro, reconhece que o meio ambiente extravasa as fronteiras nacionais. É ilógico apelar unicamente à responsabilidade estatal em matérias ambientais cujas consequências vão muito para além dos limites nacionais. Esta tensão entre as duas estruturas coloca um sério problema à implementação de efetivas políticas públicas globais para o urgente problema que representa a crise ambiental.

Ademais, há outros elementos sistémicos do SI que impõem barreiras à resolução da crise ecológica. O sistema atual – fundamentalmente baseado no comércio livre, na extração de recursos e na produção de baixo custo – não é compatível com o bem-estar e a preservação dos ecossistemas (Mies e Shiva, 2014; Solón, 2019). De facto, historicamente, o crescimento exponencial, próprio da estrutura económica capitalista, tem vindo a destruir processos naturais fundamentais para a manutenção da vida no Planeta. Uma vez mais, podemos servir da teoria das Green Politics, cujo um dos pilares centrais é a crítica ao crescimento ilimitado. Para o(a)s autore(a)s desta corrente crítica, o avanço tecnológico e industrial, que

permitiu o “progresso” das nossas sociedades está na origem mesmo da crise ecológica.

Como tal, ao analisarmos o SI à luz das Green Politics, podemos concluir que a própria estrutura e funcionamento do SI são incongruentes com a questão ecológica. Desde logo, estes não são adequados para resolver os complexos, interdependentes e internacionais problemas ambientais cujas causas, impactos e soluções transcendem as fronteiras políticas. Esta observação levar-nos-à, na terceira parte deste paper, a explorar esta teoria, que assente em práticas mais cooperativas, celebrando a interdependência e a cooperação entre os diferentes atores do SI.

Para além de fatores sistémicos, há elementos conjunturais que parecem igualmente travar a implementação eficaz de políticas de mitigação das alterações climáticas. Podemos mencionar, a esse respeito, a disparidade de riquezas entre países como um obstáculo à implementação efetiva do RIMC. Sabemos que os impactos das alterações climáticas não se sentem da mesma forma em todas as partes do globo; pelo contrário, são os países mais pobres e as comunidades mais vulneráveis que mais são afetados, apesar de serem estes os que menos contribuem para a degradação ambiental. Ora, as desigualdades económicas bloqueiam recorrentemente os esforços deliberativos em matéria de cooperação ambiental. Por um lado, os países ditos

negociações era baseado no conceito de “*um acordo global de cima para baixo*”, que era “*negociado pelos governos por meio de um processo de busca de consenso, em que um número relativamente pequeno de grandes países ou coalizões de países tinha influência consistente nas áreas temáticas*” (Chasek et al., 2018, p. 357). Ora, o modelo atual é, pelo contrário, um modelo “*de baixo para cima*”, baseado em atos voluntários, composto por líderes provenientes de grupos muito distintos com interesses igualmente divergentes (*ibid.*).

Esta mudança no esquema de negociação acompanhou evidentemente as mudanças na ordem mundial: hoje, num mundo fundamentalmente multipolar, seria impensável que o modelo de 1972 ou 1992 ainda se reproduzisse. Com efeito, atualmente, muitos países ou coalizões de países têm interesses transversais e, por vezes, contraditórios em variados assuntos. A proliferação de atores torna mais difícil atingir consenso alargado no que toca às questões ambientais, nomeadamente quando alguns regimes exigem unanimidade. Contudo, há também um óbvio lado positivo deste aspeto: por exemplo, o facto de atores não-estatais participarem nas conversas diferencia o debate e abre-o a tópicos que geralmente não estariam na mira dos Estados. Nesse âmbito, podemos então dizer que a *global environmental governance* passou de ser puramente uma *governance* de âmbito intergovernamental para uma

governance constituída quer por atores públicos quer por atores privados, ambos igualmente engajados nos processos de tomada e de implementação de decisões.

Um outro fator que parece dificultar a eficiência do RIMC – e que provém, aliás, deste último que mencionámos – é a necessidade de se tomarem políticas universais e universalizantes, num mundo, contudo, cada vez mais polarizado. Os desafios das alterações climáticas são fundamentalmente universais. Os efeitos das alterações climáticas, embora de maneira diferenciada, impactam o conjunto das populações mundiais, independentemente do género, da classe socioeconómica, da etnia, da região. Ora, num mundo multipolar, mas em clara reconfiguração das suas dinâmicas e lógicas de poder – em que o multilateralismo parece estar a perder-se em detrimento de dinâmicas bilaterais, em que assistimos a um fechamento dos Estados sobre si próprios, com agendas de Política Externa (PE) muito mais voltadas para interesses domésticos que para interesses globais – esta necessidade de universalidade tem-se tornado cada vez mais inatingível.

Com efeito, vivemos tempos de mudanças estruturais e de reconfigurações da ordem mundial. A ascensão de governos de extrema-direita que se reivindicam de uma pauta abertamente anti-ambientalista parece ser apenas mais um fator ilustrativo da dificuldade global em dar respostas

(Sosa-Nunez e Atkins, 2016, p. 226-227). No entanto, dois anos após sua realização, o recém-eleito Presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Donald Trump, anunciou que iria encetar o processo de retirada do seu país do Acordo. Em 2019, o Presidente brasileiro Jair Bolsonaro expressou igualmente o seu desejo de retirar o Brasil dos Estados signatários do Acordo de Paris, cancelou inclusive a Cúpula do Clima na América do Sul e desistiu de sediar a COP em 2019. Portanto, se é verdade que a adoção, em 2015, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e do Acordo de Paris foram duas grandes conquistas da comunidade internacional, esta tendência global de governos de extrema-direita marca uma mudança fundamental na dinâmica política do SI.

Como tal, hoje em dia, vivemos um paradoxo: as alterações climáticas sentem-se mais que nunca, mas, ao mesmo tempo, assistimos à emergência de chefes de Estado proferindo discursos e colocando em prática agendas de PE que negam e/ou dificultam a ação internacional neste campo. Os discursos destes líderes assentam na ideia de que qualquer ação tomada para mitigar o impacto das ações humanas sobre o clima coloca uma ameaça ao *statu-quo*, nomeadamente aos seus interesses económicos e à sua soberania nacional. Isto é, as suas construções discursivas assentam em ideias de (in)segurança, através das quais as ameaças são invertidas: não são as alterações

climáticas que colocam um risco para o Planeta, mas antes os movimentos ambientalistas ou ainda os escassos avanços em matéria de cooperação ambiental que colocam em risco os interesses nacionais.

Solón (2019) argumenta que, hoje em dia, experienciamos duas crises sistêmicas e inerentemente interligadas: a rápida mudança das condições climáticas causadas pelas ações humanas e a expansão de um autoritarismo de extrema-direita. Estes dois grandes fenómenos retroalimentam-se, coexistindo num “*relacionamento circular*” (MacGregor e Seymour, 2017), formando, na expressão de Parenti (2011), uma “*convergência catastrófica*”. Seguindo a visão destes autores, consideramos que esses dois fenómenos estão inerentemente entrelaçados e que poderão levar a violentas mudanças e reconfigurações da ordem internacional, num momento em que as próprias dinâmicas de poder da ordem internacional estão em plena transformação.

Contudo, ao mesmo tempo que estas tendências se acentuam, um movimento global de resistências toma forma. O movimento iniciado pela ativista sueca Greta Thunberg – *Skolstrejk för Klimatet* – levou, em maio de 2019, mais de um milhão de manifestantes às ruas, um pouco por todo o mundo. Desde então, multiplicaram-se as greves, as manifestações, os grupos ativistas, as ONGs que se declaram ambientalistas.

No plano político-partidário, os partidos ditos “ambientalistas” ou “verdes” têm vindo a crescer, como demonstram, por exemplo, os resultados eleitorais das eleições para o Parlamento Europeu, em maio de 2019. Portanto, a nosso ver, as tendências contemporâneas anti-ambientalistas (capitalismo desenfreado, autoritarismo, anti-ecologismo) devem ser analisadas *ao mesmo tempo* que analisamos as tendências contemporâneas que abrem espaço e margem de manobra para as contrariar (multilateralismo ecológico, democracia deliberativa/participativa, movimentos sociais ambientalistas).

Que futuros por vir? Necessidade de Reconfiguração do Sistema Internacional em torno das alterações climáticas

A ordem mundial atravessa uma série de transformações estruturais profundas. Termos como “turbulência”, “caos”, “transição” surgem, enquanto conceitos potencialmente definidores das atuais dinâmicas do SI. Estas novas dinâmicas, ainda fluidas, com contornos turbulentos e consequências incertas.

O que é facto é que as atuais tendências – o cada vez mais importante peso da China, quer a nível económico, quer em termos de cooperação, quer a nível de *leverage* político; a ascensão de governos de extrema-direita no mundo Ocidental, que parecem minar o projeto de liberalismo político-económico, vigente há décadas; as conturbadas mudanças

políticas na América do Sul, que marcam definitivamente uma rutura com a década da “Onda Rosa”; a crescente vaga de contestação e de protestos populares que eclodiram um pouco por todo o mundo, desde a crise financeira de 2008; entre outras – estão a redefinir profundamente as relações entre os atores mundiais.

Evidentemente, tal transformação nas relações entre Estados, agentes económicos e movimentos sociais produz efeitos importantes nas TRI. Neste sentido, parece-nos importante abordar constelações teóricas que coloquem a questão ambiental como central, que concebam as alterações climáticas como estruturais e estruturantes do SI e procurem ligar a teoria à práxis, na busca por um mundo mais justo, mais igual e mais sustentável. A teoria das Green Politics aplicada às RI parece-nos, neste sentido, particularmente interessante para repensar as estruturas e as relações de poder.

Para podermos “sair da crise” de forma digna, precisamos colocar novas e diferentes perguntas que nos levem a rumar em direção a outras direções – Como devemos habitar a Terra? O que e quem mantém vivas as pessoas? Quais são as necessidades que temos de satisfazer? Como distribuir os bens, o tempo, e o trabalho? Quem toma as decisões e em que circunstâncias? Será possível produzir uma mudança num mundo estruturalmente assente na desigualdade e na insustentabilidade?

Temos tempo para produzir esta mudança? Não há respostas *certas* a estas perguntas. Nem certezas, a não ser uma: enquanto cientistas sociais, temos a responsabilidade de, pelo menos, imaginar grelhas teóricas que nos permitam mudar o rumo suicida pelo qual enveredamos.

Esta transformação multidimensional a longo prazo requererá um outro imaginário político, que deve ir muito além das realidades do Estado-nação, além da linguagem dos Direitos Humanos, além do dogma desenvolvimentista e do crescimento ilimitado. Precisamos adotar grelhas teóricas emancipatórias que re-actualizem e re-constituam os processos e práticas atuais, criando novas formas de existência, novas instituições, novos modos de produção, novas práticas de distribuição e novos hábitos de consumo se queremos responder plenamente à crise civilizatória e socioecológica que enfrentamos (Mies e Shiva, 2014; Solón, 2019; Grupo de Trabajo Más Allá del Desarrollo, 2019).

A Teoria das Green Politics aplicada às Relações Internacionais é uma das potenciais grelhas teóricas que nos permite repensar as estruturas internacionais, construir práticas e processos ambientalmente sustentáveis, socialmente justos e economicamente viáveis, levando-nos a imaginar novas possibilidades e alternativas às tendências do capitalismo, do extrativismo, do patriarcado, do colonialismo e da exploração da Natureza.

A Teoria das Green Politics considera que não é possível adaptar as instituições existentes para resolver a crise ecológica: instituições radicalmente novas têm de ser construídas (Paterson, 2005). De acordo com Eckersley (2007: 250), os quatro pilares definidores das Green Politics são: “*responsabilidade ecológica, justiça social, não-violência e democracia de base*”. As suas três características-chave são a opção por uma ética ecocêntrica, a crítica ao crescimento limitado e a necessidade de descentralização do poder.

O *ecocentrismo* significa a rejeição da visão antropocêntrica do mundo que concede valor moral apenas aos seres humanos. Segundo o ecocentrismo, todos os seres vivos têm valor moral, pois esta perspetiva considera que todos os seres estão incorporados em relações ecológicas, vendo o mundo como composto de *inter-relações* e não de diferentes relações entre várias entidades individuais (Eckersley, 1992 *apud* Paterson, 2005, p. 237-238). Assim, o ecocentrismo apresenta-se como um sinal de alerta face às estruturas de poder antropocêntricas do SI (Barry, 1999, p. 3), que, como vimos, bloqueiam os esforços de resolução da crise ecológica.

A segunda grande característica das Green Politics é a *crítica ao crescimento ilimitado* e ao *desenvolvimentismo*. O crescimento desenfreado é concebido como fundamentalmente anti-ecológico, já

que o processo de crescimento, de industrialização e de desenvolvimento tecnológico construiu-se sobre o desperdício e a espoliação intensa de recursos naturais que são limitados, baseou-se no acesso a energias fósseis altamente poluidoras, o que, para além da degradação ambiental, gerou igualmente desigualdades e desequilíbrios económicos gritantes, que, hoje, se revelam insustentáveis (*ibid.*, p. 241-242; Azam, 2019, p. 65-67).

O terceiro é a descentralização do poder. De acordo com as Green Politics, novas estruturas e dinâmicas de poder são necessárias se queremos dar uma resposta à crise ambiental. O primeiro “preceito” dado por esta grelha analítica é a *rejeição do Estado*, visto, por um lado, como *desnecessário*, pois a sua estrutura e forma não são adequadas para dar resposta a este problema transnacional (Paterson, 2005, p. 242), mas também, por outro lado, como *indesejável*, pois o Estado é a instituição hierárquica que, em último nível de análise, legitima todas as hierarquias (*ibid.*, p. 244). Para as Green Politics, se o mundo estivesse organizado, à escala global, em comunidades de pequena escala e autossustentáveis, seria possível dar resposta à crise ambiental. Essas comunidades teriam uma série de características, enumeradas pelos teóricos das Green Politics, que lhes permitiriam justamente ser mais protetoras do meio ambiente, mais democráticas e inclusivas, e mais justas.

Como define Paterson (2005, p. 243), as relações nestas comunidades seriam tendencialmente “*igualitárias, libertárias e participativas*”. A proposta das correntes autogestionárias e anarquistas defende que é possível prescindir do Estado e, conseqüentemente, superá-lo e aboli-lo para permitir o florescimento das experiências de autodeterminação. Essas correntes consideram que o processo de mudança virá da proliferação e da associação de uma série de experiências comunitárias e autogestionárias locais, que se constituem na contestação e no desmonte do autoritarismo que permeia toda a forma de poder estatal. Ou seja, estas correntes consideram que a autogestão e a auto-organização são fundamentais para a superação das estruturas hierárquicas político-institucionais que regem a ordem mundial (*estrutura política*), mas também para o fomento de novos valores e princípios da vida em comunidade (*cultura política*). Assim concebidas, compreendemos de que forma esta proposta entra em *fundamental* confronto com as estruturas de poder atuais.

Apesar de autossuficientes, estas comunidades seriam eminentemente *internacionalistas*, isto é, não seriam comunidades afastadas umas das outras, mas sim embrenhadas em relações e em redes de cooperação e de solidariedade. Com efeito, o slogan desta teoria é “*Think globally, Act locally*”, o que ilustra justamente os

princípios supra mencionados. Porque se é verdade que o diagnóstico é o de que os problemas ambientais e socioeconômicos são globais e de que eles apenas podem ser resolvidos desmoronando as estruturas globais de poder, esse desmoronamento [das estruturas globais de poder] passa pela ação local e pela construção de comunidades políticas alternativas autossuficientes a pequena escala. Assim, a ideia de “comunidade” apenas faz sentido ao nível local.

Concretamente, o(a)s autore(a)s das Green Politics consideram que a descentralização é mais vantajosa porque as comunidades a pequena escala são mais dependentes do ambiente que as rodeia e, portanto, mais respeitadoras do mesmo, já que dele depende a sua sobrevivência (Dryzek, 1987 *apud ibid.*). Para além desta acrescida consciência e cuidado para com a Natureza, os autores argumentam que – em comunidades deste tipo – há igualmente um certo grau de descentralização do poder. Esta descentralização não advém apenas da escala da organização política, mas, sobretudo, há uma reorganização das formas estruturais das instituições políticas e uma reconceptualização da forma como a produção económica, a distribuição e as trocas se integram na vida política.

Assim, forma mais plausível de economia política, nesta solução de *ecoanarquismo*, seriam uns *Comuns*. Podemos definir os “bens comuns” ou, simplesmente, “comuns” como

“relações sociais de colaboração” em torno de “diferentes elementos e aspetos necessários para a coletividade humana” (Aguiton, 2019, p. 85). Os comuns aparecem assim como uma resposta à privatização generalizada promovida pelo processo de globalização neoliberal. Assim entendidos, é expectável que os comuns levem a práticas mais sustentáveis. Primeiro porque, visto que há igualdade de distribuição de renda e de poder, é esperado que ninguém possa usurpar ou dominar o sistema. A segunda é que, ao operarem à escala local, os padrões de dependência mútua tornam a cooperação mais fácil. Isto leva à terceira razão: o reconhecimento da interdependência entre todos torna-se mais fácil. E, finalmente, os comuns não são propícios à acumulação, mas antes ao usufruto coletivo (*The Ecologist*, 1993: 5 *apud* Paterson, 2005, p. 245-246). Em suma, os comuns podem constituir uma alternativa ao capitalismo e à esfera pública dominada pelo Estado. Como argumenta Aguiton (2019), os comuns baseiam-se em relações de cooperação, de acesso e de inclusão, promovendo novas práticas de gestão do poder e novas relações entre os seres humanos e a Natureza que os rodeia.

A proposta teórica das Green Politics é fundamentalmente radical: a necessidade de ultrapassar as instituições soberanistas, economicistas, capitalistas e androcêntricas é clara. Elas levam-nos a adotar um novo olhar sobre a nossa realidade económica, social e

política. Contudo, muitas críticas são apontadas a esta teorização, nomeadamente o facto de as suas propostas de prática política serem ainda muito abstratas, com uma estratégia política pouco delineada e pouco tangível com a realidade atual. Apesar de as críticas serem fundamentadas, consideramos que propostas teóricas deste género são extremamente importantes dado o atual cenário geopolítico, em que assistimos a recuos democráticos, à expansão das desigualdades socioeconómicas e a degradação ambiental sem precedentes. Contrariamente ao que aconteceu nos séculos XIX ou XX, dificilmente teremos *uma* narrativa global da mudança (de Sousa Santos, 2017, p. 239). As estratégias necessárias para fazermos face aos desafios atuais irão, pois, divergir consoante cada contexto local e histórico; o nosso desafio é fomentar as relações entre elas, construindo ecossistemas de mudança compostos por diferentes atores, estratégias e escalas.

Conclusão

Neste contexto geral de profundas mudanças que atravessam as RI, o meio ambiente, nas suas diversas representações sociais, adquiriu um potencial importante de transformação das cenas políticas, económicas e sociais mundiais. As ameaças ambientais, e nomeadamente as alterações climáticas, apelam a uma resposta coletiva. É pela

sua extensão, relevância e magnitude que as alterações climáticas devem ser vistas como um dos muitos fatores de acomodação da ordem internacional e um dos componentes fundamentais dos diversos processos de globalização. Tanto no que toca a crises de identidade, quer no que toca a fluxos transnacionais (de populações, de bens económicos, de trocas culturais), ou ainda no que diz respeito a conflitos e estratégias geopolíticas, as alterações climáticas estão no centro dos debates. Se é verdade que entre os anos 1970 e hoje em dia as alterações climáticas se institucionalizaram e se tornaram parte central da *governance* planetária, atualmente, tendências adversas na ordem mundial parecem bloquear soluções concertadas de cooperação internacional, que se inscrevem, aliás, na própria estrutura do SI. Face a momentos de degradação socioecológica, necessitamos pensar e construir plataformas alternativas. Pela sua própria natureza, esta temática retroalimenta relações de interdependência ecológica, económica, social e política. É então, pois, necessário adotar grelhas teóricas holísticas, que abracem a ecodependência e a interdependência. A Teoria das Green Politics pretende justamente pensar em formas alternativas de organização político-social que busquem uma transformação socioambiental, de modo a assegurar o nosso futuro coletivo; parece-nos, portanto, um bom ponto de partida teórico rumo a um mundo mais justo, equitativo e sustentável.

Notas

2) O IPCC é uma organização científico-política, criada em 1988, por iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da Organização Meteorológica Mundial. O IPCC é considerado a autoridade máxima no referente a estas questões.

Referências bibliográficas

- AVELHAN, L. L. 2013. “Construção e Análise do Regime Ambiental Internacional”. *Revista Acadêmica de Relações Internacionais*. vol. 1, n. 3, pp. 37-45.
- ALLEGRETTI, G. et al. 2013. “Crise ecológica e novos desafios para a democracia” *Revista Crítica de Ciências Sociais*. vol. 100, pp. 05-10.
- AGUITON, C. 2019. “Os bens comuns”. In: SOLÓN, P. (ed.). *Alternativas Sistêmicas: Bem Viver, decrescimento, comuns, ecofeminismo, direitos da Mãe Terra e desglobalização*. São Paulo: Editora Elefante, 2019, pp. 85-110.
- AZAM, G. 2019. “Decrescimento”. In: SOLÓN, P. (ed.). *Alternativas Sistêmicas: Bem Viver, decrescimento, comuns, ecofeminismo, direitos da Mãe Terra e desglobalização*. São Paulo: Editora Elefante, 2019, pp. 65-84.
- BARRY, J. 1999. *Rethinking Green Politics*. London: SAGE Publications.
- CHASEK, P. et al. 2018. *Global Environmental Politics*. London: Routledge.
- BARROS-PLATIAU, A. F. 2006. “A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável”. *Relações Internacionais do Brasil, Temas e Agendas*. pp. 251-282.
- BAYSAL, B.; KARAKAS, U. 2017. “Climate Change and Security: Different Perceptions, Different Approaches”. *Uluslararası İlişkiler International Relations*. vol. 54, n. 14, pp. 21-44.
- BEZERRA, J. C. 2013. “O papel do meio ambiente na política externa brasileira” *Idéias*. vol. 6, pp. 151-173.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO. “Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano - 1972”. 1972. Estocolmo. Disponível em https://apambiente.pt/zdata/Politicass/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf.
- CONVENÇÃO QUADRO SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA. “Adoção do Acordo de Paris”. 2015. Paris.
- CRUTZEN, P.; STOERMER, E. 2000. “The ‘Anthropocene’”. *Global Change Newsletter*. vol. 41, pp. 17-18.
- ECKERSLEY, R. 2007. “Green Theory”. In: DUNNE, T. et al. (eds.). *International Relations Theories*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 247-265
- GRUPO DE TRABAJO GLOBAL MÁS ALLÁ DEL DESARROLLO. 2019. “Más allá del desarrollo: detener las máquinas de destrucción socioecológica y construir mundos alternativos”. In: LANG, M. et al. (eds.). *Alternativas en un mundo en*

As alterações climáticas como reestruturadoras do Sistema Internacional e como catalisadoras de mudanças da Ordem Mundial

crisis. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2019, pp. 398-465.

IPCC. *Climate Change 2014: Synthesis Report. Summary for PolicyMakers*. 2014. Geneva: IPCC.

KRASNER, S. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". *International Regimes*. vol. 36, n. 2, pp. 185-205.

MACGREGOR, S.; SEYMOUR, N. 2017. "Introduction". In: MACGREGOR, S.; SEYMOUR, N. (eds.). *Men and Nature: Hegemonic Masculinities and Environmental Change*. 2017, pp. 7-14.

MIES, M.; SHIVA, V. 2014. *Ecofeminism*. London: Zed Books.

PARENTI, C. 2011. *Tropic of Chaos. Climate Change and the new Geography of Violence*. New York: Nation Books.

MIGRATION DATA PORTAL. Environmental Migration. Disponível em: <https://migrationdataportal.org/theme/environmental_migration>. Acesso em: 8 oct. 2019.

PATERSON, M. 2005. "Green Politics". In: BURCHILL, et al. (eds.). *Theories of International Relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 235-257.

PATTERSON, M.; GRUBB, M. 1992. "The International Politics of Climate Change". *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*,

v. 68, n. 2, pp. 293-310.

RIBEIRO, W. C. 2011. *A Ordem Ambiental Internacional*. São Paulo: v. 68, n. 2, pp. 293-310. Contexto.

SOSA-NUNEZ, G.; ATKINS, E. (eds.). 2016. *Environment, Climate Change and International Relations*. Bristol: E-International Relations.

SOLÓN, P. 2019. "Introdução". In: SOLÓN, P. (ed.). *Alternativas Sistêmicas: Bem Viver, decrescimento, comuns, ecofeminismo, direitos da Mãe Terra e desglobalização*. São Paulo: Editora Elefante, 2019, pp. 13-17.

SOUSA SANTOS, B. 2017. "The Resilience of Abyssal Exclusions in Our Societies: Toward a Post-Abyssal Law". *Tilburg Law Review*. v. 22, pp. 237-258.

UNITED NATIONS. United Nations Framework Convention on Climate Change. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/ccsites/zimbabwe/conven/text/art01.htm>>. Acesso em: 10 set. 2019.

UNHCR. *Overview. Climate Change and Disaster Displacement: an Overview of UNHCR's role*. 2017. Geneva: UNHCR.

VIOLA, E.; LEIS, H. "O ambientalismo multissensorial no Brasil para além da Rio-92". In: VIOLA, E. et al. (eds.). *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: Desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 1995, pp. 134-160

WORLD HEALTH ORGANIZATION.
Climate Change and Health. Disponível
em: <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>>. Acesso em: 8 oct.
2019.

Resumo

As alterações climáticas adentraram no campo das Relações Internacionais (RI) desde, pelo menos, os anos 1970. Desde então, elas têm participado ativamente nas reconfigurações do Sistema Internacional (SI). Hoje, esta problemática *inter/transnacional* constitui o nosso maior desafio coletivo. Ora, apesar do alargado consenso científico quanto à necessidade de mitigar os seus impactos, uma série de obstáculos persistem. Este paper argumenta que, ao mesmo tempo que o Regime Internacional das Mudanças Climáticas se tornou um fator-chave de reconfiguração do SI, este mesmo sistema – que o acolhe e o constitui – encerra em si características que dificultam os esforços de resolução da crise ecológica. Para tal, o artigo recorre à teoria das Green Politics aplicando-as às RI, por forma a fomentar o debate em torno de novas propostas teóricas e práticas políticas, que, dando centralidade às alterações climáticas, busquem redefinir a ordem mundial.

Palavras-chave: Alterações Climáticas ; Políticas Globais do Meio Ambiente ; Regime Internacional das Alterações Climáticas ; Green Politics

Abstract

Climate change has entered the field of International Relations (IR) since, at least, the 1970s. Since then, climate

change has actively participated in the reconfigurations of the International System (IS). Today, this *inter/transnational* issue constitutes the biggest collective challenge we face. However, despite the overwhelming scientific consensus on the need to mitigate its impacts, a number of obstacles persist. This paper argues that, while the Global Climate Change Regime has become a key factor in the reconfiguration of the IS, this same system has inherent characteristics which hinder any significant efforts to resolve the ecological crisis. As such, the article resorts to the Green Politics theory applied to IR in order to foster the debate around new theoretical proposals and political practices, which, giving centrality to climate change, seek to redefine the world order.

Key-words: Climate Change ; Global Environmental Politics ; Global Climate Change Regime ; Green Politics

Transformações na mobilização da violência na América do Sul: comparação de conjuturas críticas para o estudo de caso da crise na Venezuela

Marília Closs (1)

¹ Doutoranda e mestra em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora pelo Núcleo de Estudos em Teoria Social e América Latina (NETSAL) e pelo Observatório Político Sul-Americano (OPSA).

A crise na Venezuela é, certamente, uma das principais agendas das Relações Internacionais (RI) contemporaneamente, seja nos estudos sobre a América do Sul ou em nível global. Uma instabilidade com essa dimensão, que chegou a graus elevados de militarização a nível doméstico, regional e continental, é fenômeno que reorganizou de forma considerável os cenários regionais de segurança e defesa. Afinal, ainda que se leve em conta eventos ligados às ditaduras militares e a disputas territoriais, por exemplo, o subcontinente foi marcado por alguma estabilidade entre os Estados, já que é uma das regiões que menos passou por conflitos tradicionais interestatais e de larga escala no último século. Frente a este cenário, este trabalho tem como objetivo analisar o padrão de mobilização da força e da violência na América do Sul, buscando entender suas transformações no cenário contemporâneo.

Para isso, serão realizados três estudos de caso de três momentos diferentes, das duas últimas décadas, em que houve instabilidades que

chegaram ou poderiam ter chegado à mobilização da força: a crise nos Andes (2008), a crise na Bolívia (2006-2009) e a crise na Venezuela (2014-). Neste trabalho, é reivindicado o conceito de conjuturas críticas para análise deste fenômeno em função da compreensão de que é um conceito que dá mais mobilidade e espaço para o estudo. Parte-se de um breve debate conceitual, com o objetivo de dar aporte à pesquisa; depois, é feita discussão sobre violência e segurança na América do Sul. Seguem os três estudos de caso e uma análise comparativa entre eles e, finalmente, são apresentadas as considerações finais.

2. Aporte contextual

Breve debate conceitual

Na área das Relações Internacionais, não são insuficientes as discussões profundas sobre a mudança. Os campos mais tradicionais de teoria são voltados a conceitos como capacidades, competição e guerra, no caso do realismo, e cooperação ou

conflito, no caso do liberal-institucionalismo. Contudo, geralmente se tratam de análises com objetos mais estáticos - ou seja, os principais objetos de pesquisa das RI não são processos, mas elementos destes. Por exemplo, as relações entre dois Estados, a forma de cooperação entre dois países, o papel de determinadas agências para a formulação da política externa ou os atores e agentes envolvidos na implementação desta. Há, claro, algumas exceções. O trabalho de Robert Gilpin (1981) é exemplo, além de obras que debatem sobre ciclos de hegemonia e transição de poder, sobretudo a partir de conceitos como sistema-mundo. No entanto, se tratam, no geral, de discussões com perspectivas mais macro, menos focadas nos atores menores envolvidos nos seguimentos. As transformações e processos já mais raramente vão ser objeto de estudo - e isto se dá, principalmente, porque o embasamento teórico do campo não dá suporte. Isto é especialmente relevante para objetos de estudo como o objeto deste trabalho. Já que se busca entender justamente as transformações do padrão de uso da violência na América do Sul, algumas precisões conceituais são relevantes para que se possa compreender quais são os momentos de gatilho – ou *disruptivos* – que fazem com que uma instabilidade passe a ser militarizada. De saída, é necessário que se olhe com atenção aos conceitos de crise e de conjuntura crítica (CC).

O conceito de crise já está presente na agenda de nas Relações

Internacionais; no entanto, acaba ficando mais limitado à área de Análise de Política Externa (APE). Gustavsson (1999), por exemplo, coloca crise como variável para análise de política externa; Hermann (1990) também está entre os autores mais citados no campo quando se trata de análise de crises e mudança na PEX. Frente a isto, para uma análise mais detida do objeto deste trabalho, parece necessário que se tragam algumas abordagens de outras áreas das Ciências Sociais para construir um quadro teórico adequado. O próprio conceito de crise, dentro do leque de multiplicidade interpretativa e polissemias a que a palavra remete, pode ser interessante. De uma forma geral,

Os usos corriqueiros do termo remetem, geralmente, a algum(uns) destes aspectos: um momento decisivo em que se deve optar por alternativas com implicações graves; o desequilíbrio de alguma regularidade normativamente definida; a ineficiência de um grupo e/ou instituição em cumprir e manter suas funções e obrigações em relação a outros grupos, instituições ou indivíduos; uma situação grave ou difícil que, no geral, demanda uma solução (MACEDO et al, 2017, p.55).

Além disso, no geral a compreensão da crise passa por 4 pontos:

a tipificação do objeto da crise (o que está em crise); (2) a escala sociomaterial da crise (amplitude de seus efeitos e abrangência de indivíduos, grupos e

sistemas sociais); (3) o entendimento quanto à emergência histórica da crise (como se desenrola a crise no tempo-espaço); e (4) o engajamento histórico dos críticos nas conjuturas específicas analisadas (contextualização). (MACEDO et al, 2017, p. 56).

A noção de crise, no entanto, irá variar conforme a abordagem teórica que a analisa. Abordagens marxianas irão entender as crises a partir das relações de classe – seja pela via do esgotamento de alianças, seja pela via da subversão ou da emancipação; autores marxianos como Gramsci (2002), Fals Borda (1970) ou Zavaleta (2009) produziram textos que avaliam diferentes crises a partir da relação entre as classes.

Dentro desse grupo, as interpretações podem assumir um caráter mais ou menos determinista em relação à economia, podendo a crise política ser entendida como mero reflexo de contradições estruturais conjunturalmente organizadas ou como parte relevante na própria (re)definição das condições materiais de existência. Para entender a crise, outros autores terão abordagens mais institucional. (MACEDO et al, 2017, p.71).

Ainda que de profunda importância, este tipo de perspectiva da crise às vezes acaba por cair em determinismos – sejam econômicos ou sociais -, já que privilegiam análises estruturais. Outros autores olham para a crise a partir de abordagens mais sistêmicas, como Wallerstein (2004) ou

Arrighi (1994); esta abordagem permite que elementos, sobretudo geopolíticos, sejam incorporados nos estudos. Por fim, Michel Dobry (2014) também desenvolve perspectiva que contribui ao debate ao entender que, em momentos de crises, as fronteiras entre os setores sociais se dissolvem, o que muda as mobilizações e os cálculos setoriais.

O conceito de conjuntura crítica, por sua vez, pode trazer mais elementos à análise. Múltiplos são, também, os conceitos de conjuntura crítica na literatura. Collier e Collier (1991), por exemplo, desenvolvem trabalho para a compreensão de como foi o processo de incorporação dos direitos trabalhistas na América Latina e, para isso, se valem do conceito de conjuntura crítica. Para os autores, são momentos de mudanças, transições e de decisões cruciais que têm legados históricos. Collier e Collier combinam o conceito de conjuntura crítica em sua análise com debate sobre a relação entre fatores sócio-econômicos e mudança política para concluírem pela existência da autonomia do político. Não se trata, afirmam, de desconsiderar fatores sociais e econômicos para transformações, mas de focar nas dinâmicas ontologicamente políticas na análise para entender as mudanças nos e/ou dos regimes. De forma relativamente similar, para Acemoglu e Robinson (2012), conjuturas críticas são momentos disruptivos, ou seja, que rompem constâncias e trajetórias. Gourevich (1986) entende que momentos de prosperidade antecedem as CC; é durante estas que as coalizões

construídas na prosperidade vão ser colocadas em cheque, abrindo o sistema para novas alternativas. Para ele, a instabilidade abre novas situações potenciais até que se chegue a um novo acordo de status quo.

Já Capoccia e Keleman (2007) entendem que conjunturas críticas são momentos nos quais os agentes de diferentes grupos sociais podem agir mais livremente e é quando a probabilidade de a decisão destes agentes afetar os resultados aumenta substancialmente. Os autores partem da ideia de que o institucionalismo histórico se vale de um modelo duplo para suas análises: os períodos se dividem em dependência da trajetória - período longo no qual há a reprodução dos mesmos padrões - e em conjunturas críticas, períodos relativamente curtos quando as mudanças dramáticas são *possíveis*. A maior contribuição dos autores está, justamente, em dar mais centralidade aos agentes e as suas ações na análise: mais do que consequências, configura ser uma conjuntura crítica o fato de os atores políticos terem mais possibilidade e espaço para suas ações terem resultados. As conjunturas críticas podem ou não ocasionar em mudanças; elas podem, também, ser processo de incrementação. Os autores debatem alguns elementos que consideram importantes para a análise de conjunturas críticas, como a importância de se fazer análises contra-factuais com o objetivo não de “olhar para trás”, mas sim de entender quais decisões foram as definidoras e se havia ou não alternativas ao caminho que fora

tomado. Mais que isto: a contingência; a indeterminação é elemento-chave para Capoccia e Keleman.

Em síntese, a diferença entre crise e conjuntura crítica não é clara. Pode-se inferir que, no geral, a conjuntura crítica é o momento que precede (ou pode preceder) uma crise. O mais relevante, no entanto, parece ser a noção, construída por Capoccia e Keleman, de que, em situações críticas, os agentes têm mais poder decisório e mais espaço de ação. Frente a isto, reivindica-se neste trabalho a utilização deste conceito, pois entende-se que, para análise de conjunturas específicas, conceitos menos amplos e menos estruturais / deterministas são mais funcionais. Supõe-se, sobretudo, que tem papel fundamental a agência dos atores – ou seja, um padrão de análise política que leva em conta o conflito e a contingência em detrimento de elementos mais estruturantes. De forma alguma se acredita, neste texto, que variáveis estruturantes ou que elementos geopolíticos sejam irrelevantes – pelo contrário. No entanto, para esse estudo buscou-se análise mais detida na ação. Traçada breve discussão conceitual, cabe agora se deter com mais atenção ao cenário sul-americano.

Aporte conceitual: violência e uso da força na América do Sul e cenários de segurança e defesa

Desde o final da década de 1970, a América do Sul figura como uma das mais violentas do globo em dados de

segurança pública. Em 2018, 37% dos homicídios globais foram contabilizados na América Latina, onde estão somente 8% da população mundial, duas cidades sul-americanas estão entre as mais violentas do globo e, desde 2000, mais de 2,5 milhões de latino-americanos foram assassinados – 66% dos quais com a utilização de armas de fogo (IGARAPÉ, 2019). O número de homicídios, latrocínios, roubos, assaltos e sequestros são resultado de diversos processos sociais materializados na ascensão de diversos fenômenos de criminalidade. Ao longo dos anos, observa-se que o cenário se complexifica com o aparecimento do crime organizado, sobretudo ligado ao narcotráfico, com o crescimento de carteis e facções, principalmente em países como Brasil, Colômbia e Peru.

Em nível regional e internacional, no entanto, a América do Sul é considerada um subcontinente relativamente pacífico nas relações inter-estatais. Durante o século XX, a região foi uma das que menos experimentou ocorrências de conflitos interestatais tradicionais; no século passado, o último conflito interestatal com dimensões mais significativas foi a Guerra do Chaco (1932 – 1935) entre Bolívia e Peru. Comparativamente ao resto do globo, até poucas décadas América do Sul foi palco de um número muito reduzido de conflitos tradicionais. De acordo com Kacowicz (1998), este fenômeno tem explicações realistas e geopolíticas, ligadas ao papel dos Estados Unidos enquanto superpotência e do Brasil enquanto potência regional,

e liberais, que dão ênfase aos efeitos da democratização e da prosperidade econômica; ou que colocam a satisfação dos Estados sul-americanos com relação às fronteiras estabelecidas no século XIX como ponto fundamental.

Muito além disso, no entanto, a relativa estabilidade em termos de segurança interestatal sul-americana está diretamente relacionada à construção efetiva de soluções diplomáticas para os conflitos. Entre as décadas de 1980 e 1990, com a aproximação entre Brasil, Argentina e Chile, diminuiu o clima de tensão e competição entre os Estados. Houve também a construção de mecanismos bilaterais e multilaterais no subcontinente, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e o Mercosul.

No início do século XXI, as condições de segurança na América do Sul passaram a ser mais visíveis em um cenário de grandes transformações. Fica claro, em primeiro lugar, que há a construção relativamente bem-sucedida de uma arquitetura institucional para a promoção da paz, materializada sobretudo na União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e no seu Conselho de Defesa Sul Americano (CDS). As duas instituições foram criadas com o objetivo de construir estabilidade regional através da elaboração de uma política de defesa comum no subcontinente a partir de mecanismos como tratados, cooperação bilateral, exercícios combinados, cooperação acadêmica, entre outros. Além disso, a partir da metade da década de 2000, os Estados sul-americanos também

passaram a implementar uma política energética e de infraestrutura comum a partir da transformação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), trazendo para o plano do diálogo político uma agenda com potencial de conflito. Mais que isto: a própria concepção de ameaça se transformou. Se até o fim dos anos 1990 o tráfico de drogas e o terrorismo estavam entre as principais agendas não apenas de segurança, mas também de defesa, a partir dos anos 2000 estes conceitos começaram a se separar gradativamente: houve uma maior compreensão a nível dos governos regionais de que os desafios à defesa estão ligados a agendas externas, enquanto a segurança seria de agenda principalmente interna. Isso significou, na prática, que os atores ligados à defesa e à segurança pública são diferentes – ao menos na maior parte das vezes.

As condições de segurança e defesa na América do Sul no início do século XXI foram amplamente discutidas na literatura especializada, com diversas interpretações. Uma parte significativa de autoras e autores avalia que, no subcontinente, se chegou à formação de uma zona de paz, frente à ausência de conflitos interestatais; outra parte afirma que se tratou da construção de uma comunidade de segurança (HURRELL 1998). Outros autores foram mais precavidos. Jorge Battaglini (2012) entende que há na América do Sul uma

paz híbrida, pois a região conta simultaneamente com países que têm relações profundas com seus vizinhos, que instituem regras e normas que podem ajudar a resolver de forma pacífica os conflitos, mas também há disputas não-resolvidas que podem evoluir para sua militarização, ainda que a probabilidade maior é que se trate de conflitos de baixa escala. Para ele, a mobilização de força militar na América do Sul é (ou costumava ser) improvável devido à pré-disposição de líderes democráticos à negociação, à interdependência econômica entre os Estados e à existência de normas e instituições regionais. Villa (2017) apresenta argumento similar: para ele, os Estados sul-americanos adotaram um padrão de política externa e de defesa que conjugava lógicas de balanço de poder – neste sentido, competição – e de comunidade de segurança – ou seja, cooperação. Por sua vez, David Mares (2001) acredita que, apesar de o subcontinente ter avançado na construção da paz, esta paz é negativa, pois há crises militarizadas com periodicidade razoável, ainda que de baixa intensidade. Segundo o autor, a militarização dos conflitos na América do Sul é, inclusive, o principal instrumento de negociação, a partir de estratégias de dissuasão.

Por fim, para Pimenta e Villa (2016) o debate tradicional entre aqueles que entendem a América do Sul como comunidade pluralística de segurança / zona de paz e aqueles que percebem a paz como negativa é uma discussão que chegou no seu limite.

Desde a segunda metade do século XX, as principais ameaças à paz na América do Sul estariam ligadas a uma agenda muito particular de violência social: mesmo com a baixa ocorrência de conflitos interestatais – ou seja, com a suposta paz subcontinental –, os Estados sul-americanos são alguns dos mais violentos do globo. Pela natureza particular dos principais agentes desta violência no subcontinente – crime organizado, principalmente ligado ao tráfico de drogas –, este tipo de violência ganha dimensões transnacionais, envolvem agentes tanto internos quanto externos dos Estados e diversos tipos de agência. Em um sentido parecido, Hector Saint-Pierre (2012) afirma que este fenômeno tem como consequência a securitização de agendas sociais na América do Sul, que, aliada à confusão entre os conceitos de segurança e defesa, tem sua principal materialização na utilização das Forças Armadas em operações que, tradicionalmente, não são de suas funções específicas. Por isso, para Pimenta e Villa, qualquer análise mais atenta da segurança na América do Sul passa pela compreensão de que a guerra não é a única problemática e o único elemento constitutivo dos cenários. Para eles, pensar a segurança hoje na América do Sul é compreender que fatores domésticos têm repercussões regionais.

A maior parte da literatura discutiu os cenários de segurança e defesa da América do Sul no ciclo passado – ou seja, antes do novo ciclo eleitoral, iniciado por volta de 2015, e

da ascensão da “onda conservadora”, como será discutido mais adiante. No entanto, independentemente da abordagem adotada, fica claro que, com mais ou menos intensidade, havia a noção de que a América do Sul era uma região estável. Daí a necessidade de compreender o que mudou.

3. Uso da força e conjunturas críticas na América do Sul: estudos de caso

Nesta seção, apresentaremos os estudos de caso de três conjunturas críticas diferentes na América do Sul. Foram estabelecidos quatro elementos que guiarão os estudos, sendo um deles subdividido em dois subitens, quais sejam: 1) causa ou irrupção da conjuntura crítica; 2) natureza da violência envolvida no contexto; 3) atores envolvidos, divididos em 3.1) atores domésticos e 3.2) atores regionais e internacionais; 4) solução, desfecho ou legado da conjuntura crítica.

Crise nos Andes (2008)

No dia 29 de fevereiro de 2008, membros das Forças Armadas (FA) e policiais colombianas entraram 1.800 metros em território equatoriano sem avisar às FA e ao governo do Equador sobre sua investida. O ataque foi contra um acampamento das *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo* (FARC-EP), no qual morreram 18 guerrilheiros, um equatoriano e quatro estudantes mexicanos; entre os guerrilheiros estava Raúl Reyes, que

ocupava, então, o segundo maior posto dentro da hierarquia guerrilheira. O ataque iniciou com um bombardeio e, posteriormente, ocorreu a incursão no acampamento pelos militares e policiais colombianos (PAZ Y MIÑO, 2008). No dia seguinte, quando Rafael Correa, então presidente equatoriano, se inteirou da investida, declarou que houve violação à soberania equatoriana já que a incursão se deu sem autorização e que houve violação da Convenção de Viena de 1961 (CORTÉS VÁSQUEZ; ÁGUILA COGHLAN, 2012). O governo colombiano justificou o ato pela importância da captura e execução de Reyes, em função do posto que ocupava nas FARC-EP, e alegou que os documentos encontrados no acampamento atacado continham informações que provavam a colaboração dos governos de Correa e Hugo Chávez, então presidente da Venezuela, com a guerrilha; foram encontrados computadores, discos rígidos e memórias USB que teriam informações fundamentais (SARMIENTO, 2008).

No dia 2 de março, no entanto, o Equador rompeu relações com a Colômbia, expulsou o embaixador colombiano de Quito e solicitou convocação do Conselho Permanente de Segurança da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Comunidade Andina (CAN) para avaliar a intervenção (CORTÉS VÁSQUEZ; ÁGUILA COGHLAN, 2012, p. 3). Correa também mobilizou tropas para a fronteira norte e fez um chamado à solidariedade internacional (PAZ Y MIÑO, 2008). Além disso, o

equatoriano empreendeu viagens internacionais por vários países da região, como Peru, Brasil, Venezuela e Nicarágua, para promover a solidariedade ao Equador (SARMIENTO, 2008). No dia 3 de março, o governo de Rafael Correa apresentou à OEA denúncia de violação à soberania. O governo colombiano argumentou que agiu em legítima defesa, já que sua ofensiva foi em contexto da guerra, e se valeu do artigo 51 da Carta da ONU (CORTÉS VÁSQUEZ; ÁGUILA COGHLAN, 2012). A argumentação de “segurança nacional” também foi mobilizada pelo governo colombiano (SARMIENTO, 2008).

“Neste marco, o presidente Uribe, seu chanceler e seu embaixador na OEA apontaram, uma e outra vez, a obrigação que têm todos os países de cumprir a resolução 1371, de 2001, das Nações Unidas, que convoca todos os governos a impedir que quem financia, planeja, facilita ou comece atos de terror utilizem seus territórios respectivos para esses fins, seja contra cidadãos de seus Estados ou de outros” (SARMIENTO, 2008, p. 96, tradução própria).

Álvaro Uribe, então presidente colombiano, declarou que não iria mobilizar tropas de suas FA para as fronteiras do país e que estaria de acordo com se submeter às verificações por parte de instituições internacionais. O governo colombiano insistiu na argumentação de que, com a investida, adquiriram informações cruciais que

Transformações na mobilização da violência na América do Sul: comparação de conjuturas críticas para o estudo de caso da crise na Venezuela

mostram atitudes irregulares e que contrariam o direito internacional por parte do Equador e da Venezuela. Além disso, governo o colombiano informou que iria denunciar Chávez ao Tribunal Penal Internacional por patrocínio e financiamento de genocidas em função do material encontrado em território equatoriano; Uribe também afirmou que, em nenhum momento, o ataque se destinou a solo equatoriano, somente ao acampamento das FARC-EP (SARMIENTO, 2008).

Em meio a isto, a Venezuela se envolveu na crise: Chávez condenou o assassinato de Raul Reyes, enviou 10 batalhões para a fronteira venezuelana com a Colômbia, solicitou a retirada dos funcionários da embaixada em Bogotá e declarou que, em caso de incursão em território venezuelano, a resposta não seria outra que não a guerra; declarou, também, que as relações entre seu país e as FARC eram exclusivamente em busca de acordos humanitários para libertação dos sequestrados - fato que Rafael Correa e Miguel Carvajal, então ministro da defesa, negaram, já que afirmaram que não tinham contato com a guerrilha (CORTÉS VÁSQUEZ; ÁGUILA COGHLAN, 2012). Além da Venezuela e do Equador, a Nicarágua, sob o comando de Daniel Ortega, também rompeu relações com a Colômbia.

No dia 4 de março, aconteceu uma reunião extraordinária da OEA para discutir o assunto, que teve como resultado uma resolução do Conselho Permanente que reconheceu a violação da soberania, de princípios do direito internacional e da integridade territorial

equatoriana, além de ter convocado para o dia 17 uma consulta de chanceleres (PAZ Y MIÑO, 2008). Foi convocada para o dia 7 de março, em Santo Domingo, na República Dominicana, reunião do Grupo do Rio que, entre outras agendas, discutiu a crise. O encontro começou com Correa defendendo com firmeza a posição equatoriana. No entanto, se, de início, a reunião contou com clima pesado e com insultos entre os presidentes envolvidos na crise, a intervenção de Hugo Chávez, em um segundo momento teve tom bem mais leve e “com tom anedótico, foi se desligando do tema e apontando que, como em épocas anteriores, o estavam acusando de coisas que, no fim, não foram possíveis provar. Cantou, fez piadas e, entre risos, encerrou sua participação mudando a tensão do ambiente” (CORTÉS VÁSQUEZ; ÁGUILA COGHLAN, 2012, p.5). Para Sarmiento (2008), Chávez passou a adotar uma postura de reconciliação, o que foi surpreendente, já que a postura do venezuelano no resto da Cumbre foi conflitiva, principalmente com relação aos Estados Unidos.

Após a intervenção de Chávez, foi a vez de Uribe se pronunciar, e o colombiano pediu desculpas pela violação à soberania equatoriana, ainda que tenha reiterado a importância da captura de Reyes e da descoberta de vínculos entre os outros dois países e as FARC-EP. Esta foi a materialização da mudança de postura por parte do governo colombiano: da negação inicial à admissão da violação (PAZ Y MIÑO, 2008). A favor da tese equatoriana,

além de Chávez, estavam os presidentes ou representantes da Bolívia, Nicarágua, além das declarações dos/as representantes de Chile, Argentina, México, Panamá, Brasil e Peru sobre a importância do respeito à soberania e às leis internacionais (PAZ Y MIÑO, 2008).

Rafael Correa não pareceu completamente satisfeito com a declaração de Uribe, mas o final da reunião foi celebrado com abraços e sorrisos entre os chefes de Estado (CORTÉS VÁSQUEZ; ÁGUILA COGHLAN, 2012). O resultado da reunião foi a Declaração de Santo Domingo, que rechaçou a violação à integridade territorial do Equador e reafirmou os princípios de inviolabilidade dos Estados - e que estes não podem ser objeto de ocupação militar ou outras medidas de força. O documento também tomou nota do pedido de desculpas de Uribe e reiterou o compromisso de combater às ameaças securitárias aos Estados e, nele, também constou que a Colômbia considera terroristas as organizações criminosas envolvidas. De acordo com Paz y Miño (2008), Rafael Correa foi o principal articulador político dos resultados tanto da OEA quanto do Grupo do Rio na argumentação pelo princípio da inviolabilidade e da soberania nacional; foi o “ganhador da batalha diplomática”, nas palavras dos autores.

Crise na Bolívia (2006-2009)

Em 1º de janeiro de 2006, Evo Morales Ayma toma posse da presidência. Eleito pelo *Movimiento al*

Socialismo (MAS), partido-movimento composto por diversos setores populares, de população originária e movimentos sociais, Morales chega ao poder com uma plataforma política que tem no seu centro um novo padrão de relação com o espaço e a territorialidade, e isso tem como consequência um novo padrão de relação com os recursos naturais. Ainda que o país tenha reservas de petróleo, isto é especialmente importante em função das reservas de gás, já que a Bolívia tem uma das maiores reservas do globo e sua economia é bastante dependente do recurso. Em 1º de maio do mesmo ano, o governo boliviano promulga a lei 28.701 que decreta a nacionalização de todos os recursos de hidrocarbonetos do país; o decreto responde às decisões do referendo vinculante que ocorreu dia 18 de julho de 2004, após os ciclos de protestos conhecidos como Guerra do Gás e Guerra da Água. Com a nova lei, o Estado recupera posse e propriedade dos recursos, assim como cabe ao Estado a decisão sobre a utilização dos hidrocarbonetos. De acordo com a nova lei, um mínimo de 50% mais uma das ações tem de estar sob posse do governo boliviano (CEPIK, 2006).

Entre 2006 e 2009, a Bolívia passou por uma grande crise institucional e por um período de intensa conflituosidade e polarização, que esteve ligada a uma série de questões - desde a destinação dos recursos ligados aos hidrocarbonetos até a forma a partir da qual o Estado central vai se relacionar com os

departamentos. Em especial, a crise é guiada a partir das movimentações políticas que ocorriam em torno da Assembleia Constituinte (AC). Iniciada em 2006, a AC teria fim em 2009, quando da aprovação por referendo popular do texto da nova Constituição Política do Estado (nCPE), profundamente transformador que, entre diversas coisas, tirava a Bolívia da condição de república e a transformava em Estado plurinacional a partir do reconhecimento das múltiplas nações de populações originárias. Mais que isto: virou compromisso constitucional a *descolonização* política e social do Estado boliviano, de acordo com o artigo 9. Ou seja, isso significou mudanças nas estruturas sociais, políticas e econômicas, o que impactou nas formas de relação, por exemplo, do Estado com as elites econômicas, tornando-a mais conflituosa que nos períodos anteriores de hegemonia liberal. Foi, logo, um período de grandes transformações em um período curto de tempo - o que gerou conflitos sociais grande. De acordo com Domingues (2008), ainda que a Bolívia tenha tido uma série de instabilidades em sua história recente, desde a revolução (1952) o país não passava por uma desestabilização com risco de guerra.

Tratou-se de uma crise do próprio Estado nacional. A região conhecida como Meia Lua é composta pelos departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando e Tarija, localizados a leste do país. Além de conter alguns dos departamentos mais ricos do país, no departamento de Tarija está, também, a

segunda maior reserva de hidrocarbonetos do continente. Nesta região está concentrado o núcleo duro da oposição a Evo Morales e ao MAS; ali se organizam politicamente, principalmente as elites econômicas empresariais e agropecuárias do país. Entre 2006 e 2009, enquanto os setores populares ligados ao MAS construíram a Agenda de Outubro com uma série de pautas para debate para a AC, a oposição – capitaneada pelas elites tradicionais de partidos – construíram sua Agenda de Janeiro. A Agenda de Janeiro tinha duas principais bandeiras: a defesa das autonomias departamentais – em especial, dos departamentos pertencentes à Meia Lua e em oposição à centralização do governo de Morales; junto e relacionado a isso, colocavam em pauta a forma como seriam distribuídos os recursos do governo central, principalmente aqueles advindos dos hidrocarbonetos, cuja arrecadação subiu consideravelmente após a nacionalização (DOMINGUES, 2008).

O segundo tema central – que, ao mesmo tempo, foi o de maiores tensões e o que conseguiu conciliar ambos lados para a aprovação da nCPE – foi a respeito das questões agrárias, principalmente a respeito do limite constitucional sobre os tamanhos de propriedades permitidos. Enquanto o executivo tentava aprovar alterações na Lei do Serviço Nacional de Reforma Agrária, de 1996, para que a definição de Função Econômica Social não fosse considerada cumprida pelo simples pagamento de impostos – o que abriria

espaço para que terras fossem consideradas improdutivas e, portanto, passíveis de exportação -, a oposição ao MAS se organizava para bloquear este tipo de medidas. De acordo com Cunha Filho (2018), este debate gerou uma guerra econômica durante a AC em função da especulação em cima de alimentos por parte das elites agropecuárias. As tensões a respeito das titulações fundiárias se resolveriam apenas entre 2008 e 2009 após o recuo por parte do governo, que aceitou em fixar o limite de hectares acima da proposta original. Neste processo, tiveram papel importante os *prefectos* da Meia Lua, em suas tentativas de aprovar estatutos e promulgar referendos à margem da AC para tentar garantir autonomia departamental sobre titulação fundiária (CUNHA FILHO, 2018).

A princípio, as principais práticas da oposição eram a de boicote às reuniões institucionais da AC. No início de 2006, o governo apostou na estratégia equivocada de tentar alterar a necessidade de quórum necessário à aprovação dos artigos da maioria qualificada para maioria simples - o que foi derrotado pela oposição, capitaneada pelo *Poder Democrático y Social* (Podemos), o que fez com que o governo dispendesse tempo e capital político, sobretudo com sua base de sindicatos e movimentos sociais, e deixou a AC em um ano de paralisia (DOMINGUES, 2008). Neste período, a oposição se reorganizou e construiu novas pautas próprias, como as demandas ligadas a disputa sobre qual

seria a capital do país. Ao longo do tempo, no entanto, “uma crescente agressividade foi tomando conta da oposição e a instabilidade que amiúde acossa o país recrudesciu” (DOMINGUES, 2008, p.32). Isso fez, inclusive, com que a AC tivesse de mudar de cidade momentaneamente para que fosse dada continuidade.

O cenário polarizado fez com que, no início de 2008, fosse convocado referendo em Santa Cruz que aprovou autonomia para o departamento; logo a movimentação se espalharia e, em junho, Pando e Beni também aprovaram sua autonomia por meio de referendo. O governo central questionou a legitimidade dos referendos, já que estes não haviam passado pelo Congresso. Em muitos sentidos, tratou-se, por parte dos departamentos da Meia Lua, de medidas para mostrar força e capital político frente ao cenário polarizado - e, principalmente, frente às Forças Armadas (ZABOLOTSKY, 2017). A reação de Morales e do governo boliviano foi a convocação, para agosto do mesmo ano, de um referendo revocatório para confirmar sua legitimidade no poder - e obteve resultado favorável, de 67,41 % a sua permanência na institucionalidade; Morales e o MAS obtiveram maioria, inclusive, nos departamentos autonomistas. Esta foi, para Domingues (2008), uma vitória bastante significativa para Morales e seu projeto político e uma vitória considerável à oposição da Meia Lua. A partir de então, ainda de acordo com Domingues (2008), a estratégia do MAS, de Morales e de

Álvaro García Linera, vice-presidente, mudou:

É verdade que, desde dezembro de 2007, García Linera definira em conferência pública o controle da força estatal - das Forças Armadas em particular - como provavelmente decisivo para o desenlace do impasse que então se caracterizava. Esta vem sendo, aliás, objeto de atenção e renovação constantes por parte de Morales e de seu ministro da Presidência, Juan Ramón Quintana, receosos de que os militares pudessem ser usados como instrumento dos setores conservadores, repetindo episódios recorrentes na história boliviana. Mas García Linera já não via espaços para negociação com os setores mais duros da oposição. Fato é que, a partir do referendo revocatório, as autonomias receberam, por um governo central que se percebeu legitimado e fortalecido, o tratamento de tema de pouca relevância. Cumpria agora, em vez de dar-lhe atenção, de avançar e aprovar o arcabouço institucional do Estado (DOMINGUES, 2008 p.35).

Com isso, o movimento separatista da Meia Lua também entrou em uma nova fase de disputa em relação à La Paz, e trouxe a radicalização do embate entre governo e oposição, como consequência, houve a escalada da violência no país (ZABOLOTSKY, 2017, p. 467). Em setembro de 2008, iniciou um novo ciclo de protesto de grande escala nas maiores cidades dos departamentos da Meia Lua, que contou

com práticas como invasão de prédios públicos e a explosão do principal gasoduto do país (ZABOLOTSKY, 2017, p. 468). Em especial no departamento de Pando, cresce o número de mortos e feridos, o que faz com que o episódio fique conhecido como “Massacre de Pando”. De acordo com Zabolotsky (2017), neste momento chegou-se muito perto da eclosão de uma guerra civil na Bolívia, que teria repercussões regionais severas, já que se tinha a possibilidade de expansão do conflito a outros países sul-americanos, principalmente em função da crise humanitária que poderia gerar.

A escalada da violência, sobretudo em Pando e Tarija, fez com que a então presidenta do Chile, Michelle Bachelet, convocasse uma reunião de emergência da Unasul para discutir possibilidades de soluções pacíficas à crise. Na reunião, os chefes de Estado sul-americanos declararam seu apoio a Evo Morales - e, conseqüentemente, não apoiaram os movimentos separatistas. Os representantes também demandaram o fim das hostilidades contra um presidente eleito democraticamente (AYERBE, 2011).

No mês seguinte, inicia o processo de negociações entre o governo e a oposição, que tem como resultado o acordo para a realização do referendo de janeiro de 2009. As negociações contaram com a participação de representantes da Unasul, da OEA, da Igreja Católica, da ONU e da União Europeia (AYERBE, 2011). A nCPE foi aprovada pelo referendo popular por 61,43% da

população com um índice de participação de mais de 90% dos habilitados para votar, e promulgada um mês depois por Evo Morales.

O presidente Evo Morales ganha legitimidade, com manifestações favoráveis que incluem o governo de Barack Obama, expressas pelo porta-voz do Departamento de Estado, Robert Wood, que parabenizou o povo boliviano pelo referendo, sinalizando para a melhoria das relações bilaterais (AYERBE, 2011, p. 207).

Crise na Venezuela (2014-)

Em 2012, Hugo Chávez foi eleito pela quarta vez presidente da República Bolivariana da Venezuela; em março do ano seguinte, no entanto, Chávez, que já vinha batalhando contra um câncer, vem a falecer, e Nicolás Maduro, seu então vice-presidente, assume interinamente a presidência. Em abril, são convocadas novas eleições, e Maduro é eleito presidente pelo Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), derrotando Henrique Capriles com uma pequena margem. A candidatura de Maduro já vem à sombra do chavismo e com a responsabilidade de dar continuidade ao legado bolivariano após anos de grande popularidade de Chávez - que contou com cenários regional e internacional favoráveis a si (ALBUQUERQUE, 2017). No plano internacional, o *boom* das commodities trazia rendas consideráveis a um Estado economicamente muito dependente do petróleo durante a maior parte da era

Chávez; no plano regional, a arquitetura institucional da Unasul e a “onda rosa” permitiam a Chávez margem de manobra para a construção da sua política externa bolivariana.

A vitória de Maduro, no entanto, foi amplamente questionada pela oposição - seja por sua apertada margem ou seja pelo declínio das articulações e chaves políticas construídas durante a maior parte do chavismo (ALBUQUERQUE, 2017). Desde 2013, protestos começam a ocorrer no país, tendo como foco a inflação, a corrupção e o desabastecimento de alimentos básicos. No início de 2014, iniciou uma nova onda de protestos ainda mais forte, capitaneada por grupos estudantis. A partir de então, a dimensão das mobilizações cresceu consideravelmente - não apenas massificaram, mas os próprios atos passaram a mobilizar de forma mais constante a violência em práticas como uso de coquetéis molotov e depredação de espaços públicos. Junto a isto, aumentou exponencialmente, também, a repressão policial e militar contra os manifestantes. Em 2014, a Unasul tentou mediar a crise ao tentar construir diálogo entre governo e oposição a partir de uma comissão *ad hoc* com os chanceleres de Brasil, Colômbia e Equador e com o apoio do Vaticano, mas não conseguiu resultados (VELASCO, 2019). Em 2015, a intensidade dos protestos continuou a subir. No fim do ano, ocorreram eleições legislativas, na qual a oposição a Maduro obteve maioria na Assembleia Nacional. Estas eleições foram

Transformações na mobilização da violência na América do Sul: comparação de conjuturas críticas para o estudo de caso da crise na Venezuela

acompanhadas e monitoradas pela Unasul. Esta foi a primeira derrota significativa do regime desde que o chavismo chegou à institucionalidade venezuelana. A partir do momento que Maduro e sua base aliada perdem a Assembleia, o Tribunal Supremo de Justiça (TSJ) se torna a principal peça de poder institucional do chavismo.

Em abril de 2016, a oposição deu início ao processo de referendo revogatório perguntando sobre a manutenção do mandato de presidente de Nicolás Maduro; ainda que tenha sido dado abertura ao processo, já que a oposição conseguiu colher assinaturas equivalentes a 1% da população votante no país, o processo não foi adiante pois não se conseguiu obter o equivalente necessário à segunda fase e, por isso, foi suspenso em outubro pelo Conselho Nacional Eleitoral. A oposição acusou o governo de obstrução judicial e afirmou que isso constituía golpe de Estado, já que o referendo revogatório é instrumento previsto na Constituição. Frente à impossibilidade institucional, a oposição iniciou o que chamou de “juízo político e penal” de Maduro - desta vez, dispositivo não-previsto constitucionalmente (SANTOS; WEBER, 2017). Esta condição levou a uma situação de ainda maior polarização, materializada nas ruas, onde as manifestações, de ambos lados, cresciam, além de greves nacionais terem ocorrido em diversos setores (ALBUQUERQUE, 2017). Em função disso, as eleições para governadores, que ocorreriam no fim do ano, foram adiadas para o início do ano seguinte.

Vale notar que, de acordo com Velasco (2019), a esta altura a Unasul já vivia seu processo de esvaziamento e, portanto, não se colocava mais a altura de organização capaz de mediar a crise. Ao mesmo tempo, a economia venezuelana já mostrava sinais de grande crise. Com a queda nos preços do petróleo, a economia desacelera consideravelmente, aumenta a inflação e o grau de desabastecimento do país.

Com isso, a Venezuela entra em 2017 com um cenário de polarização que já ultrapassava o caráter constitucional, e a crise atingia níveis que extrapolavam a legalidade. A compreensão da aceleração que a crise no país teria em 2017 e em 2018 passa por entender três elementos. Em primeiro lugar, é importante ressaltar que não existe uma oposição unificada na Venezuela, mas sim múltiplas oposições. Desde a oposição mais moderada, materializada em figuras como Henri Falcón e Henrique Capriles, até Leopoldo López, tipo por Maduro como de extrema direita e aliado dos Estados Unidos, que adota programa político e práticas bastante mais radicalizadas que Capriles. López foi detido em 2014 e, em 2015, foi condenado a 15 anos de prisão sob a acusação de incitação de violência durante os protestos. A maior parte e o núcleo duro da oposição a Maduro, dentro de toda sua heterogeneidade, está sob a égide da Mesa da Unidade Democrática (MUD). No entanto, se trata de uma oposição fragmentada, com um objetivo único - a derrubada do regime de Maduro, mas com múltiplos

métodos para isso; enquanto os mais moderados buscam derrotar Maduro pelas vias dentro das instituições, a oposição mais radical entende que, frente à deslegitimação destas, o boicote é uma opção mais estratégica.

Vale reconhecer que a oposição venezuelana é extremamente desarticulada, dividindo-se em diversos partidos reunidos na Mesa da Unidade Democrática (MUD) na Assembleia Nacional: Voluntad Popular (VP), Primero Justicia (PJ), Acción Democrática (AD), Avanzada Progresista (AP) entre vários outros, com agendas e demandas desencontradas e que coincidem apenas no desejo de pôr fim ao governo de Nicolás Maduro (VELASCO, 2019, p. 9).

Em segundo lugar, cabe lembrar do papel fundamental que as Forças Armadas têm na vida política venezuelana. Desde Chávez, os militares assumiram postos de grande relevância na administração bolivariana, com destaque para seus papéis em empresas como a petroleira PDVSA; com Maduro, isto ganhou uma dimensão ainda maior. A aliança entre o regime e os militares teve de ser renegociada, o que garantiu uma fatia ainda maior às Forças Armadas. A política de promoções nas hierarquias militares passou a ser gerida de forma autônoma, o que fez com que crescesse o número de oficiais-generais na ativa, cresceram as nomeações de militares para cargos públicos e militares passam a ter mais autonomia em postos da vida política venezuelana, como em

setores de distribuição de remédios e alimentos - fundamentais para um país que vive processo de desabastecimento. Só em 2013, Maduro já havia indicado mais de 300 militares da ativa ou reserva para diversos cargos (VELASCO, 2019). Ainda segundo Velasco (2019, p. 11):

Não é exagero reconhecer que os militares tornaram-se o grupo hegemônico na aliança civil-militar do governo Maduro e, por isso, são peça-chave no futuro político do país, sendo impossível imaginar qualquer transição governamental sem a inclusão de lideranças militares nas negociações. A própria oposição a Maduro está ciente desse processo e o auto-intitulado presidente encarregado do país, Juan Guaidó, ofereceu, ainda em fevereiro, uma anistia aos militares que decidissem retirar o seu apoio a Maduro e favorecessem uma transição governamental no país.

Por fim, é importante destacar que, dentre as diferentes práticas e métodos entre as oposições, há aquelas que se valem de mais ou menos violências a seus propósitos. Do mesmo modo, o Estado venezuelano também se vale da força. A Milícia Nacional Bolivariana, criada por Chávez em 2008, cresceu em número significativamente entre 2017 e 2018. Além disso, os *colectivos* bolivarianos passaram a ganhar mais importâncias nas manifestações em prol do governo; a partir disto, começaram especulações de que se tratavam de grupos

Transformações na mobilização da violência na América do Sul: comparação de conjuturas críticas para o estudo de caso da crise na Venezuela paramilitares bolivarianos. Em síntese,

O processo de militarização da sociedade venezuelana é crescente. A baixa separação entre as funções de segurança e defesa e a busca pela união cívico-militar, presente desde o início do chavismo, colocam a Venezuela em uma situação para o aumento da violência política e possivelmente um conflito civil. Os colectivos e a Milícia Nacional Bolivariana não são grupos homogêneos ou necessariamente fiéis ao governo, o que lança questionamentos sobre o papel que essa face civil, mas militarizada, desempenharia diante do colapso do Estado e da desorganização das Forças Armadas, caso a crise no país chegue a esse ponto (WEBER, 2018, p.10).

Em março de 2017, o TSJ suspendeu os poderes da Assembleia Nacional e tomou para si os poderes legislativos. A forte repercussão negativa internacional, principalmente no âmbito da OEA levou ao regime a recuar (WEBER, 2018). A essa altura, a crise na Venezuela já tinha dimensões regionais e internacionais. Em setembro de 2016, quando da decisão do Conselho Nacional Eleitoral de suspender o referendo, as burocracias de política externa de países como Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Paraguai divulgaram documentos questionando a medida, inserindo no contexto de crise política e econômica no país e a relacionando com violações de Direitos Humanos. Isso significou que, aos poucos, Maduro ia perdendo

aliados na região - em especial ao se tratar de críticas advindas de países que anteriormente davam apoio ao regime de Chávez. Mais que isto: a maior parte dos Estados do Mercosul condenaram a postura do governo de Maduro - o que poderia levar a suspensão venezuelana no bloco com base na cláusula democrática (ALBUQUERQUE, 2017). Desde 2016, o Mercosul já entrou em cena na crise como uma das organizações relevantes quando do impedimento de o governo venezuelano ter assumido a presidência pró-tempore do bloco em função do não-cumprimento do Protocolo de Ushuaia (VELASCO, 2019).

O secretário-geral da OEA, Luis Almagro, se tornou um dos grandes porta-voz da crítica ao governo de Nicolás Maduro e, à época da ANC, foi o responsável pela convocação do Conselho Permanente da organização para debater a ruptura da ordem democrática no país. De acordo com Velasco (2019), o secretário geral assumiu uma postura ativista frente à crise, o que gerou uma série de controvérsias a nível hemisférico. Almagro declarou que a postura de Maduro e do TSJ configurava um “auto-golpe”. Em março, o uruguaio pediu, munido da Carta Democrática da OEA, a suspensão venezuelana da organização. No mesmo mês, um grupo de países, sob liderança mexicana, assinou documento demandando a liberação dos presos políticos, o reconhecimento da legitimidade da Assembleia Nacional e o estabelecimento de um calendário

eleitoral. Quase todos os vizinhos criticaram o regime de Maduro. Em meio a este processo de esvaziamento da Unasul e de crescimento de protagonismo da OEA e de seu secretário geral, cria-se o Grupo de Lima, composto por 14 países das Américas; ao longo do tempo, o Grupo de Lima atuou politicamente pelo isolamento do regime de Maduro, sempre pressionando-o em contra posturas antidemocráticas de seu governo, mas sem empenho claro em buscar algum tipo de mediação efetiva entre governo e oposição (VELASCO, 2019). Em abril, a Venezuela se retira da OEA; ao mesmo tempo, o então ministro das relações exteriores venezuelano anunciou que iria denunciar o intervencionismo da OEA na Celac.

No mesmo mês, Maduro convoca uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para alterar a Constituição Bolivariana, que foi realizada dia 30 de julho, apesar das críticas domésticas, regionais e internacionais à medida (WEBER, 2018). Esta medida acirrou a polarização no país: os protestos duraram mais de quatro meses e totalizaram mais de 120 mortos. Apesar da discrepância entre o número divulgado pelo governo e aquele contabilizado pela Smartmatic, empresa responsável pelo pleito, os constituintes tomaram posse, e a oposição decidiu não participar do pleito.

Anteriormente, entre outubro e dezembro de 2016, também foram articuladas ações internacionais para a

promoção do diálogo entre as partes venezuelanas, como a Mesa de diálogo entre o governo e a MUD na República Dominicana, formada pelos então presidentes do país sede, da Espanha e do Panamá, além de Ernesto Samper, ex- secretário geral da Unasul. Estava em pauta, por exemplo, a convocação das novas eleições presidenciais e como se daria a participação da oposição nela. A oposição deixou a mesa de diálogo em outubro já que não via disposição de negociação por parte do governo (WEBER, 2018).

A oposição pedia uma série de pontos para que participasse nas eleições: a liberação de presos políticos, a abertura de um canal humanitário, a designação de um novo Conselho Nacional Eleitoral, a possibilidade de voto no exterior, a presença de observadores internacionais, o acesso igualitário a meios de comunicação públicos e privados, a revogação de candidaturas impugnadas e uma data para o pleito no segundo semestre de 2018 (WEBER, 2018, p.17).

Mesmo com o fracasso nas negociações, o governo optou por convocar as eleições para o início de 2018. De acordo com Weber (2018, p.17), “ a MDU já cogitava boicotar as eleições, mas de todo modo havia sido impedida de apresentar um candidato único de maneira coligada pelo Tribunal Supremo de Justiça. Com o fracasso das negociações, surgiram candidatos independentes à presidência, em desacordo com a MUD”.

Transformações na mobilização da violência na América do Sul: comparação de conjuturas críticas para o estudo de caso da crise na Venezuela

Assim, em 2018 ocorreram as eleições para governador e, em maio, as eleições presidenciais, na qual Maduro foi eleito com 67% dos votos, superando Henri Falcón, que ficou na segunda colocação com 20% dos votos. Ainda que Falcón tenha se colocado como oposição a Maduro, é ex-membro do PSUV e sua candidatura foi independente e não estava articulada com a MUD; seu programa de governo, ainda que crítico a Maduro e posto como “de transição” ao regime, não é completamente desalinhado ao chavismo e, por isso, o candidato foi bastante acusado de ser um “fantoche” de Maduro (WEBER, 2018). O comparecimento às urnas foi de 45%, em contraste com os mais de 80% que votaram em 2013; a alta abstenção foi considerada pela oposição como um elemento que denota a falta de legitimidade tanto do regime de Maduro quanto do pleito. Além disso, também ocorreram denúncias de fraude eleitoral e de compra de votos.

O Grupo de Lima emitiu declaração não reconhecendo o resultado do pleito e afirmou que tomaria medidas para que cessem empréstimos internacionais ao país por parte de organismos financeiros. OEA também aprovou condenação às medidas eleitorais e resolução para aplicação da Carta Democrática da organização em conta o país. Os Estados Unidos, que já construía críticas bastante pesadas ao regime de Nicolás Maduro desde que estava sob a administração de Barack Obama, subiu o tom contra a Venezuela: com Donald

Trump, não houve o reconhecimento do pleito; desde a instituição da ANC, começou-se a falar sobre a possibilidade de uma intervenção estadunidense do país. Pode-se notar que há uma transição da política do Obama - que, apesar de crítica, era branda - para Trump com relação à Venezuela, já que este se vale de ameaças de uso da força e de sanções com relação ao regime. Em síntese, após as eleições em 2018, o governo de Nicolás Maduro ficou ainda mais isolado, já que quase todo continente americano considera seu regime uma ditadura. No plano doméstico, o novo governo de Maduro, a crise econômica se acentuou - já que 2018 foi o quinto ano seguido de contração do PIB no país. Apesar de algumas reformas econômicas, nomeadas *paquetazo*, pouca coisa mudou nas condições econômicas da Venezuela. As sanções internacionais à Venezuela só cresceram desde 2017, tornando mais dramática a situação.

Em janeiro de 2019, quando da posse de Nicolás Maduro para mais um mandato de 6 anos frente à presidência da República Bolivariana, ocorreu mais um episódio na crise. Juan Guaidó, então presidente da Assembleia Nacional, se autodeclarou chefe de governo e se empossou como presidente interino do país. Alguns países, como os Estados Unidos e a maior parte do Grupo de Lima (com exceção do México) reconheceram Guaidó como representante legítimo do povo venezuelano, enquanto outros Estados, como Bolívia, China, Cuba, Rússia e Irã seguiram ao lado de

Maduro. A União Europeia, frente à postura de Guaidó, deu o ultimato de uma semana a Maduro para que eleições fossem convocadas; frente à negativa, a UE, também, reconheceu a legitimidade do posto autoproclamado de Juan Guaidó. Atualmente, Guaidó conta com o reconhecimento internacional de cerca de 50 países (VELASCO, 2019). Frente a mais este elemento da crise, deu-se início ao Mecanismo de Montevidéu, com Estados sul-americanos e com a Comunidade do Caribe (CARICOM), e foi criado o Grupo de Contato Internacional a fim de promover soluções. As iniciativas, no entanto, pouco avançaram, e foram classificadas por países como o Brasil e por Almagro como “falso diálogo que oxigena a ditadura” (VELASCO, 2019). A ajuda humanitária voltou a ser um elemento de disputa na crise, já que, diversas vezes, o governo de Maduro não permitiu a entrada de itens advindos de países como Colômbia e Estados Unidos, alegando que se tratava de tentativas de golpes contra o país. Ainda em janeiro, a Venezuela rompeu relações com a Colômbia e demandou a retirada da burocracia diplomática colombiana de dentro de território venezuelano.

Em março, foi criado o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL). Sob iniciativa de países como Brasil, Argentina, Paraguai, Peru, Colômbia, Chile e Equador, a organização, que ainda não conta com estrutura formal definida, teria como objetivo servir como foro de concertação em substituição à Unasul. A

Venezuela não foi convidada para compor as reuniões deliberativas ou para compor qualquer outra iniciativa ligada ao PROSUL. Em junho de 2019, a Assembleia Geral da OEA se reuniu em Medellín, na Colômbia, para discutir as situações na Venezuela e na Nicarágua, entre alguns outros temas. Na reunião, a representação colombiana demandou ações mais enfáticas da OEA a respeito da crise venezuelana. A OEA reconheceu as credenciais dos representantes indicados por Guaidó, fato que causou reclamações por parte de países como Bolívia, México e Uruguai, que declarou que reconhecer a delegação era o mesmo que o reconhecimento de Guaidó como o próprio governo venezuelano legítimo; após isso, a delegação uruguaia se retirou como forma de protesto. Com 20 votos a favor, 8 contra, 6 abstenções e a ausência uruguaia, foi aprovada resolução que reconhece oficialmente a delegação de Guaidó na instituição e demanda eleições livres na Venezuela. Por fim, em maio tentou-se uma nova iniciativa para mediação a partir das lideranças de Cuba e Noruega, e Maduro e a oposição chegaram a se encontrar em Oslo. O próprio Guaidó chegou a reconhecer a legitimidade do mecanismo De acordo com Velasco (2019, p. 10).

Cabe destacar o papel desempenhado pela Unidade de Paz e Reconciliação do Ministério de Relações Exteriores da Noruega, comandada pelo diplomata Dag Halvor Nylander, que foi peça-chave nas negociações de paz entre o governo

colombiano e as FARC. De fato, a notável atuação da Unidade de Paz e Reconciliação naquele processo ajudou a criar uma relação de confiança tanto com Cuba, quanto com o próprio governo Maduro. Vale notar que a Noruega vem se assumindo como um facilitador, mais do que propriamente um negociador, estimulando as partes a falarem ao invés de indicar o caminho a ser seguido.

Em síntese, o governo de Nicolás Maduro está cada vez mais isolado a nível regional. Ainda que países como Uruguai e México sigam defendendo uma solução negociada entre as partes para a crise, o Grupo de Lima se mantém com postura crítica e construindo o isolamento do regime venezuelano.

4. Análise comparativa entre as conjuturas críticas sul-americanas

A crise nos Andes tem origem do conflito interno da Colômbia com as guerrilhas e, mais especificamente, com as FARC-EP. O conflito, que teve início na década de 1960, trouxe dentro de si no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 uma série de conceitos que foram relevantes para a crise. A guerra civil colombiana, que nasceu com guerrilhas de caráter classista e territorializadas, já vivia há décadas sua nacionalização e a transformação do caráter dos grupos armados. Isto se deu sobretudo em função da sobreposição de diversas guerras dentro de uma só, quando do aparecimento dos paramilitares e dos

narcotraficantes, responsáveis pela dolarização da guerra. O Estado, os guerrilheiros, os paramilitares e os traficantes complexificam a disputa, fazendo com que suas diversas dimensões, inclusive internas e externas, se mesclassem.

No plano das Relações Internacionais, com a ascensão das doutrinas da Guerra às Drogas e da posterior Guerra ao Terror, ambas promovidas pela política externa estadunidense desde os anos 1980, absorvidas e complexificadas pelas políticas externa e doméstica colombiana, o conflito interno passa a ser perpassado por noções e conceitos como “narcoguerrilha”, “narcoterrorismo” ou “guerrilhas terroristas”. A eleição de Álvaro Uribe à presidência, em 2002, foi baseada na concepção de que as guerrilhas eram ameaças à segurança nacional e inseridas no conceito hemisférico de segurança. Sua doutrina de segurança doméstica, a *Seguridad Democrática*, era calcada na noção de que apenas a eliminação dos grupos guerrilheiros pelo uso da força - já que não concebe a negociação - poderia trazer a paz à Colômbia. Ou seja, é a concepção de que a guerrilha e o terrorismo são ameaças hemisféricas é o que guia a política colombiana e é esta argumentação que justifica a sua invasão ao território equatoriano em 2008.

À época, no entanto, já estava se desenvolvendo na América do Sul uma nova concepção de segurança e defesa - consequentemente, uma nova concepção a respeito de quais eram as

ameaças à estabilidade securitária no subcontinente. Com a ascensão da “onda progressista”, avança a separação entre as doutrinas de segurança e defesa a partir da perspectiva de que segurança olha para o âmbito doméstico e defesa diz respeito às ameaças externas; segurança e defesa exigiram, portanto, atores diferentes, já que as forças policiais pública são as responsáveis pela ordem pública, enquanto cabe às Forças Armadas a proteção contra inimigos externos. Ao longo do tempo, por isso, construiu-se na América do Sul a noção de que seriam ameaças à defesa dos Estados não apenas os temas ligados ao tráfico de drogas, terrorismo e crime organizado, mas também os interesses das potências extrarregionais. Países como Brasil, Venezuela, Argentina e Bolívia inseriram em suas doutrinas a defesa dos recursos naturais e estratégicos dos países contra os interesses de grandes potências, por exemplo. E é imbuídos dessa lógica que Equador, Venezuela e Bolívia fizeram suas defesas contra a postura colombiana. A apaixonada política externa venezuelana sob Chávez já tinha como rotina, desde 1999, acusações contra o imperialismo e intervencionismo estadunidense; a partir de então, o apoio das políticas externas de países como Brasil, Argentina, Equador e, principalmente, Bolívia fez com que aumentasse a proposta de uma concepção de segurança própria à região, desatrelada à segurança hemisférica. Isso seria materializado na criação, dali a alguns

meses, da Unasul e do Conselho de Defesa e Segurança.

Pode-se notar, portanto, que se tratou de uma conjuntura crítica securitária, já que iniciou com um desrespeito à soberania por parte de agentes das Forças Armadas e policiais da Colômbia, guiados por uma doutrina de segurança de combate ao terrorismo e às “narcoguerrilhas”. Em oposição a ela, no entanto, uma nova doutrina de segurança no subcontinente estavam surgindo - e ela se consolidou como hegemônica naquele momento. A conjuntura crítica de 2008 parece ser a materialização da paz híbrida de Battaglini (2012) ou das concomitantes cooperação e dissuasão que Villa (2017) discutiu.

A crise na Bolívia, por sua vez, teve motivações absolutamente diferentes. Ainda que a crise tenha tido dimensões regionais, em função do papel do Brasil frente à nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, a instabilidade nasce a partir de descontentamentos internos, principalmente da região da Meia Lua contra as transformações que estavam sendo feitas pelo governo e Morales e do MAS. As demandas da Meia Lua estavam ligadas ao padrão de relação entre os departamentos e o governo central e o padrão de exploração e distribuição dos recursos naturais - daí sua relação com a nacionalização dos hidrocarbonetos. Foi, portanto, uma crise com relação com o espaço, com os recursos e com a territorialidade. Isto se dá em contexto de profundas mudanças no Estado boliviano, já que, durante a

Transformações na mobilização da violência na América do Sul: comparação de conjuturas críticas para o estudo de caso da crise na Venezuela

Assembleia Constituinte, discutia-se o fim da república e a criação do Estado plurinacional - o qual veio a ser consolidado em 2009. Mas era mais que isto: toda a estrutura do MAS estar no poder institucional boliviano significava ameaça às elites econômicas tradicionais do país. Por isso, a crise na Bolívia foi de Estado, ao mesmo tempo que estava intimamente ligada ao padrão de relação entre as classes mais altas a classe trabalhadora. Dizia respeito, portanto, ao padrão de aliança política e ao conteúdo programático que estava, pela primeira vez na história da Bolívia, no controle do Estado.

A crise ganha densidade a partir da intensificação dos protestos, com o aparecimento de práticas mais violentas em 2008, que resultaram no Massacre de Pando. Ao longo de 2008, no entanto, a Unasul ganharia corpo e, em outubro, Michelle Bachelet convoca reunião para que os representantes sul-americanos discutam a situação. Diferentemente da crise nos Andes, uns meses antes, quando a construção da negociação dependeu de organizações menos formais - como o Grupo do Rio - e da diplomacia de cúpula, a Unasul estava se estabelecendo, criando ao redor de si a arquitetura institucional necessária à construção do diálogo, mediação e da solução pacífica de controvérsias. 2008 e 2009 na Bolívia parecem ter sido a expressão máxima da “onda rosa” sul-americana – ainda que o ciclo estivesse constantemente marcado pela “paz negativa”, como discutido por Mares (2001).

Por fim, a crise na Venezuela,

que começou em 2014, se intensificou entre 2017 e 2018 e segue ocorrendo até hoje, tem um cenário profundamente diferente, mais dramático. Originada do esgotamento do chavismo e de um país cuja população aumentava sua condição de vulnerabilidade, a crise tem uma heterogeneidade grande de atores envolvidos. As múltiplas oposições a Maduro, desde a mais moderada até a mais radical, são exemplo disso, assim como as diversas forças policiais e ou paramilitares que defendem o regime bolivariano. A violência física é dimensão constante da crise desde seu início, há alguns anos - se trata de uma crise extremamente militarizada.

Além disso, o cenário regional é, hoje, profundamente diferente daquele das crises anteriores. Para além do fim do “ciclo progressista” e da ascensão da “onda conservadora”, o que temos visto é o desmonte da arquitetura institucional de construção de paz e diálogo no subcontinente sul-americano. Quando do início da crise, a América do Sul contava com instituições ainda ativas, como a Unasul e a Celac, que poderiam ser responsáveis pela articulação entre as partes. No entanto, “parece evidente o fracasso dos esforços institucionais da região em favor da estabilização do país, seja da OEA, organização hemisférica por excelência, seja dos espaços sub-regionais como o Mercosul, a Unasul ou a Celac” (VELASCO, 2019. p.9). Se, na crise venezuelana de 2002, a OEA teve um papel importante, na instabilidade atual a organização, principalmente por

polarizações políticas, foi incapaz de mediar. Ainda de acordo com Velasco (2019), desde a crise em Honduras com o golpe em cima do ex-presidente Manuel Zelaya, a OEA tem posição de *challenged institution*, já que países como o Brasil, entre outros, tiveram receio e resistência em seguir a orientação da organização. Isto se confirma, definitivamente, com a crise venezuelana, já que a OEA foi sistematicamente desacreditada pelo regime de Maduro - levando o país a se retirar da organização - e pelos seus aliados, que veem a instituição como instrumento do intervencionismo estadunidense. Em síntese,

[essa] nova realidade, também ajuda a explicar as dificuldades para se buscar uma solução coordenada entre as distintas organizações da região para a crise venezuelana. Mais uma vez, estamos diante de uma profunda desarticulação entre as instituições hemisféricas e regionais, com raros momentos de coincidência ou sinergia (geralmente casuais), e uma tendência a iniciativas isoladas e voluntaristas (VELASCO, 2019, p. 11).

O cenário regional da conjuntura crítica venezuelana já é outro: de 2015 para cá, pode-se observar suas profundas mudanças. O novo ciclo eleitoral trouxe ao aparato estatal novos governos à direita do espectro político, como Mauricio Macri (2015) na Argentina, Sebastián Piñera (2017) voltando ao governo no Chile, Iván Duque (2017), na Colômbia, Lenin

Moreno (2016) no Equador e Jair Bolsonaro (2018) no Brasil. Isso significou mudanças concretas para a política regional. Já é notável uma mudança no padrão de relação entre civis e militares, já que os últimos voltaram a ter um papel importante na burocracia e na disputa política, com especial destaque à composição dos ministérios de Jair Bolsonaro. É observável, também, que escaramuças e pequenos conflitos fronteiriços voltaram a ocorrer com frequência (LONDOÑO, 2017). Os últimos anos também têm mostrado com mais dramaticidade o cenário de segurança pública. É notável, por exemplo, a expansão de algumas facções – sobretudo brasileiras, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) ou o Comando Vermelho (CV) – para outros estados e países que antes não atuavam. Mas é mais que isto: cresceu, de uns anos para cá, a utilização da militarização da coisa pública como principal forma de combate ao tráfico de drogas. Mais uma vez, a narrativa de que o narcotráfico é a principal ameaça à segurança e à defesa sul-americanas se torna hegemônica e tem como consequência a securitização de diversas agendas sociais. O que parece claro é que a violência social, como discutido por Villa e Pimenta (2016) tornou-se o centro do programa de segurança e defesa – unindo, mais uma vez, os dois conceitos e os atores envolvidos em cada um.

Se pode, no entanto, ir além. Há de se compreender que hoje existem múltiplas direitas governando os países sul-americanos: de um espectro político

mais liberal clássico, no qual poderíamos encaixar Mauricio Macri, a uma direita mais conservadora, onde encaixamos Jair Bolsonaro e Iván Duque (ZUCATTO, 2019), que herda muito do conteúdo programático do uribismo. A clivagem fundamental entre estes setores, no entanto, reside justamente na forma como irão se relacionar com a violência – afinal, a perspectiva política de Bolsonaro e Duque mobiliza a violência como principal solução para o conflito social. Bolsonaro constrói sua plataforma baseada no combate constante à esquerda e sobretudo ao legado do PT, executa um projeto de segurança pública baseado quase exclusivamente no uso da força e foi eleito tendo a flexibilização de posse e porte de armas como principal bandeira. Duque se elegeu retomando o legado da *Seguridad Democrática* de Álvaro Uribe e tendo como principal plataforma a revogação e/ou reforma dos acordos de paz com as FARC-EP. Desde que se elegeu, cresceu consideravelmente o assassinato de lideranças de movimentos sociais no país. A construção constante de inimigos internos e externos e a mobilização constante de recursos para eliminá-los – muitas vezes fisicamente – é a principal característica da forma de governança que tem sido operada nesses países. A estruturação de agendas de securitização e militarização da vida pública parece estar sendo capaz de construir não apenas conteúdos programáticos internos, mas de juntar agendas domésticas e externas. O uso da violência e da força tem sido o

principal conteúdo programático ao redor do qual novos e antigos projetos à direita estão se articulando.

É nestas transformações conceituais e estruturais que a crise na Venezuela se insere. A incompatibilidade das agendas na América do Sul é tamanha que o próprio Estado venezuelano foi dividido em dois – o chavista e aquele sob Guaidó. Mais do que uma crise que se regionalizou / internacionalizou, as instabilidades no país viraram argumento e instrumento político. Em países como Argentina, Bolívia ou Colômbia já se refere aos “riscos de venezuelização” como forma de criticar partidos e grupos à esquerda do espectro político. No Brasil, o debate sobre Venezuela foi um dos principais determinantes das eleições presidenciais de 2018. E isto ultrapassa a barreira interna/externa dos Estados, já que organizou as políticas doméstica e externa dos países mas também organizou agendas domésticas e externas de atores que não estão necessariamente na burocracia estatal, como grupos organizados da sociedade civil. Em síntese, a Venezuela se consolidou como uma das grandes agendas da opinião pública na América do Sul nos últimos anos.

A comparação das crises na América do Sul da última década e meia nos traz diferentes conclusões. Em um primeiro momento, ainda se vivia disputa de hegemonia conceitual a respeito de concepções de segurança e defesa. A instabilidade nos Andes em 2008 é exemplo disso: tratou-se de momento de mobilização da violência –

efetiva, com a investida colombiana em território equatoriano e com a mobilização de tropas pela Venezuela e Equador – em níveis de ameaça, já que se falava da possibilidade de guerra, mas principalmente em condições de dissuasão. A diplomacia de cúpula e a capacidade de articulação dos chefes de Estado sul-americanos foi suficiente para a conclusão da crise, a princípio. Na Bolívia, entre 2006 e 2009, a disputa de hegemonia foi interna, colocando em risco a própria integridade territorial do Estado; a mobilização da violência ocorreu, mas em episódios esporádicos, insuficiente para a escalada. A solução da crise contou com uma Unasul, já mais institucionalizada em fins de 2008, e com a aprovação popular de Evo Morales, do MAS e de seu projeto; em síntese, a construção da hegemonia em cima da oposição a partir de diversos mecanismos, como a nCPE e a construção do Estado plurinacional, foi peça chave para a solução da crise. A situação na Venezuela, no entanto, já ganha outra dimensão. Afora todo o contexto regional bastante mais dramático já discutido, o que se tem é justamente a materialização da crise do subcontinente dentro do próprio país. As disputas pelos conceitos de segurança e defesa e daquilo que os ameaça está no cerne da participação internacional e regional da crise. Construiu-se narrativa na qual a Venezuela – e o que ela representa, como o chavismo, o bolivarianismo e, no limite, toda a esquerda sul-americana – se tornou uma ameaça à estabilidade regional. Por isso, a forma como se dá o

uso da força na situação muda completamente. Tudo que conseguiu limitar a escala de violência nas crises anteriores – a diplomacia, a arquitetura institucional, a hegemonia de um projeto que não se vale da força; a promoção do diálogo em síntese – ruiu. O que se tem é a construção de uma agenda nova, tendo a crise venezuelana como munição principal, que junta as agendas domésticas e externa.

O debate conceitual sobre crise e conjuntura crítica é complexo – e a diferença entre os dois conceitos não é exatamente clara; podem variar conforme patamar ou tempo da conjuntura. Os estudos de caso aqui trazidos, no entanto, parecem nos apontar algumas coisas. Se entendemos como conjuntura crítica situações disruptivas, que leva a crises ou que têm legado histórico, a identificação clara só poderá ocorrer *a posteriori*. Isto nos traria, também, elementos complicadores à análise. A instabilidade nos Andes, por exemplo, não trouxe legados históricos claros; no entanto, pequenos erros diplomáticos poderiam ter levado à guerra larga escala. Na Bolívia, idem. Caso Morales e o MAS não tivessem conseguido limitar as estratégias autonomistas, talvez o Estado boliviano tivesse adentrado em uma guerra civil. Por isso, parece mais interessante a utilização do conceito de Capoccia e Kellerman. Afinal, o que configura uma conjuntura crítica é, justamente, que os atores têm mais possibilidade de ação – seja para violar a soberania de outrem, seja para justificar ou condenar o ato a partir de doutrinas

de segurança não necessariamente hegemônicas, seja para se valer de métodos violentos em prol do separatismo.

No caso da Venezuela isto também é visível: a discussão sul-americana sobre a situação no país já conta com atores com mais possibilidade de ação frente à situação. A atuação de Almagro é exemplo, assim como o é, também, a atuação de forças domésticas que constroem narrativas a respeito do regime bolivariano. Tamanha a instabilidade que múltiplos setores estão em condições de participar da disputa política. Daí a importância de alocá-la não apenas como conjuntura crítica, mas como crise. Responder quando terminou a conjuntura crítica venezuelana e quando começou a crise exige mais esforço intelectual e aprimoramento conceitual. A depender da forma como a crise será solucionada, no entanto, talvez tal pergunta se consolide como essencial a ser respondida por aqueles que buscam construir a paz na América do Sul.

Considerações finais

O debate sobre violência e uso da força na América do Sul é bastante complexo. Neste trabalho, construiu-se proposta de utilização do conceito de conjuntura crítica para a análise de 3 casos. A escolha conceitual, orientada principalmente a partir de Capoccia e Kelemann pela dimensão de conflito e contingência que os autores dão aporte. Tanto para o caso da conjuntura crítica dos Andes quanto na Bolívia, o conceito

de CC pareceu suficiente; no caso dos Andes, o conflito intra-estatal se expande, e a atuação das organizações regionais parece ter sido fundamental para uma saída negociada. Na Bolívia, a motivação do conflito disse respeito à própria constituição do Estado boliviano – e, uma vez mais, a arquitetura institucional regional serviu à política. Para o caso da Venezuela, no entanto, a instabilidade pareceu extrapolar a noção de CC para crise efetivamente. A delimitação da diferença entre os dois aplicada ao caso venezuelano é certamente problema de pesquisa de fundamental relevância. Se 2008 e 2009 foram demonstração da consolidação da zona de paz / comunidade de segurança, da paz híbrida ou negativa, a depender da análise adotada, a conjuntura crítica venezuelana é justamente o contrário: o desmonte de tudo isso. Mais que isto: a conjuntura parece demonstrar que o que tem organizado a agenda doméstica e externa no continente é, justamente, a militarização. E que, atualmente, os custos do uso da força têm diminuído significativamente no subcontinente.

A violência na América do Sul está inserida em diversos aspectos da vida social. No entanto, há de se observá-la com especial atenção a partir do momento em que ela é mobilizada como principal bandeira de um projeto que, hoje, está no mais alto posto dos alguns Estados sul-americanos. O padrão de uso da força no subcontinente mudou – e velhos discursos que colocam problemas da agenda social como principal inimigo a

ser combatido voltaram a ser hegemônicos e a ser os principais condicionantes de agendas domésticas e externas. Parece difícil afirmar que terá solidez um projeto baseado quase exclusivamente no governo pelo caos (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019) e na construção constante de opositores a serem eliminados – sobretudo violentamente. O que já parece possível afirmar é que seus resultados, desde agora, são dramáticos.

Notas

2) Disponível em: CP/RES.930(1632/08)
http://www.oas.org/documents/events/200803_situacion_Ecuador_Colombia/cp19771s04.doc.

3) Mecanismo de consulta internacional criado em 1986 por mais de 20 Estados latino-americanos.

4) A nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia, em 2006, significou a ocupação militar de refinarias estrangeiras no país – inclusive a Petrobras. Ainda que, inicialmente, a situação tenha criado um mal-estar, com diversos setores brasileiros pressionando o governo por conflitos, a saída encontrada foi pacífica e via negociação, com o pagamento dos ativos da estatal brasileira.

5) Mais informações em:
<http://latsul.org/2018/11/25/a-politica-externa-na-eleicao-monitor-5-1110-a-3110/>.

Referências bibliográficas

ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James A. *Why Nations Fail – the origins of power, prosperity and poverty*. New York, Crown Business, 2012.

ALBUQUERQUE, Marianna Restum. Crise Política na Venezuela: Maduro e o “chavismo sem Chávez”. **Boletim OPSA**, Rio de Janeiro, n.1, 2017.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nossos tempos**. UNESP: São Paulo, 1995.

AYERBE, Luis Fernando. Crise de Hegemonia e Emergência de Novos Atores na Bolívia: o governo de Evo Morales. **Lua Nova**, São Paulo, v.83, n.1, 2011.

BATTAGLINO, Jorge M. The Coexistence of Peace and Conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55., n.2, 2012.

COLLIER, R.B., & COLLIER, D. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**. Princeton University Press, 1991.

CAPOCCIA, Giovanni and KELEMAN, R. Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, **World Politics**, Vol. 59, No. 3, 2007.

CORTES VÁSQUEZ, Judith; ÁGUILA-COGLAN, Juan Carlos. **Crisis Colombia**

Ecuador. La comunicación del conflicto. Anais del III Congreso Internacional de la AE-IC: Comunicación y Riesgo. Tarragona, 2012.

CUNHA FILHO, Clayton Mendonça. Do confronto à cooptação? As tensas relações entre empresariado e governo Evo Morales, na Bolívia. In: **Elites empresariais Estado e mercado na América Latina**, 2018.

DOBRY Michel. *Sociologia das Crises Políticas: a dinâmica das mobilizações mutissetoriais*. São Paulo: ed. Unesp, 2014 [1986].

DOMINGUES, José Mauricio. A Bolívia às Vésperas do Futuro. In: DOMINGUES, José Mauricio; GUIMARÃES, Alice; MOTA, Aurea; SILVA, Fabricio Pereira. **A Bolívia no Espelho do Futuro**. Belo Horizonte: Humanitas, 2009.

FALS BORDA, Orlando. Algunos problemas prácticos de la sociología de la crisis. In: Touraine, Alain. **Ciencias Sociales: ideología y realidad nacional**. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo, 1970.

GILPIN, Robert. **War and Change in International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GOUREVICH, Peter. **Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises**. Ithaca : Cornell University Press, 1986.

GUSTAVSSON, Jakob. *How Should We*

Transformações na mobilização da violência na América do Sul: comparação de conjuturas críticas para o estudo de caso da crise na Venezuela

Study Foreign Policy? **Cooperation and Conflict**, v.34, n.1, 1999.

HERMANN, Charles. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v.34, n.1, 1990.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America? In: ADLER, E; BARNETT, Michael. **Security Communities**. Nova York: Cambridge University, 1998.

KACOWICZ, Arie. **Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective**. Nova York, 1998.

LONDOÑO, Andrés. Fronteiras sul-americanas: reflexões sobre as tensões e os conflitos recentes. **Boletim OPSA**, Rio de Janeiro, n.4, 2017.

MACEDO, Felipe; CLOSS, Marília; NUNES, Raul; PIMENTA, Victor.MARES, David. **Violent Peace**. Nova Iorque: Columbia University Press, 2001.

PAZ Y MIÑO, Juan. La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia (Coyuntura). **La Tendencia Revista de Análisis Político**, Quito, n.1, 2008.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em Torno dos Conceitos e Ideologias. **Contexto Internacional**: Rio de Janeiro, vol. 33, n.2, 2011.

SANTOS, Leandro Wolpert dos; WEBER,

Leonardo Albarello. A crise venezuelana e a polarização política na OEA. **Boletim OPSA**, Rio de Janeiro, n.2, 2017.

VELASCO, Paulo. Falência das Instituições Regionais Diante da Crise Venezuelana. **Boletim OPSA**, Rio de Janeiro, n. 2, 2019.

VILLA, Rafael. Brazilian Hybrid Security in South America. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.60, n. 2, 2017.

VILLA, Rafael; PIMENTA, Marília Carolina B. de Souza. A Longa Paz na América do Sul: questionamentos às teses da paz negativa na região. **Papel Político**, Bogotá, v.21, n.2, 2016.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-Systems Analysis: An Introduction**. Durham: Duke University Press, 2004.

WEBER, Leonardo Albarello. Eleições na Venezuela. **Boletim OPSA**, Rio de Janeiro, n.2, 2018.

ZABOLOTSKY, Boris Perius. Uma Nova Arquitetura de Segurança Regional? O papel da UNASUL na resolução da Meia Lua na Bolívia em 2008. **Conjuntura Global**, v.6, n.3, 2017.

ZVALETA, René. **La autodeterminación de las masas**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso, 2009.

ZUCATTO, Giovana Esther. A Ascensão da Direita na América do Sul. **Boletim OPSA**, Rio de Janeiro, n.1, 2019.

Resumo

Desde 2014, nota-se um cenário de maior instabilidade securitária na América do Sul. Parte significativa disto pode se materializar na crise na Venezuela e seus desdobramentos regionais e internacionais. Frente a este contexto, a mobilização da força e da violência na América do Sul são objeto urgente de reflexão e, portanto, estudo deste trabalho. Parte-se da premissa de que houve, entre o início do século XXI e até meados desta década, a construção de uma arquitetura institucional de promoção da solução pacífica de controvérsias a nível subcontinental, o que fez com que a região estivesse entre as mais estáveis do globo. Busca-se responder a pergunta: há uma transformação no padrão de uso da violência na América do Sul? Parte-se da hipótese de que, hoje, há uma transformação em curso. Para a execução da pesquisa, compara-se três conjunturas críticas: a crise nos Andes (2008), a crise na Bolívia (2006-2009) e a crise na Venezuela (2014-). Os estudos de caso e a comparação serão feitos a partir de quatro elementos: 1) causa ou irrupção da conjuntura crítica; 2) natureza da violência envolvida no contexto; 3) atores envolvidos, divididos em 3.1) atores domésticos e 3.2) atores regionais e internacionais; 4) solução da conjuntura crítica.

Palavras-chave: violência; uso da força; conjuntura crítica; América do Sul; crise na Venezuela.

Abstract

Since 2014, there has been a scenario of greater security instability in South America. A significant part of this may materialize in the crisis in Venezuela and its regional and international developments. In this context, the mobilization of force and violence in South America is an urgent object for reflection and, therefore, a study of this work. It is based on the premise that, between the beginning of the 21st century and until the middle of this decade, the construction of an institutional architecture to promote the peaceful settlement of disputes at the subcontinental level, which made the region among the most stable the globe. It seeks to answer the question: is there a transformation in the pattern of use of violence in South America? It starts with the hypothesis that, today, there is a transformation underway. For the execution of the research, three critical situations are compared: the crisis in the Andes (2008), the crisis in Bolivia (2006-2009) and the crisis in Venezuela (2014-). The case studies and the comparison will be made from four elements: 1) cause or outbreak of the critical situation; 2) nature of the violence involved in the context; 3) actors involved, divided into 3.1) domestic actors and 3.2) regional and international actors; 4) solution of the critical situation.

Keywords: violence; use of force; South America; crisis in Venezuela

Guerra Híbrida na América do Sul: uma definição das ações políticas veladas

Bernardo Salgado Rodrigues(1)

1-Doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ-PEPI (2020). Atualmente é professor substituto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ), integrante do Laboratório de Estudos de Hegemonia e Contra-hegemonia (LEHC-UFRJ) e do Grupo de Trabalho "China y el Mapa del Poder Mundial" do Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

A histórica presença estadunidense no subcontinente sul-americano é visualizada desde o século XIX, com a famosa Doutrina Monroe, de 1823. Recentemente, as particularidades e vicissitudes de suas ações político-econômicas direcionadas à região vêm sofrendo transformações. A periodização compreendida entre 2001 e 2016 possui uma paradoxal dualidade. Uma primeira, com características divergentes, possui no ano de 2008 seu ponto de inflexão. Neste ponto, o Governo Bush abandonou o controle dos EUA sobre a economia mundial a partir de sua cruzada política da Guerra ao Terror, distinguindo-se de seu antecessor com a Estratégia de Engajamento e Expansão e de seu predecessor com a tentativa de retomada da liderança global via multilateralismo. Com isso, a Doutrina Bush possibilitou o surgimento de vácuos de poder em distintos tabuleiros geopolíticos no sistema internacional, dentre eles a América do Sul. A segunda, de caráter convergente, trata-se da nova estratégia proposta pela Guerra Híbrida.

Dessa forma, o presente artigo

busca analisar os parâmetros e as características principais dessa nova modalidade de disputa. A partir da hipótese central de que essa nova contenda geopolítica se insere de forma velada na América do Sul, será realizado um estudo realista, com a metodologia qualitativa proposta por Korybko (2018), transplantando-a para o contexto sul-americano. Assim, busca-se elucidar e compreender suas características principais, seu funcionamento e a sua amplitude, com a finalidade de contribuir na elaboração de eficientes estratégias de neutralização.

O trabalho divide-se em duas subdivisões: na primeira parte, busca-se realizar um breve preâmbulo da atuação dos Estados Unidos em território sul-americano no século XXI; na segunda, uma , uma definição conceitual e empírica da Guerra Híbrida, analisando suas características, objetivos, protagonistas e modelos.

O preâmbulo estadunidense na América do Sul no século XXI

Uma didática e interessante divisão sobre a política externa

estadunidense no sistema internacional é realizada por Pecequillo (2003; 2012; 2013), propondo quatro periodizações: o começo da política externa (1776-1898), que vai desde a independência dos Estados Unidos até a atuação direta na contenda hispânico-americana pela descolonização de Cuba e Porto Rico; a ampliação da política externa (1898-1945), meio século que engloba as duas Guerras Mundiais; a consolidação da hegemonia estadunidense (1945-1989), conformação do sistema internacional sob seus preceitos pós-Segunda Guerra Mundial e contenção do comunismo soviético na Guerra Fria; e a política internacional contemporânea num contexto de Pós-Guerra Fria.

Durante toda essa periodização, a América do Sul sempre se apresentou como uma das zonas mais geoestratégicas para os Estados Unidos. (Rodrigues, 2018, p.24) Entretanto, no início do século XXI, visualizou-se o surgimento de novas dimensões na relação entre os Estados Unidos e a região ([Ramanzini Júnior](#); Mendonça, 2015, p.45), um cenário inédito de relativo desengajamento americano diante de seu entorno estratégico imediato, através de um vácuo de poder originado pelos ataques de 11 de Setembro, e ulterior redirecionamento da totalidade de esforços econômicos e militares para o Oriente Médio e no combate a Guerra ao Terror. Consequentemente, tal fato possibilitou um rearranjo na relação entre as Forças Políticas Externas (FPE)[2] estadunidenses e as Forças Políticas Internas (FPI)[3] sul-

americanas, tal qual definidas e exemplificadas por Rodrigues (2020, pp.121-122).

Tal episódio histórico propiciou dois fatos que iriam marcar substancialmente a política estadunidense no governo Bush (2001-2009) e no início do século XXI: a sistematização do *Patriot Act* e a intensificação do *Project for the New American Century*. Ambos surgem como desdobramentos dos ataques de 2001 e influenciam, direta ou indiretamente, a política interna e externa dos Estados Unidos, possibilitando uma reinterpretação do seu papel no sistema internacional.

O *Patriot Act* consistiu numa sistematização de regras voltada para o combate ao terrorismo. Desse modo, esta lei permitia, além da espionagem dos próprios cidadãos americanos sob a prerrogativa de Guerra ao Terror, a prisão de suspeitos de ataques terroristas sem direito a advogados, a autorização de práticas de interrogatório mais assertivas (tortura) e a qualificação dos prisioneiros como combatentes inimigos com a afiliação de grupos terroristas, sem pátria. Amparados pelo Departamento de Segurança Doméstica (*Homeland Security*) e o *USNORTHCOM* (Comando do Norte), "estas posturas resultaram nos escândalos de maus tratos de prisioneiros na base norte-americana de Guantánamo em Cuba, nas instalações de Abu Graib no Iraque e em instalações secretas da CIA em outros países." (Pecequillo, 2012, p.21)

Em 25 de outubro de 2001, o Congresso, por vasta maioria, aprovou quase intacto e o presidente George W. Bush sancionou o USA Patriot Act, com o que desfechou um golpe na estrutura jurídica doméstica, a transgredir frontalmente a Constituição dos Estados Unidos. O USA Patriot Act não apenas dilatava a aplicação do poder federal no monitoramento eletrônico dos cidadãos, a cargo da National Security Agency (NSA), como definia o novo crime de “domestic terrorism” de modo tão amplo que permitia o uso contra qualquer ato de desobediência civil, qualquer que fosse a tendência política. (Bandeira, 2016, pp.74-75)

Alinhado a este fator, desde sua eleição, o governo Bush indicava uma significativa retórica do unilateralismo, fato este que, coadunado com os ataques de 11 de setembro e a janela de oportunidade de maior assertividade no plano militar internacional justificado pelo combate ao terrorismo, possibilitou a ativação de um projeto surgido em *think tanks* neoconservadores do Partido Republicano na década de 1990, exercendo forte influência no setor militar e na política externa de presidente. O Projeto para o Novo Século Americano (PNAC) consistia em implementar uma *full spectrum dominance* [4] dos Estados Unidos, uma consolidação e ampliação da sua hegemonia no sistema internacional como única superpotência

e, conquanto algumas vezes hesitasse, conservou os Estados Unidos em um

perpetual wartime footing, a forever war, war on terror, formalizada em 2001, com autorização do Congresso, para combater um inimigo invisível, não identificado, sem nome e sem parâmetros, dando-lhe continuidade e escalando, inconstitucionalmente, os ataques e assassinatos extrajudiciais de terroristas ou supostos terroristas, mediante a tática de targeted killing [5]. (Bandeira, 2016, pp.93-94)

Apesar desses fatores, o critério central na ação internacional da administração Bush colocou a América do Sul fora do radar de Washington (Colombo e Frechero, 2012, pp.190-191), o que, na interpretação de Kelly (1997, p.190), "o vácuo político na América Latina representa ameaças potenciais aos Estados Unidos"[6] Alinhado a esta visão, a ausência de políticas positivas à região, a dificuldade em realizar parcerias bilaterais, e o esvaziamento da presença no hemisfério são fatores que possibilitaram a ascensão de distintos atores na região durante este período, tanto internos como externos.

Do ponto de vista norte-americano, a partir de 2001, com as novas prioridades estratégicas em termos de regiões e temas da política externa, com destaque para questões de segurança e de combate ao terrorismo, a importância da América Latina no conjunto da política externa norte-americana diminuiu consideravelmente. Não há uma política estruturada para a América Latina, o que para muitos na região é

considerado algo positivo, tendo em conta um histórico intervencionista e destabilizador que marcou parte da política norte-americana para o hemisfério. Há ações focadas em relações bilaterais, principalmente com os países da América Central e do Caribe, com o México, com os países andinos e com o Brasil, o que sinaliza também a dificuldade e/ou inexistência de uma abordagem hemisférica. (Ramanzini Júnior e Mendonça, 2015, p.58)

Os últimos anos do governo Bush ficaram marcados pela eclosão da crise financeira de 2008, ponto de inflexão paradigmático dentro dos Estados Unidos e em todo o sistema internacional. Tal acontecimento incentivou a retórica da refundação hegemônica dos Estados Unidos com a eleição de Barack Obama (2009-2017), modificando a política externa estadunidense e, concomitantemente, sua relação com a América do Sul. Destarte, ainda que tenha perdurado e, inclusive, se intensificado a tentativa de governança global baseada no domínio de espectro total estadunidense, constata-se um retorno do direcionamento geoestratégico para o seu entorno imediato, através de distintas ações no campo econômico e, de forma mais arguta, no militar.

A atuação da administração Obama consistiu basicamente na tentativa de petrificação da ordem mundial e implantação da dominação totalitária dos Estados Unidos, corroborando com seu antecessor, uma vez que buscou a "full-spectrum

dominance", almejada, ardentemente, desde a decomposição da União Soviética." (Bandeira, 2016, p.145) Essa dominação de espectro total possui como objetivos conquistar posições estratégicas e condicionar guerras em busca de mercados e/ou acesso a recursos naturais, mesmo que inclua a interferência direta em outros países a partir de operações de *regime change*. [7] Além disso, tal governança global possui relação direta com o projeto *The New American Century*, adaptando-o aos novos imperativos do sistema internacional e adequando-o às novas modalidades de guerra.

Desta maneira, reforça-se a concepção de que as distintas forças políticas externas dos Estados Unidos na América do Sul ganham força como válvula de escape às tensões econômicas neste país. Isto é, não emergem de uma política construtiva para o continente ou que visasse o aprofundamento da colaboração, mas sim de uma necessidade de preservar a zona de influência hemisférica e conter o avanço dos novos polos de poder nesta região e em escala mundial.

A revalorização de países sul-americanos no tabuleiro geopolítico global, como Brasil e Venezuela, e regiões, como o Atlântico Sul [8], possui relação diretamente proporcional ao ajustamento das forças políticas dos Estados Unidos diante de novos fenômenos regionais e globais. Em outros termos, quanto maior for a margem de autonomia desses e outros Estados, mais elevadas as chances de choque de interesses com a hegemonia.

Diante deste cenário, as reações norte-americanas à expansão dos emergentes na América do Sul (e também na África e no Atlântico Sul) iniciaram-se de forma mais sistemática em 2008, atingindo maior intensidade a partir de 2009, com a chegada de Barack Obama ao poder na Casa Branca. Obama não só deu continuidade às políticas lançadas por Bush filho no campo geopolítico, como inseriu componentes geoeconômicos na agenda de contenção de Brasil e China. Stallings (2008) aponta que mesmo que a postura brasileira e chinesa não seja confrontacionista diante da hegemonia, o fato de sua projeção de poder começar a chocar-se com a norte-americana na economia e na dimensão política-estratégica impôs uma necessidade de resposta aos Estados Unidos. (Pecequillo, 2013, p.112)

Portanto, a atuação dos Estados Unidos consiste em impedir o surgimento de uma possível potência, assim como prevenir que qualquer poder hostil domine ou exerça qualquer tipo de influência, uma "meta de estabilidade regional, que busca impedir ameaças aos interesses vitais dos Estados Unidos diante de 'países desestabilizadores' na região." (Bruckmann, 2011, p.207)

Para tal finalidade, mantêm mecanismos para dissuadir os competidores potenciais de aspirarem a um papel regional ou global, intervindo político, militar e economicamente. [9] Especificamente para a América do Sul, os objetivos da estratégia hemisférica dos EUA buscam manter sua supremacia

e presença militar, reduzindo as forças militares dos países da região; difundir a agenda de liberalização econômica ampla, através de acordos bilaterais ou regionais; dominar os recursos e mercados do hemisfério; contrapor a expansão chinesa e a ascensão do Brasil na região, minando seus projetos regionais (MERCOSUL, UNASUL e BRICS). No caso específico da América do Sul, consiste em brevar o protagonismo regional e internacional do Brasil, através da inviabilização dos projetos de integração regional, destruição de complexos econômicos por vias diretas e indiretas (como as empreiteiras brasileiras e empresas relacionadas ao pré-sal), e submissão da política externa brasileira aos interesses imediatos dos Estados Unidos. Outros casos podem ser citados no sistema internacional, como o Irã no Oriente Médio, com o ataque que resultou na morte de um dos homens mais poderosos do país, o general Qassem Soleimani, além da inviabilização do sistema financeiro iraniano através de sanções econômicas; e da Rússia na Eurásia, principalmente pela aversão de uma possível aliança sino-russa.

A elevação do prestígio brasileiro e as questões energéticas (as reservas de pré-sal brasileiro e no Atlântico Sul) levam à reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul, a continuidade do Plano Colômbia e as pressões sobre a Tríplice Fronteira, considerada zona de risco terrorista. A reativação da Quarta Frota responde aos avanços chineses e indianos na América Latina, e ao

incremento da cooperação militar entre Venezuela e Rússia (e da aproximação da Venezuela com o Irã). Mais adiante, a constituição do Conselho de Segurança da UNASUL (CDS) torna-se fonte de preocupação para os norte-americanos (Pecequillo, 2012, pp.53-54)

Conforme afirma Fiori (2007; 2014), a projeção de poder de todo e qualquer país hegemônico no sistema internacional, historicamente, abrange uma dicotomia sincrônica entre o poder das armas e das moedas, ou seja, o poder militar e o poder econômico. No que se refere às forças políticas externas dos Estados Unidos na América do Sul pós-Guerra Fria, visualiza-se essa dualidade de forma explícita, referente ao poder econômico, e implícita, no poder militar. Em outros termos, na seara econômica, apesar da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ter sido derrotada [10] – em grande medida devido à posição contrária de diversos governos e de movimentos sociais da região, findadas as negociações em Mar Del Plata (2005) –, os Estados Unidos vêm realizando uma sucessão de medidas que, no fundo, almejam a consolidação de sua influência por todo o território sul-americano, "uma 'reserva de mercado' para sua influência, seus produtos industrializados e, em menor escala, fornecimento de energia e matérias-primas." (Pecequillo, 2013, p.103) Essas ações de poder econômico se realizam através da influência e proeminência do regionalismo aberto [11], das assinaturas de Tratados de Livre-Comércio (TLC) [12] com

diversos países da região, da criação da Aliança do Pacífico [13], e dos acordos transcontinentais da *Trans-Pacific Partnership* (TPP) [14], *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) [15] e *Trade in Services Agreement* (TISA). [16]

Entretanto, visualizam-se sinais de esgotamento e perda do poder econômico relativo dos Estados Unidos no sistema internacional. Ao elevar consideravelmente o déficit fiscal em porcentagem do PIB e manter constante o déficit comercial em transações correntes, tais déficits-gêmeos dependem de inversões externas para seu financiamento (Costa, 2016, p.186-187) e, uma vez que parte considerável dos títulos dívida pública estadunidense – que ultrapassaram 100% do PIB no ano de 2009 – foi adquirida por países emergentes, em especial a China, considera-se que

aqueles déficits concretizam um panorama de expansão progressivamente explosiva de custos de longo prazo, em que o crescente pagamento dos juros aumentaria o déficit e a dívida, gerando novo aumento em um ciclo contínuo. Frente ao enfraquecimento do dólar, os déficits crescentes, e de possível redução do seu papel como moeda de reserva internacional, além da busca por vários países por constituição de reservas em múltiplas moedas, como no caso do acordo entre os BRICS de abril de 2010, a capacidade norte-americana de financiamento de seus déficits a longo prazo, encontra-se comprometida, caracterizando este país como uma

potência em bancarrota. A valorização do dólar frente a outras moedas e ataques especulativos a países concorrentes é uma ferramenta de guerra econômica que só prolonga a agonia americana e a crise internacional associada. (Costa, 2016, p.187)

Isto propõe uma agenda ofensiva estadunidense para a restauração de seu poder relativo a partir de outros meios. Durante o período analisado (2001-2016), constatou-se o surgimento de uma nova categoria de intervenção indireta perpetrada pelos Estados Unidos no sistema mundial e, inclusive, na América do Sul. A realização de ações políticas veladas com a finalidade de desestabilizar *Rogue States* e *Failed States* [17] passou a fazer parte do *modus operandi* estadunidense, a fim de instaurar seus princípios de economias abertas e democracias liberais, e, fundamentalmente, retomar a ordem unipolar. Esta nova modalidade velada de enfrentamento é denominada de Guerra Híbrida.[18]

Definição conceitual e empírica da Guerra Híbrida

As características fundamentais da Guerra Híbrida não são inéditas; desde clássicos como Clausewitz – ao afirmar que a guerra é um instrumento da política [19] e um ato de força para obrigar o nosso inimigo a fazer a nossa vontade [20] – e Sun Tzu –ao basear a arte da guerra na dissimulação [21] e cuja excelência suprema consistiria em

vencer o inimigo sem ser preciso lutar [22] –, determinadas peculiaridades oriundas do estudo histórico sobre a guerra são constatadas, como a sua natureza imutável (violência, acaso e propósito político) e os impactos das Revoluções Industriais, Científicas e Tecnológicas. Entretanto, o ineditismo é a dimensão proporcionada pelas novas tecnologias, ensejando a formalização da terminologia Guerra Híbrida.

Segundo o esforço intelectual de distintos pesquisadores, a Guerra Híbrida se encontra entre um neologismo, algo controverso que não poderia ser considerado uma novidade, e uma realidade concreta na qual podem ser inferidas contribuições intelectuais e teóricas. Propriamente dita, a primeira utilização da expressão foi realizada por William J. Nemeth, do Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos, abordando o tema em seu trabalho *“Future War and Chechnya: a Case of Hybrid Warfare”*, de 2002. Entretanto, a definição conceitual como referência à denominação de Guerra Híbrida surge dentro de um contexto de contraterrorismo, aplicado durante a ocupação do Iraque (2003), num artigo de 2005 do Tenente-General James N. Mattis e Tenente-Coronel Frank Hoffman, ambos do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, intitulado *“Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars”*. Nele, a partir da perspectiva estadunidense, os autores realizam um alerta para a possibilidade de atores estatais e não estatais buscarem tecnologias e táticas para obtenção de vantagens, uma combinação de

abordagens inovadoras, uma fusão de diferentes modos e meios de guerra.

Mas nossa superioridade convencional cria uma lógica convincente para que Estados e atores não estatais saiam do modo tradicional de guerra e busquem alguma capacidade de nicho ou alguma combinação inesperada de tecnologias e táticas para obter vantagem. Portanto, precisamos explorar a natureza dos desafios alternativos e os investimentos correspondentes para nos posicionar de forma mais adequada num mundo de adversários não convencionais. (MATTIS; HOFFMAN, 2005, pp.30-32) [23]

Em outros trabalhos, Hoffman (2009, pp.34-39; 2010, p.441) busca qualificar a terminologia, abordando que as Guerras Híbridas, ao misturarem a letalidade do conflito estatal com o fervor fanático e prolongado da guerra irregular, se juntam a um conjunto crescente de conceitos alternativos sobre o caráter evolutivo do conflito moderno. Ao não se limitarem a atores não estatais, a capacidade de empregar táticas irregulares e capacidades avançadas – juntamente com atividades ilegais ou terroristas – apresenta um fator complicador para o planejamento da defesa no século XXI.

Isso corresponde às opiniões de muitos analistas militares, que sugeriram que o conflito futuro será multimodal ou com distintas variantes, em vez de uma simples caracterização em preto e branco de uma forma de guerra. Assim, estes analistas estão pedindo maior

atenção às formas de guerra obscuras e concertadas, em combinações de crescente frequência e letalidade. Essa construção é mais frequentemente descrita como "guerra híbrida", na qual o adversário provavelmente apresentará ameaças combinadas ou híbridas que visam especificamente as vulnerabilidades dos EUA. Em vez de desafiar separadamente com abordagens fundamentalmente diferentes (convencional, irregular ou terrorista), podemos esperar o enfrentamento de concorrentes que empregarão todas as formas de guerra e tática, talvez simultaneamente. (Hoffman, 2009, p.35) [24]

Concomitantemente, é importante frisar que o próprio conceito de Guerra Híbrida, idealizado nos Estados Unidos, foi incorporado no pensamento militar do Estado, mais especificamente no documento oficial *National Military Strategy* (NMS) de 2015, discorrendo sobre o assunto e possibilitando condições mais adequadas para o preparo de suas forças armadas neste tipo de contenda.

Tais conflitos "híbridos" podem consistir em forças militares assumindo uma identidade não estatal, como a Rússia fez na Crimeia, ou envolver organizações extremistas violentas (VEO) que possuem capacidades rudimentares de armas combinadas, como demonstrou o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIL) no Iraque e na Síria. Os conflitos híbridos também podem ser compostos por atores

estatais e não estatais, trabalhando juntos em busca de objetivos comuns, empregando uma ampla gama de armas, como testemunhamos no leste da Ucrânia. Os conflitos híbridos servem para aumentar a ambiguidade, complicar a tomada de decisões e retardar a coordenação de respostas efetivas. Devido a essas vantagens para o agressor, é provável que essa forma de conflito persista no futuro. (United States, 2015, p.4) [25]

Na década de 2010, autores como Colom (2012, pp.77-90), Rácz (2015, pp.11-93) e Leal (2016, pp.6-17) buscaram ampliar o escopo dessa designação inicial. O primeiro visou discutir a vigência e as limitações da Guerra Híbrida, ainda que afirme que “essa ideia é gráfica o suficiente para que o poder político e a opinião pública entendam a complexidade dos conflitos e as dificuldades estratégicas, operacionais e táticas que as forças que participam de missões no exterior devem superar.”[26] (Colom, 2012, p.87) Na visão de Rácz (2015, pp.87-93), o conceito tem evoluído e dominado o discurso, utilizando-se por base a combinação de meios militares e não militares, tais como as vertentes diplomática, econômica, política, social e informacional de um Estado. Para Leal (2016, pp.6-17), ao analisar a perspectiva teórica da Guerra Híbrida, propõe um pensamento dos seus reflexos no sistema de defesa brasileiro, uma vez que é consolidada a necessidade do seu estudo, “haja vista a importância do tema, à primeira

impressão, desde o nível político, implicando, para a preparação do país, o envolvimento do poder nacional em todas as suas expressões.” (Leal, 2015, p.12)

Considerando a Guerra Híbrida uma síntese da guerra de quarta geração, William Lind (2005, pp.12-17) é um dos autores a sistematizá-la e considerá-la como a última fase da guerra na era da tecnologia da informação e das comunicações globalizadas num contexto pós-industrial. Ao compreender as transformações ocorridas na forma de se fazer a guerra a partir das inovações tecnológicas e formações táticas e estratégicas que aconteceram a partir do Tratado de Westfália (1648), o autor realiza a diferenciação de padrões característicos em quatro gerações sucessivas: 1ª geração (1648-1860), os exércitos regulares seriam organizados pelos Estados; 2ª geração (1ª Guerra Mundial), o fogo concentrado e sincronizado de artilharia alinhado ao poder de choque dos carros de combate e ataques frontais de artilharia; 3ª geração (1917-1939), caracterizado pela manobra, velocidade e surpresa; e 4ª geração (pós Guerra Fria e, principalmente, pós Guerra ao Terror), Estado perde o monopólio sobre o exercício da violência e da guerra.

Para Visacro (2011, pp.46-55), na guerra de 4ª geração, a ocorrência de cenários complexos e de configuração difusa exigem esforços mais abrangentes do que os estreitos limites do campo militar podem oferecer. “Dessa forma, para compreender a guerra do século XXI, é

necessário ir além da tecnologia e identificar a verdadeira amplitude das mudanças promovidas pelo advento da era da informação em todos os aspectos da vida cotidiana.” (Visacro, 2011, p.47) Dentre suas características, os protagonistas estatais e não estatais atuam num contexto histórico pós-industrial de guerra irrestrita, que objetiva auferir resultados psicológicos e afetar a opinião pública. Logo, possíveis indicadores mensuráveis da vitória não seriam territórios conquistados ou quilômetros percorridos por dia dentro do território inimigo, e sim o espaço na mídia e a aceitação popular, atuando, portanto, no campo psicossocial.

Fiori (2018, pp.402-403) resume brilhantemente esta nova modalidade de guerra:

uma sucessão de intervenções que transformou este tipo de guerra, na segunda década do século XXI, num fenômeno quase permanente, difuso, descontínuo, surpreendente e global. Trata-se de um tipo de guerra que não envolve necessariamente bombardeios, nem o uso explícito da força, porque seu objetivo principal é a destruição da vontade política do adversário através do colapso físico e moral do seu Estado, da sua sociedade e de qualquer grupo humano que se queira destruir. Um tipo de guerra no qual se usa a informação mais do que a força, o cerco e as sanções mais do que o ataque direto, a desmobilização mais do que as armas, a desmoralização mais do que a tortura. Por sua própria natureza e seus

instrumentos de ‘combate’, trata-se de uma ‘guerra ilimitada’, no seu escopo, no seu tempo de preparação e na sua duração. Uma espécie de guerra infinitamente elástica que dura até o colapso total do inimigo, ou então se transforma numa beligerância contínua e paralisante das forças ‘adversárias’. (Fiori, 2018, pp.402-403)

Comparando-se com as guerras do passado, este tipo seria mais fluído, descentralizado e assimétrico. Uma vez confirmada a existência de atividades de atores desvinculados diretamente do Estado, ratifica-se a dificuldade de distinção entre o civil e o militar. Outra característica fundamental para a compreensão da Guerra Híbrida é a denominação de “liderança velada”, ou liderança por trás dos panos (Korybko, 2018, pp.35-37): uma guerra por procuração gerida pelos Estados Unidos através de assistência militar discreta, que “permite que os EUA terceirizem as operações de desestabilização para aliados regionais com ideias afins se o alvo for considerado muito caro ou politicamente sensível para os EUA perseguirem direta e unilateralmente.” (Korybko, 2018, p.37) Este modelo é o novo sistema estratégico militar que os EUA estão utilizando [27] para travar as Guerras Híbridas visando a ideia de Dominação de Espectro Total. Desta forma, conta com líderes “procuradores” regionais que favoreçam os objetivos geoestratégicos e geopolíticos dos EUA.

Uma das interpretações mais originais e sistematizadas acerca do

tema é a do autor russo Andrew Korybko, que se debruça de modo enfático na temática. Segundo Korybko (2018, pp.42-43), esta nova modalidade de guerra constitui uma assimetria “da Dominação de Espectro Total que pode ser mais bem resumida como a armatização do caos e a tentativa de administrá-lo. Ela é um novo plano de guerra que transcende todos os outros e os incorpora em seu ser multifacetado.” Desta forma, uma possível definição seria a influência indireta de uma força estrangeira sobre outro Estado com o objetivo de reduzir o poder de seus oponentes e/ou países não alinhados.

Ainda, como um desdobramento da guerra de quarta geração, os grandes centros de poder mundial utilizam os instrumentos deste tipo com a finalidade de alcançar seus interesses estratégicos. Por outro lado, o que existem atualmente são táticas de liderança velada que as grandes potências – e, principalmente, o precursor desta nova modalidade de guerra, os Estados Unidos – utilizam para desestabilizar os seus oponentes visando a substituição de governos não alinhados sem confronto direto, através de um novo método de guerra indireta [28] e não violenta [29] pautada numa dupla abordagem mutuamente complementar: as Revoluções Coloridas e a Guerra Não Convencional. (Korybko, 2018, p.13)

É na sua visão que a Guerra Híbrida constitui-se na conjunção entre Revoluções Coloridas e Guerras Não Convencionais. Desta forma, as Revoluções Coloridas consistem numa

guerra indireta com a utilização de técnicas de psicologia das massas, tecnologia da informação e meios de comunicação, cujas manifestações políticas de oposição visam promover o controle sobre aspectos intangíveis, tais como sociedade, ideologia, psicologia, assim como a derrubada de governos não alinhados através do uso da resistência não violenta. (Korybko, 2018, pp.69-70)

Pode-se perceber, portanto, que as Revoluções Coloridas, tal como as campanhas de publicidade ou relações públicas, não são espontâneas, mas sim fabricadas muito de antemão à sua implementação. É a disseminação da informação ("propaganda") na sua mais crua essência, e as ideias contra o governo devem ser propagadas de maneira coordenada para fabricar consenso em uma parcela apropriada (decisiva) da população para que participe da Revolução Colorida. (Korybko, 2018, p.48)

Essa disseminação da informação consiste na base das Revoluções Coloridas, cuja psicologia de determinados grupos é estudada com a finalidade de maximizar os objetivos pré-determinados, a partir dos métodos para difusão de críticas contra o governo. (Korybko, 2018, p.46) É importante frisar que a origem e desenvolvimento dessa mensagem é exógena, externa aos Estados nacionais em que são implementados, buscando macular a autoridade do governo alvo.

Essa disseminação da

informação consiste na base das Revoluções Coloridas, cuja psicologia de determinados grupos é estudada com a finalidade de maximizar os objetivos pré-determinados, a partir dos métodos para difusão de críticas contra o governo. (Korybko, 2018, p.46) É importante frisar que a origem e desenvolvimento dessa mensagem é exógena, externa aos Estados nacionais em que são implementados, buscando macular a autoridade do governo alvo.

Durante a fase da Revolução Colorida, Korybko (2018, pp.69-70) afirma que são utilizados métodos de um autor estadunidense que oferecem diversas maneiras inovadoras de desestabilizar uma sociedade. O famoso livro de Gene Sharp (2012), "From dictatorship to democracy: a conceptual framework for liberation" [30], consiste num manual que visa fortalecer a resistência interna almejando a desestabilização de governos considerados não democráticos através da resistência não violenta. [31] Sharp afirma que "apenas uma mudança nas relações de poder em favor dos democratas pode salvaguardar adequadamente as questões básicas em jogo. Essa mudança ocorrerá através de lutas, não de negociações." (Sharp, 2012, pp.16-17) [32] Em outros termos, através do desenvolvimento de uma base psicológica que pauta uma grande estratégia, estratégias, táticas e métodos (Sharp, 2012, p.72), a ideia principal da desobediência política em massa consistiria na criação de uma rede de ativistas e apoiadores passivos visando a redução e remoção das fontes

do poder do regime não alinhado. "Como se pode ver, Da Ditadura à Democracia é o manifesto e o chamado às armas não violento para revolucionários coloridos de todo o mundo." (Korybko, 2018, p.64)

Portanto dentre os objetivos da Revolução Colorida, pode-se citar a organização da "mente de colmeia" (Korybko, 2018, p.47), um "enxame de atores" reunidos física e virtualmente, de porções distintas da população, que compartilham de ideais semelhantes contrários ao governo, simplificando, assim, o pensamento em massa daquela determinada sociedade; a disseminação, internalização e espontaneidade das informações entre a população que incentive a derrubada do governo (Korybko, 2018, pp.45-46; 48); a exposição internacional que enseje o envolvimento político-diplomático de terceiros nos assuntos soberanos de um Estado independente. (Korybko, 2018, pp.62-63) Assim, para Korybko (2018, p.8),

as revoluções coloridas – largamente planejadas anteriormente e utilizando ferramentas de propaganda e estudos psicológicos combinados com o uso de redes sociais – consistem em desestabilizar governos por meio de manifestações de massas em nome de reivindicações abstratas como democracia, liberdade, etc.; elas são a faulha que incendeia uma situação de conflito interno. A revolução colorida é o golpe brando.

Ainda segundo o autor, caso as

Revoluções Coloridas não sejam suficientes para a derrubada e substituição de governos não alinhados, há o avanço para o estágio de Guerra Não Convencional, combatidas por forças não regulares e que constituem o denominado golpe rígido. Tais Guerras Não Convencionais são atividades conduzidas e previamente estabelecidas por forças não oficiais envolvidas num combate assimétrico contra um adversário tradicional (Korybko, 2018, p.13), a fim de conformar movimentos de insurgência visando coagir, abalar e derrubar um governo ou poder em exercício. Ao atuar como um multiplicador de forças, "ela apodera-se de uma infraestrutura política, militar e social pré-existente e a apoia com vistas a acelerar, estimular e incentivar ações decisivas baseadas em ganho político calculado e nos interesses nacionais dos EUA." (Korybko, 2018, pp.71-72)

Os Estados Unidos utilizam esta modalidade de guerra desde o início do século XXI, confirmado pelo vazamento do documento das forças armadas "TC 18-01 *Unconventional Warfare*". Este documento realiza a descrição detalhada do planejamento e da administração da Guerra Não Convencional, servindo de guia para o desenvolvimento sistemático da organização, insurreição e subversão no interior de países não alinhados. Além disso, enfatiza a necessidade de um estudo de viabilidade pré-existente a deflagração da guerra, "e, se a população já tiver sido doutrinação em larga escala contra o Governo e estiver pronta para sacrificar e assumir as

privações associadas à insurreição armada contra o Estado, o planejamento operacional pode seguir adiante." (Korybko, 2018, pp.92-93) Assim,

ao se prepararem para uma Guerra Não Convencional em um Estado alvo, os EUA normalmente fazem um estudo de viabilidade para averiguar as chances de sucesso da operação. Eles podem fazer isso ou se encontrando com representantes contra o governo, que viajam aos EUA ou a um país terceiro, ou enviando diretamente um especialista militar a campo. Uma vez tomada a decisão de implantar uma Guerra Não Convencional, os EUA "prestam suporte através de um parceiro de coalizão ou de um país terceiro" quando "o apoio manifesto dos EUA ao movimento de resistência é (...) indesejado" (a estratégia de Liderança velada). (Korybko, 2018, pp.82-83)

Deste modo, ao constituir-se como a evolução orgânica da Revolução Colorida, a Guerra Não Convencional não é espontânea, e sim a continuação de um conflito já existente na sociedade; "ela é não linear, dinâmica e caótica, introduzindo uma mescla de táticas em constante transformação que são desenvolvidas para desequilibrar as autoridades." (Korybko, 2018, p.77) Além disso, ao utilizar forças por procuração compostas, principalmente, por atores desvinculados do Estado, seu êxito consiste em abalar o inimigo e mantê-lo em contínuo desequilíbrio, até que a oportunidade para um ataque

decisivo se apresente. (Korybko, 2018, p.80)

Tanto as Revoluções Coloridas como a Guerra Não Convencional cumprem esse papel com o uso de atores por procuração. As Revoluções Coloridas fazem uso de procuradores políticos e sociais para abalar o tecido social do Estado alvo, ao passo que as Guerras Não Convencionais usam procuradores armados para cortar fisicamente a conexão entre todos os elementos da sociedade. A transição da Revolução Colorida para a Guerra Não Convencional também é uma transição da guerra intangível para a guerra tangível. [...] Ambos são manifestações da Guerra de Quarta Geração no sentido em que são não lineares, indiretos e dinâmicos. (Korybko, 2018, pp.94-95)

Em suma, “a conexão entre as Revoluções Coloridas, a Guerra Não Convencional, os objetivos de troca de regime dos EUA e os atores desvinculados do Estado oferece ainda mais provas para confirmar a teoria da Guerra Híbrida.” (Korybko, 2018, p.75) No quadro abaixo, demonstra-se uma síntese do que foi apresentado sobre a Guerra Híbrida e suas ramificações (guerra de 4ª geração, liderança velada, Revoluções Coloridas e Guerra Não Convencional), abordando suas definições, características, objetivos, protagonistas e modelos de guerra, como mostra a figura 1, “Definição, características, objetivos, protagonistas e modelo de guerra da Guerra Híbrida” [NOS ANEXOS]

Os estudos acerca da Guerra Híbrida ainda estão em curso e, com isso, novos parâmetros são passíveis de serem incorporados nessa complexa e nova modalidade de guerra do futuro. Dentre elas, uma interessante interpretação referente à guerra de informação e/ou guerra velada pode ser realizada a partir do conceito de *Lawfare*, ou a utilização de instrumentos jurídicos para fins políticos.

Inclusive, os últimos documentos oficiais dos Estados Unidos, de 2010 e de 2017, explicitam a utilização do combate à corrupção em outros países como forma de luta para mudar regimes e governos de Estados inimigos e/ou de empresas concorrentes. Tal guerra judicial, uma possível nova fase da Guerra Híbrida, não consiste somente num problema interno dos países – inclusive interpretado como uma tática para tratar de eliminar os líderes progressistas na América do Sul e no mundo que possivelmente não poderiam vencer nas urnas – mas, explicitamente, uma diretriz de política externa e de defesa estadunidense.

Fortalecimento das normas internacionais contra a corrupção; Estamos trabalhando dentro do sistema internacional mais amplo [...] para promover o reconhecimento de que a corrupção generalizada é uma violação dos direitos humanos básicos e um grave impedimento ao desenvolvimento e à segurança global. Trabalharemos com governos e organizações da sociedade civil para trazer maior

transparência e prestação de contas aos orçamentos, despesas e ativos de funcionários públicos. E institucionalizaremos práticas transparentes nos fluxos de ajuda internacional, política bancária e tributária internacional e engajamento do setor privado em torno dos recursos naturais para dificultar o roubo de funcionários e fortalecer os esforços dos cidadãos para responsabilizar seus governos. (United States, 2010, p.38) [33]

CONTRA A CORRUPÇÃO ESTRANGEIRA: Usando nossas ferramentas econômicas e diplomáticas, os Estados Unidos continuarão tendo como alvo autoridades estrangeiras corruptas e trabalharão com países para melhorar sua capacidade de combater a corrupção, para que as empresas americanas possam competir de maneira justa em climas comerciais transparentes. (United States, 2017, p. 20). [34]

Para o século XXI, o projeto estadunidense no sistema internacional consiste na política de desmonte de projetos nacionais autônomos, ou modelos que se aproximem e repliquem o chinês. Além disso, visa destruir qualquer massa crítica aos EUA onde exista um "núcleo duro", através da exacerbação dos conflitos das Forças Políticas Internas, acarretando uma divisão endógena seguida de caos econômico e social das sociedades sul-americanas. Ainda, é importante salientar que não existe Guerra Híbrida sem um eficiente e longo processo de

cooptação de segmentos essenciais da elite local (Judiciário, Imprensa, Atores políticos), ratificando que tal planejamento é de médio-longo prazo.

Em suma, a análise conceitual e empírica no presente artigo visa demonstrar que tais práticas se encontram presentes na América do Sul na década de 2010, principalmente nos países que apresentam políticas contrastantes com as diretrizes estratégicas dos Estados Unidos, em distintos graus e medidas, tais como Brasil, Argentina, Venezuela, Bolívia e Equador. Logo, visualizam-se indícios da guerra de 4ª geração, de liderança velada, de Revoluções Coloridas e de Guerras Não Convencionais, corroborando a hipótese central de que a Guerra Híbrida, como nova contenda geopolítica, se insere de forma velada na região.

Conclusão

A Guerra Híbrida constitui o novo horizonte da estratégia militar para troca de regime dos EUA ao utilizar indiretamente uma miscelânea de grupos por procuração para realizar os objetivos estratégicos de Washington. Além disso, possui relação direta com a geopolítica, uma vez que sendo o objetivo provocar a fragmentação e neutralização estratégica de um Estado não alinhado e prolongar a supremacia estadunidense no sistema internacional – que caminha para um mundo multipolar, como visualizado nas seções anteriores –, a implementação da Guerra Híbrida em vários tabuleiros

geopolíticos poderia reverter esse processo e restabelecer a ordem unipolar por um período de tempo indeterminado.

A partir da constatação de que os Estados Unidos não possuem mais a capacidade (custos político-econômicos, opinião pública) de manter guerras irrestritas longínquas ao seu entorno estratégico direto e imediato, principalmente após as experiências no Iraque e no Afeganistão e, obviamente, devido à crise de 2008, os geoestrategistas estadunidenses relançaram suas bases para o século XXI retomando, num primeiro momento, o controle regional, visando a possibilidade posterior de nova ofensiva em âmbito global. Em outros termos, a América do Sul retorna ao radar do *Big Game* estadunidense.

A América do Sul não está isolada do contexto da Guerra Híbrida; pelo contrário, são constatados, nos países contrários à política externa estadunidense, diversos mecanismos visando o *regime change*, principalmente durante a década de 2010, tomando-se como exemplo a Venezuela de Chavez e Maduro, o Brasil de Lula e Dilma, a Argentina de Nestor e Cristina Kirchner, a Bolívia de Evo Morales, o Equador de Rafael Correa, o Paraguai de Fernando Lugo. Estes e demais exemplos são de fundamental importância para análises e pesquisas futuras, lastreadas pelo conceito apresentado.

A Guerra Híbrida tem sido planejada para corroer o papel do Estado. Na América do Sul, ao manter o Estado alvo

em estado de colapso ou semicolapso por um período de tempo prolongado após a desestabilização social, política e/ou econômica, “o resultado é um Buraco Negro geopolítico, cuja intenção é que o campo de atração gravitacional regido pelo caos engula os Estados vizinhos.” (Korybko, 2018, p.91)

Em outros termos, do ponto de vista estratégico, a Guerra Híbrida pode possuir mais de um objetivo final, o que a diferencia dos golpes típicos perpetrados ao longo da Guerra Fria na região. Ainda, os EUA são contrários a qualquer projeto de "Brasil potência" ou de integração autônoma mais assertiva na região, uma vez que seria uma contraposição a sua hegemonia hemisférica. Desta forma, conclui-se a fundamental importância para os países sul-americanos a compreensão do funcionamento e da extensão deste método, buscando elaborar com eficiência estratégias que neutralizem sua aplicabilidade.

Notas

2- “As Forças Políticas Externas são forças exógenas que buscam estabelecer e exercer o poder, controle e intervenção através de forças centrífugas, impedindo os agentes de se afastarem da órbita gravitacional do seu centro de irradiação. Diferentemente das Forças Políticas Internas, as Forças Políticas Externas necessitam de um agente externo a ele para exercer o poder, atuando de fora para dentro do sistema, ou seja, é um tipo de força exercida sobre esse sistema. Rotineiramente, as FPE formam compromissos com determinadas FPI, que passam a tomar decisões estabelecidas e referenciadas às primeiras; i.e., as Forças Políticas Externas visam sempre influenciar as Forças Políticas Internas que melhor reproduzam seu sistema interno de acumulação de poder e riqueza.” (Rodrigues, 2020, p.122)

3- “São os grupos que visam o poder, domínio ou influência a partir do estabelecimento de forças centrípetas, impelindo os agentes a se aproximarem do centro em torno do qual se movem. Elas são capazes de produzir ou acelerar movimentos políticos, determinando o deslocamento dos agentes através de um consenso que origina uma ação social e política específica, de acordo com seus princípios. Assim, são poderes fraturados pela dissensão, cuja vocação endógena de influenciar os blocos de poder é exercida entre os atores que compõem o sistema, haja vista que uma

das principais características do mundo contemporâneo é a guerra entre blocos de capitais.” (Rodrigues, 2020, p.121)

4- A full-spectrum dominance, também denominada de dominância de espectro total ou superioridade de espectro total, é a conquista de controle de uma entidade militar sobre todas as dimensões do espaço de batalha, possuindo efetivamente uma diversidade esmagadora de recursos em áreas como terrestre, aérea, marítima, espacial, psicológica, guerra biológica e ciber-tecnológica. Segundo Bandeira, em seu livro “A desordem mundial: o espectro da total dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias” (2016), consistiria numa governança global e dominação totalitária dos Estados Unidos, uma ditadura global representativa das grandes corporações de Wall Street.

5- O targeted killing (assassinato direcionado) é definido como uma forma de assassinato premeditado realizado por governos contra seus inimigos, sejam eles um indivíduo, organização ou instituição estatal, fora de um procedimento judicial ou de um campo de batalha. Segundo o Bureau of Investigative Journalism, os Estados Unidos utilizaram o denominado targeted killing como tática central no combate ao terrorismo, principalmente a partir da administração do presidente Barack Obama.

6- “Political vacuum in Latin America pose potential threats to the United States.” (Kelly, 1997, p.190)

7- O regime change, ou mudança de regime, refere-se à derrubada de um

governo considerado ilegítimo por uma força externa e sua substituição por um novo governo, de acordo com as ideias ou interesses promovidos por essa força. Visam, principalmente, ganhar posições estratégicas e condicionar guerras em naturais.

8- "A região do Atlântico Sul voltou a ser definida como estratégica para o interesse dos Estados Unidos no campo da segurança, observando-se três ações direcionadas a esta região: a reativação da Quarta Frota, o aumento dos investimentos no Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM) e a criação do Comando Militar da África (USAFRICOM). Em linhas gerais, o Atlântico Sul retoma este papel devido à crescente presença brasileira, chinesa e indiana neste espaço, destacando-se sua relevância como zona de passagem e de produção de recursos energéticos (pré-sal, acesso a petróleo e gás) e de commodities." (Pecequillo, 2013, p.112)

9- No caso específico da América do Sul, consiste em brevar o protagonismo regional e internacional do Brasil, através da inviabilização dos projetos de integração regional, destruição de complexos econômicos por vias diretas e indiretas (como as empreiteiras brasileiras e empresas relacionadas ao pré-sal), e submissão da política externa brasileira aos interesses imediatos dos Estados Unidos. Outros casos podem ser citados no sistema internacional, como o Irã no Oriente Médio, com o ataque que resultou na morte de um dos homens mais poderosos do país, o

general Qassem Soleimani, além da inviabilização do sistema financeiro iraniano através de sanções econômicas; e da Rússia na Eurásia, principalmente pela aversão de uma possível aliança sino-russa.

10- "O domínio da ALCA nas relações hemisféricas, e, principalmente, nas relações bilaterais encontraria em 1997/1998 um ponto de inflexão. Este ponto de inflexão levaria ao esgotamento gradual das negociações, sendo caracterizado por alguns fatores: o início da crise econômica de 1997 a 1999, que atingiu o Brasil, a Rússia, a Coreia do Sul e o Japão, aprofundando-se na América Latina com o aumento das instabilidades e choques políticos incluindo a destituição de governos, o agravamento de condições sociais, a crise cambial e a desaceleração econômica; a mudança de foco da política externa do Brasil; e, por fim, as crises da Presidência Clinton." (Pecequillo, 2012, p.45)

11- Nesta perspectiva, o sentido geopolítico do regionalismo aberto na integração da América Latina seria a formação de blocos para fortalecer as negociações de acordos multilaterais em favor do livre comércio global, obtendo ganhos na comercialização dos bens em que possuem vantagens comparativas, seguindo a lógica economicista de liberalização e atração de fluxos de investimento direto estrangeiro de países mais desenvolvidos, que promoveriam o desenvolvimento e a convergência dos países do Sul de

acordo com seus princípios de livre mercado concorrencial, não modificando dessa maneira a estrutura da inserção latino-americana no sistema internacional num sentido geoestratégico

12- Com o fim do projeto preconizado pela ALCA, os Estados Unidos passaram a adotar uma nova estratégia a partir dos TLC's, uma vez que configura uma relação de poder de barganha assimétrica, facilitando a realização de acordos bilaterais em detrimento de tratados multilaterais, incluindo ainda conteúdos que vão além da esfera comercial. "Ese pacto pretende revivir los objetivos de la extinta ALCA con base en los Tratados de Libre Comercio (TLC) que Estados Unidos tiene firmados con los miembros del Acuerdo. En realidad se trata de un pacto contra el Mercosur y la integración regional, e de modo más explícito contra el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur [...] Es también un modo de frenar a Brasil y sus aspiraciones de convertirse en un jugador global" (BORON, 2013, p.168); "em termos econômicos, os propósitos eram também limitados ao perfil dos Tratados de Livre Comércio (TLC), não estando previstos mecanismos de alavancagem do desenvolvimento de países menores via ajuda do bloco." (Pecequillo, 2012, p.40)

13- A criação da Aliança do Pacífico [13] possui como objetivo avançar progressivamente a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas entre seus membros e que, apesar de não ser

um tratado firmado pelos Estados Unidos, possui seu apoio. "Nessa situação em que o seu governo continua limitado aos problemas do mercado mundial do combustível fóssil e o das energias renováveis, como também muito longe de estabilizar o Médio Oriente, Obama tem se voltado para a região latino-americana, tendo promovido a criação da Aliança do Pacífico envolvendo México, Colômbia, Peru e Chile.[...] Essa é a razão pela qual a estratégia da liderança norte-americana de controle do Pacífico e do hemisfério ocidental – 'Aliança do Pacífico' e a 'Parceria Trans-Pacífico' – seja construída na perspectiva de responder ao processo de integração sul-americano e latino-americano." (Cabral, 2015, pp.14-16)

14- O Trans Pacific Partnership (TPP), acordo assinado em 2015 pelos Estados Unidos com outros países do mundo pertencentes à Bacia do Pacífico, é o exemplo mais elucidativo para a garantia através de negociações e normas multilaterais do processo de criar "um único ecúmeno comercial do Atlântico ao Pacífico, cujo centro se localizaria na América do Norte." (Anderson, 2015, p.219). O TPP constitui o maior acordo regional na história e pedra angular da política econômica do governo Obama (2009- 2017) na Ásia-Pacífico, a fim de impulsionar o crescimento econômico dos EUA e apoiar a criação e manutenção de emprego e renda, além de conter a projeção da China na região da Ásia-Pacífico e na América Latina. Este

acordo de livre comércio, negociado a portas fechadas e com cláusulas de confidencialidade, tem por objetivo reduzir as barreiras comerciais, aumentar o acesso a mercados, estabelecer um quadro comum para a propriedade intelectual, regras de origem, defesa comercial, compras públicas, serviços, investimentos, comércio eletrônico, telecomunicações, regras do direito do trabalho e direito ambiental, coerência regulatória e estabelecer um mecanismo de resolução de litígios entre investidor-Estado. Para Pecequillo (2013, p.113), "a TPP busca o estabelecimento de um novo pivô asiático de contenção à expansão da presença chinesa na Ásia e no Pacífico em geral, sendo composta de pilares estratégicos (reposicionamento de tropas norte-americanas) e econômicos (estabelecimento de uma área de livre comércio na região do Pacífico)."

15- O TTIP propõe um de acordo de livre comércio entre a União Europeia e os Estados Unidos, agregando 28 países, com aproximadamente 60% do PIB mundial, 33% do comércio mundial e 42% do comércio mundial de serviços. O tratado busca aumentar o volume de exportações e importações entre o bloco e os EUA, além de intensificar os investimentos e determinar mais facilmente a procedência dos produtos, reduzindo custos através da regulação/equalização de regras, buscando reduzir as barreiras comerciais como direitos aduaneiros, burocracia, restrições ao investimento e

remoção de tarifas. Além disso, contempla a criação de um Investment Court System (ICS), tribunal privado que outorga as multinacionais o direito a demandar aos Estados quando consideram que as leis são obstáculos ao comércio; liberaliza e desregulamenta os serviços financeiros, com maior participação do setor financeiro no processo legislativo; eleva a duração das patentes dos medicamentos; possibilita a privatização de serviços de emergência, como o NHS (National Health System) europeu.

16- O TISA é um acordo comercial atualmente negociado por 23 membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), incluindo a UE, correspondendo a aproximadamente 70% do PIB mundial e 70% do comércio mundial de serviços. O acordo é baseado no General Agreement on Trade in Services (GATS) da OMC, no qual as propostas abarcam a abertura dos mercados e a melhoria das regras de comércio internacional em áreas como licenciamento, serviços financeiros, telecomunicações, e-commerce, transporte marítimo, , e empregos profissionais estrangeiros e temporários para prestação de serviços.

17- Na ausência de um inimigo após a Guerra fria, foram criadas duas categorias de Estados que passaram a representar focos de ameaça no sistema internacional: os rogue States (Estados párias ou bandidos) e os failed States (Estados falidos). "Em linhas gerais, os Estados párias são entidades políticas organizadas, governadas de forma

autoritária, com pretensões de hegemonia regional, apoio a grupos radicais e desenvolvimento de programas de armas de destruição em massa, e que não respeitam as normas da comunidade internacional (o Irã e a Coreia do Norte são exemplos atuais). Por sua vez, os Estados falidos referem-se a Estados fragmentados social, étnica e socialmente, com graves problemas humanitários, e que podem servir de santuário a grupos fundamentalistas. No pós-Guerra Fria, a estabilidade e contenção dessas nações é prioridade para os Estados Unidos, visando a mudança de regime em direção à democracia por meio de meios políticoeconômicos." (Pecequillo, 2012, pp.15- 16)

18- Previamente ao estudo analítico das definições conceituais e empíricas da guerra híbrida, é importante ressaltar a sua amplitude e complexidade, vinculando-se estreitamente ao pensamento estratégico no que tange à análise de ações no teatro de operações. Contudo, considera atores e elementos dos campos militar, político, econômico, civil/social e informacional, advindo dos usos dos múltiplos elementos de poder utilizados em múltiplas dimensões e em múltiplos níveis, de forma sincronizada e simultânea, e não somente de status discursivos atribuídos ao estado A ou B (apesar de ações de guerra híbrida acontecerem nesses Estados com relativa frequência).

19- "A guerra não é meramente um ato

de política, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas realizada com outros meios. O que continua sendo peculiar na guerra é simplesmente a natureza peculiar dos seus meios. [...] O propósito político é a meta, a guerra é o meio de atingi-lo, e o meio nunca deve ser considerado isoladamente do seu propósito." (Clausewitz, 1832, p.91)

20- " A guerra é, portanto, um ato de força para obrigar o nosso inimigo a fazer a nossa vontade." (Clausewitz, 1832, p.75)

21- "Conseqüentemente, quando estivermos capacitados para o ataque, é necessário aparentar incapacidade; quando estivermos perto, é necessário fazer o inimigo acreditar que estamos longe, e quando estivermos longe fazê-lo acreditar que estamos perto." (Sun Tzu, 2007, p.23)

22- " Assim, o líder habilidoso subjugará as tropas inimigas sem nenhuma luta, capturará suas cidades sem sitiá-las; dominará seus reinos sem operações prolongadas no campo de batalha." (Sun Tzu, 2007, p.36)

23- "But our conventional superiority creates a compelling logic for states and non-state actors to move out of the traditional mode of war and seek some niche capability or some unexpected combination of technologies and tactics to gain an advantage. Thus, we need to explore the nature of alternative challenges and the corresponding

investments we must make to better posture ourselves for a projected world of more unconventional adversaries.” (MATTIS; HOFFMAN, 2005, pp.30-32)

24- *“This matches the views of many military analysts, who have suggested that future conflict will be multi-modal or multi-variant rather than a simple black or white characterization of one form of warfare. Thus, many analysts are calling for greater attention to more blurring and blending of war forms in combinations of increasing frequency and lethality. This construct is most frequently described as “hybrid warfare,” in which the adversary will most likely present unique combinational or hybrid threats specifically targeting U.S. vulnerabilities. Instead of separate challengers with fundamentally different approaches (conventional, irregular, or terrorist), we can expect to face competitors who will employ all forms of war and tactics, perhaps simultaneously.”* (Hoffman, 2009, p.35)

25- *“Such “hybrid” conflicts may consist of military forces assuming a non-state identity, as Russia did in the Crimea, or involve a VEO fielding rudimentary combined arms capabilities, as ISIL has demonstrated in Iraq and Syria. Hybrid conflicts also may be comprised of state and non-state actors working together toward shared objectives, employing a wide range of weapons such as we have witnessed in eastern Ukraine. Hybrid conflicts serve to increase ambiguity, complicate decision-making, and slow*

the coordination of effective responses. Due to these advantages to the aggressor, it is likely that this form of conflict will persist well into the future.” (United States, 2015, p.4)

26- *“Esta idea es lo suficientemente gráfica para que el poder político y la opinión pública comprendan la complejidad de los conflictos y entiendan las dificultades estratégicas, operacionales y tácticas que deben superar las fuerzas que participan en misiones en el exterior.”* (Colom, 2012, p.87)

27- *“ Por fim, o Presidente Obama institucionalizou o modelo de Liderança por trás dos panos quando discursou em West Point no final de maio de 2014. No discurso, ele declara, com destaque, que ‘os EUA devem liderar no cenário mundial (...) mas a ação militar dos EUA não pode ser o único – ou sequer o principal – componente de nossa liderança em todas as ocasiões. Só porque temos o melhor martelo não significa que todo problema é um prego’. Isso foi interpretado como os EUA abandonando formalmente a doutrina unilateral ‘por conta própria’, salvo circunstâncias excepcionais. A essa altura, percebe-se que os EUA expuseram claramente suas intenções em trocar o posto de polícia do mundo pelo manto de mestre das marionetes da liderança por trás dos panos. Reforçando esse argumento, a transformação social e política generalizada que os EUA vislumbraram com a Primavera Árabe não poderia ter*

dado certo por meio de uma ação unilateral. Logo, o ano de 2011 representa o fim oficial do momento unipolar e o início da era da Liderança por trás dos panos, que, em si, consiste na adaptação dos EUA a um mundo multipolar.” (Korybko, 2018, pp.35-36)

28- “A guerra indireta será marcada por “manifestantes” e insurgentes. As quintas-colunas serão compostas menos por agentes secretos e sabotadores ocultos e mais por protagonistas desvinculados do Estado que comportam-se publicamente como civis. As mídias sociais e tecnologias afins substituirão as munições guiadas como armas de ‘ataque cirúrgico’ da parte agressora, e as salas de bate-papo online e páginas no Facebook tornar-seão o novo ‘covil dos militantes’. Em vez de confrontar diretamente os alvos em seu próprio território, conflitos por procuração serão promovidos na vizinhança dos alvos para desestabilizar a periferia dos mesmos. As tradicionais ocupações militares podem dar lugar a golpes e operações indiretas para troca de regime, que são muito mais econômicos e menos sensíveis do ponto de vista político.” (Korybko, 2018, p.12)

29- “*Nonviolent struggle is a much more complex and varied means of struggle than is violence. Instead, the struggle is fought by psychological, social, economic, and political weapons applied by the population and the institutions of the society. These have been known under various names of protests, strikes, noncooperation, boycotts, disaffection*

and people power. [...] Political defiance, unlike violence, is uniquely suited to severing those sources of power.” (Sharp, 2012, p.45)

30- *Na nossa interpretação crítica, o título poderia facilmente ser substituído por “From Rogue States to aligned countries: a conceptual framework for selective liberation”, principalmente se consideradas as seguintes passagens do autor: “It should be remembered that against a dictatorship the objective of the grand strategy is not simply to bring down the dictators but to install a democratic system and make the rise of a new dictatorship impossible. To accomplish these objectives, the chosen means of struggle will need to contribute to a change in the distribution of effective power in the society.” (SHARP, 2012, p.77); “Planners of the grand strategy should calculate in advance the possible and preferred ways in which a successful struggle might best be concluded in order to prevent the rise of a new dictatorship and to ensure the gradual establishment of a durable democratic system.”(Sharp, 2012, p.112*

31- Para tal, Sharp utiliza cerca de 200 métodos específicos divididos em três categorias (protesto e persuasão, não cooperação e intervenção), elaborados com vários objetivos, como confundir as autoridades, manchar sua legitimidade, impor adversidades econômicas, gerar uma cobertura midiática internacional favorável, dentre outros: “*methods of nonviolent protest*

and persuasion are largely symbolic demonstrations, including parades, marches, and vigils (54 methods). Noncooperation is divided into three sub-categories: (a) social noncooperation (16 methods), (b) economic noncooperation, including boycotts (26 methods) and strikes (23 methods), and (c) political noncooperation (38 methods). Nonviolent intervention, by psychological, physical, social, economic, or political means, such as the fast, nonviolent occupation, and parallel government (41 methods), is the final group." (Sharp, 2012, p.46)

32- "Only a shift in power relations in favor of the democrats can adequately safeguard the basic issues at stake. Such a shift will occur through struggle, not negotiations." (Sharp, 2012, pp.16-17)

33- "Strengthening International Norms Against Corruption; We are working within the broader international system [...] to promote the recognition that pervasive corruption is a violation of basic human rights and a severe impediment to development and global security. We will work with governments and civil society organizations to bring greater transparency and accountability to government budgets, expenditures, and the assets of public officials. And we will institutionalize transparent practices in international aid flows, international banking and tax policy, and private sector engagement around natural resources to make it harder for officials to steal and to strengthen the efforts of

citizens to hold their governments accountable." (United States, 2010, p.38) 34- COUNTER FOREIGN CORRUPTION: Using our economic and diplomatic tools, the United States will continue to target corrupt foreign officials and work with countries to improve their ability to fight corruption so U.S. companies can compete fairly in transparent business climates. (United States, 2017, p.20)

Guerra Híbrida na América do Sul: uma definição das ações políticas veladas

Tabelas

Figura 1 – Definição, características, objetivos, protagonistas e modelo de guerra da Guerra Híbrida

	GUERRA HÍBRIDA			
	Guerra de 4ª Geração	Liderança velada	Revoluções Coloridas	Guerras Não Convencionais
Definição	Última fase da guerra na era das TIC's globalizadas num contexto pós-industrial	Guerra por procuração gerida através de assistência militar discreta a aliados	Guerra indireta com técnicas de psicologia das massas, TI e meios de comunicação	Guerra assimétrica previamente estabelecida por forças não oficiais contra um adversário tradicional
Características	* Estado perde o monopólio sobre o exercício da violência e da guerra	* Intervenção indireta	* Utilização de ferramentas de propaganda e estudos psicológicos combinados com o uso de redes sociais	* Evolução orgânica da Revolução Colorida (continuação de conflito existente)
	* Influência da era da informação e transformações tecnológicas	* Concentração de esforços no envio de armamentos e treinamento de tropas locais	* Táticas desenvolvidas fora do Estado nacional	* Táticas em constante transformação para desequilibrar as autoridades
	* Cenários complexos e de configuração difusa	* Terceirização das operações de desestabilização para aliados regionais	* Métodos para difusão de críticas contra o governo e resistência não violenta (Gene Sharp)	* Desenvolvimento sistemático da organização, insurreição e subversão no interior de países não alinhados (TC 18-01 Unconventional Warfare)
	* Fluida, descentralizada e assimétrica	* Troca do posto de polícia do mundo pelo manto de mestre das marionetes	* Procuradores políticos e sociais para abalar o tecido social do Estado alvo	* Estudo de viabilidade premeditado para avaliar sucesso da operação
	* Atuação no campo psicossocial, sem uso explícito da força	* Favorecimento dos objetivos geoestratégicos dos EUA	* Disseminação da informação: "fábrica de consensos" e "mente de colmeia"	* Combate não regular e não linear
	* Guerra Híbrida é sua síntese	* Liderança por trás dos panos	* Golpe brando	* Golpe rígido

Objetivos	* Auferir resultados psicológicos e afetar a opinião pública	* Alcançar a dominação de espectro total	* Controlar aspectos intangíveis (sociedade, ideologia, psicologia)	* Abalar e manter inimigo em contínuo desequilíbrio
	* Destruir a vontade política do adversário através do colapso físico e moral	* Desestabilizar países não alinhados	* Derrubar governos não alinhados por meio de movimentos de massas	* Conformar movimentos de insurgência visando coagir e derrubar um poder em exercício
Protagonistas	Atores estatais e não estatais	Agentes terceirizados	Manifestações de massa	Forças não oficiais
Modelo de guerra	Guerra ilimitada e irrestrita	Guerra por procuração	Guerra indireta e intangível	Guerra caótica e tangível

Fonte: elaboração própria.

Referências bibliográficas

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

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A desordem mundial: o espectro da total dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BRUCKMANN, Monica. Recursos naturais e a geopolítica da integração sul-americana. In: VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva; CALIXTRE, André Bojikian (Org.). Governança Global e a integração da América do Sul. Brasília: Ipea, 2011. p. 197-246.

CABRAL, Severino. Os Estados Unidos, a América Latina e o mundo do século XXI: forjando um novo espaço geopolítico. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, Porto Alegre, v. 4, n. 8, p.9-20, 2015.

CLAUSEWITZ, Carl Von. Da Guerra. Tradução do inglês para o português CMG (RRm) Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle, 1832.

COLOM, Guillem. Vigencia y limitaciones de la guerra híbrida. Revista Científica "general José María Córdova", Bogotá D.c, v. 10, n. 10, p. 77-90, jun. 2012.

COLOMBO, Sandra; FRECHERO, J. Ignacio. Yes we can?: A política externa

de Obama para a América Latina: da decepção à autonomização da região. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p.189-222, 2012.

COSTA, Flávio Pietrobon. Interesses geoconômicos escusos como ameaça ao Brasil no século XXI. Revista Brasileira de Estudos Estratégicos, Niterói, v. 8, n. 15, p.183- 204, jan./jun. 2016.

FIORI, José Luis. Epílogo - Ética cultural e guerra infinita. In: FIORI, José Luis (Org.). Sobre a guerra. Petrópolis: Vozes, 2018. (pp. 397-404). FIORI, José Luís. O poder global e a nova geopolítica das nações. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FIORI, Jose Luis. História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2014.

HOFFMAN, F. Hybrid Threats: Neither omnipotent nor unbeatable. Orbis, vol.54, n. 3, p.441-455., 2010.

HOFFMAN, Frank G.. Hybrid Warfare and Challenges. Joint Force Quarterly (jfq), Washington, n. 52, p. 34-39, 2009.

KELLY, Philip. Checkerboards and Shatterbelts: The geopolitics of South America. Austin: University Of Texas Press, 1997.

KORYBKO, Andrew. Guerras híbridas das revoluções coloridas aos golpes. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

LEAL, Paulo Cesar. A guerra híbrida: reflexos para o sistema de defesa do Brasil. *Doutrina Militar Terrestre em Revista*, Brasília, v. 4, n. 9, p. 6-17, 2016.

LIND, Wiliam. Compreendendo a Guerra de Quarta Geração. *Military Review – Combined Arms Center Military Review*, Jan./fev., 2005.

MATTIS, James N.; HOFFMAN, Frank. *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*. *Proceedings Magazine: U.S. NAVAL INSTITUTE*, Annapolis, Maryland, v. 132/11/1233, p.30-32, nov. 2005.

NEMETH, William J.. *Future War and Chechnya: a Case of Hybrid Warfare*. 2002. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arts In National Security Affairs, Naval Postgraduate School, Monterey, California, 2002.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p.100-115, jul./dez. 2013.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?*. Porto Alegre:Ufrgs Editora, 2003.

RÁCZ, András. *Russia's Hybrid War in Ukraine: Breaking the Enemy's Ability to*

Diálogos Sul-Americanos: 10 anos da Política Exterior. 1ed.Marília: Cultura Acadêmica, 2015, v. 1, p. 45-62.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. De Monroe a Obama: a América Latina como zona geoestratégica dos Estados Unidos. *Oikos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 17, p.23-37, 2018.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. *Geopolítica, desenvolvimento e integração na América do Sul?: os projetos de poder estadunidense e chinês na amazônia sul-americana (2001-2016)*. 2020. 392 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. SHARP, Gene. *From dictatorship to democracy: a conceptual framework for liberation*. New York: The New Press, 2012.

TZU, Sun. *A arte da guerra*. São Paulo: Golden Books, 2007. UNITED STATES. *The National Military Strategy of the United States of America*. Washington: Secretary Of Defense, 2015.

UNITED STATES. *National Security Strategy of the United States of America: Administration of Donald John Trump*. Washington, D.C. Press, Dec., 2017.

UNITED STATES. *National Security Strategy: Administration of Barack Hussein Obama*. Washington, D.C. Press, May, 2010.

VISACRO, Alessandro O Desafio da Transformação.. Military Review. Ed. Brasileira. Kansas-USA: Março-Abril, 2011.

Resumo

O presente artigo busca analisar os parâmetros e as características principais dessa nova modalidade de disputa, a Guerra Híbrida. A partir da hipótese central de que essa nova contenda geopolítica se insere de forma velada na América do Sul, será realizado um estudo realista, com a metodologia qualitativa proposta por Korybko (2018), transplantando-a para o contexto sul-americano. Assim, busca-se elucidar e compreender suas características principais, seu funcionamento e a sua amplitude, com a finalidade de contribuir na elaboração de eficientes estratégias de neutralização. O trabalho divide-se em duas subdivisões: na primeira parte, busca-se realizar um breve preâmbulo da atuação dos Estados Unidos em território sul-americano no século XXI; na segunda, uma definição conceitual e empírica da Guerra Híbrida, analisando suas características, objetivos, protagonistas e modelos.

Palavras-chave - Guerra Híbrida; Estados Unidos; América do Sul; Guerra de 4ª Geração

Abstract

This paper seeks to analyze the parameters and main characteristics of this new type of dispute, the Hybrid War. Based on the central hypothesis that this new geopolitical dispute is inserted in a veiled way in South America, a realistic study will be carried out, with the qualitative methodology proposed by Korybko (2018), transplanting it to the South American context. Thus, it seeks to elucidate and understand its main characteristics, its functioning and its breadth, in order to contribute to the elaboration of efficient neutralization strategies. The work is divided into two subdivisions: in the first part, it seeks to carry out a brief preamble of the United States' activities in South American territory in the 21st century; in the second, a conceptual and empirical definition of the Hybrid War, analyzing its characteristics, objectives, protagonists and models.

Keywords - Hybrid War; United States; South America; 4th Generation War

Las relaciones exteriores de Venezuela en el gobierno de Nicolás Maduro y su alternativa al aislamiento hemisférico

Leonardo Valente(1)

1- Director del Instituto de Relaciones Internacionales y Defensa de la UFRJ. Profesor de Relaciones Internacionales y Geopolítica, tiene doctorado en Ciencia Política (IESP/UERJ) y maestría en Relaciones Internacionales (PPGRI/UFF). Email: lvalente@irid.ufrj.br

Después de asumir el mando en el Palacio Miraflores como el segundo presidente con orientación progresista en la Historia de Venezuela, en el 2013, Nicolás Maduro no tuvo la suerte de su antecesor, Hugo Chávez, una vez que enfrentó desde los primeros días de su gobierno algunas coyunturas políticas, económicas y internacionales más desfavorables para el país durante décadas. Mientras que Chávez se había beneficiado, a principios de los años 2000 y durante casi diez años, del aumento sustancial de los precios del petróleo - producto responsable de cerca del 80% del PIB del país-, Maduro se enfrentó a una situación opuesta, una de las más fuertes devaluaciones, llegando a treinta dólares por barril en el 2016 (en el 2008, durante el auge de la valorización, el mismo barril llegó a costar ciento cuarenta y cinco dólares). Mientras Chávez dirigió a Venezuela en medio del ascenso de los gobiernos progresistas por toda América Latina, en un ambiente ampliamente favorable a la integración y a la elaboración de políticas y estrategias en conjunto con los países vecinos, Maduro asumió el poder en un contexto conocido como el fin de la “Ola Rosa”,

período de fuerte inestabilidad regional incrementado por victorias de candidatos de la derecha en elecciones nacionales y también por golpes de Estado.

El período de Chávez fue marcado en casi su totalidad como contemporáneo al gobierno de George W. Bush en los Estados Unidos, orientado a partir de su doctrina post 11 de Septiembre de 2001 por una agenda prioritariamente enfocada hacia las guerras en Irak y Afganistán, prestando poca atención a su vecindad hemisférica, a pesar de los atritos con el gobierno de Caracas y su conocida participación en eventos de desestabilización, como el intento de golpe en el 2002. Maduro, por su parte, asumió al Ejecutivo en medio de la Presidencia de Barack Obama, quien se dispuso a recuperar la influencia regional estadounidense perdida y a acercarse cada vez más a las fuerzas políticas opositoras a los gobiernos progresistas en países estratégicos de la región, dándoles un nuevo aliento. Estas diferencias, que se suman al desgaste y a la pérdida de popularidad interna por los trece años de chavismo, resultaron en una importante pérdida del poder electoral.

La unión de estos factores negativos en el período Maduro hundió al país (que durante el gobierno de Chávez no logró revertir la histórica dependencia al petróleo) en una de las más graves crisis económicas y institucionales de su pasado reciente, y se reflejó también de forma directa en la conducción de la política exterior, marcada desde 1999 por un fuerte componente de presencia regional, manteniendo una política comercial estable con Estados Unidos per marcada, sin embargo, por un notorio revisionismo político de relaciones y por la aproximación de nuevos polos internacionales de poder como China y Rusia. Venezuela bajo el liderazgo de Maduro necesitó, ante las nuevas coyunturas externas y problemas internos, modular nuevamente sus pilares primordiales de actuación. En el plano regional, donde el país fue uno de los protagonistas del proceso de integración por más de diez años, la crisis económica, la caída de los precios del petróleo (que redujo sus recursos para firmar acuerdos) y la llegada de gobiernos conservadores en países estratégicos como Brasil y Argentina, notoriamente opositores al chavismo, forzaron una rápida reversión de actuación y expectativas, con regresiones sustanciales de la participación venezolana en los procesos de integración, desembocando en un rápido proceso de aislamiento político en el contexto hemisférico. Aislamiento que no es una novedad en la historia venezolana, pues en los

años 60, alentado por el deseo del gobierno del presidente Rómulo Betancourt y de su doctrina de política exterior de no reconocer a las dictaduras que se reflejaban por la región. Sin embargo, el aislamiento político durante el gobierno de Maduro es más un fenómeno externo que una decisión interna.

En las relaciones con Estados Unidos, marcadas especialmente desde el 2002 por un antagonismo político y retórico, y al mismo tiempo por la conservación de las políticas comerciales, especialmente la venta de petróleo, el cambio sustancial a partir del gobierno de Maduro ocurrió en la rápida caída de la participación del mercado norteamericano en la compra de su principal producto. Si hasta el 2007, cerca del 70% de todos los barriles extraídos en el país tenían como destino directo a los Estados Unidos, en el 2016, ese porcentaje cayó al 42%. La pérdida de importancia del intercambio comercial, aliada a las críticas, denuncias y demostraciones más contundentes de oposición al gobierno de Maduro, tanto por Obama como por su sucesor, Donald Trump, llevaron a la diplomacia venezolana post-Chávez a un doble movimiento: el primero, de acentuar aún más la política revisionista hacia los Estados Unidos, tanto en el campo político como en el retórico, con un fuerte perfil antagónico (revisionismo que se había vuelto más moderado al final del gobierno de Chávez, entre los años 2009 y 2012); y el segundo, de profundizar de forma aún más acelerada las relaciones

políticas, comerciales y estratégicas con China y Rusia, tanto como respuesta a la presión de los Estados Unidos, como alternativa económica, con el aumento de las exportaciones del petróleo, especialmente para China, o con préstamos y otros acuerdos con Pekín y Moscú para reducir la vulnerabilidad económica y política del país.

Ante lo expuesto, este trabajo tiene como objetivo mostrar que la intensificación de las relaciones de Venezuela con China y Rusia en el gobierno de Nicolás Maduro, y el consiguiente revisionismo de las relaciones con los Estados Unidos, son resultados directos del fuerte aislamiento hemisférico del Palacio de Miraflores causado por la presión de Washington y sus sanciones, combinado al final de la Ola Rosa, y resultó por primera vez desde el final de la Guerra Fría en la transformación de una crisis regional en un problema geopolítico global, colocando a América del Sur en el centro de las disputas entre Los grandes poderes por áreas de influencia. Este trabajo también muestra que tanto la alineación con Moscú y Beijing, como el posicionamiento en relación con los Estados Unidos son más como un intento de sobrevivir frente a la crisis interna y un intento de inserción internacional en coyuntura. desfavorable que una elección deliberada del gobierno Maduro y sus responsables por la política exterior.

Dado que las relaciones cada vez más intensas con China y Rusia son resultado directo del deterioro de las relaciones de Caracas con los Estados Unidos, para cumplir el objetivo es esencial conceptualizar el término revisionismo de relaciones y sus variables utilizadas en este trabajo [1], además de explicar la evolución histórica de las políticas revisionistas de Venezuela en relación a los Estados Unidos desde 1999, configurándolas no como un movimiento homogéneo, sino como un proceso complejo y con diferentes fases. Es importante señalar que un análisis de la política exterior durante la administración de Chávez es un factor clave para comprender el período de Maduro, tanto en la perspectiva comparativa como en las interpretaciones de su política exterior a la luz de las circunstancias contemporáneas.

Antes, sin embargo, es necesario describir en qué aspectos las relaciones de Venezuela con China y Rusia se han profundizado en el gobierno de Maduro, en comparación con el período anterior, y cuáles son sus impactos internos. Por último, pero no menos importante, se hace un análisis de los impactos regionales y internacionales, tanto del mayor antagonismo venezolano hacia los Estados Unidos, como de la alineación más sólida de Caracas con las dos potencias comúnmente identificadas como polos de poder alternativos.

Venezuela posee las mayores reservas mundiales de petróleo, producto aún

hoy estratégico, y está posicionada geográficamente en una área considerada fundamental para la geopolítica estadounidense, lo que hace que su política exterior y sus elecciones estratégicas tengan un impacto relevante en el tablero del Sistema Internacional.

El revisionismo venezolano y las relaciones con China y Rusia en los gobiernos de Chávez y Maduro

Después de cuatro décadas (1958-1998) siendo considerado por Washington como un aliado relativamente estable de los Estados Unidos en el hemisferio, Venezuela en 1999 inició uno de los casos más importantes y complejos de revisionismos de relaciones de un país latinoamericano en relación a los Estados Unidos, y con diferentes fases, que van desde una política independiente, pero moderada, hasta un antagonismo de confrontación, aunque básicamente a nivel retórico y diplomático. Es importante enfatizar que una parte relevante de esta postura puede considerarse reactiva a la política exterior estadounidense para el país, especialmente a las sanciones y, más recientemente, a la presión por el aislamiento en relación a los vecinos.

Contrariamente a lo que se informa, especialmente en los medios de comunicación, el estrangulamiento causado por las sanciones no es reciente, y durante más de una década ha dado forma a la política exterior en Venezuela, que busca en las alianzas internacionales contrapuntos a

ellas. Para entender el revisionismo de las relaciones de Venezuela con los Estados Unidos y su enfoque hacia China y Rusia es necesario, sobre todo, entender la política de los Estados Unidos hacia Venezuela. Un revisionismo que en cierta medida fue idealizado como un proyecto de Chávez, pero que solo fue ejecutado, tanto por Chávez como por Maduro, como una reacción a las sanciones.

Desde 2005, sanciones como la prohibición de la venta de armas y componentes de defensa por los Estados Unidos a Venezuela, restricciones cada vez más severas a la estatal petrolera PDVSA y, más recientemente, una operación eficiente de estrangulamiento financiero, en gran medida empujaron los gobiernos de Chávez y Maduro para la diversificación de parceros estratégicos y comerciales, especialmente China y Rusia, en un intento de supervivencia política por parte de Caracas, y con una estrategia geopolítica de presencia en el área de influencia directa de Estados Unidos por parte de Moscú y Beijing.

La base teórica y discursiva de la política exterior venezolana bajo el gobierno de Chávez fue primero una reacción, inicialmente al intento de golpe de estado contra el gobierno en 2002, pero especialmente a las dificultades impuestas por las sanciones y las amenazas de nuevas represalias., siempre presentes.

Para una mejor comprensión, la siguiente lista [2]

enumera todas las sanciones impuestas por los Estados Unidos a los gobiernos de Chávez y Maduro hasta el momento:

2005 (Bush/Chávez):

Los Estados Unidos evoca la Ley de Asistencia Exterior de 1961 y coloca a Venezuela en la lista de países "descertificados" por primera vez. En la práctica, el país no puede recibir ayuda humanitaria, proyectos y financiamiento social con recursos estadounidenses.

2006 (Bush/Chávez):

Los Estados Unidos prohíbe la venta a Venezuela de armas, equipos de defensa y componentes. La medida afectó a compañías extranjeras, como Embraer, a quienes se les impidió vender aviones a Venezuela porque tenían componentes estadounidenses. La sanción marcó el comienzo de una relación más estrecha con Rusia y luego con China, mucho más por necesidad, para la modernización de las Fuerzas Armadas e incluso para el mantenimiento de la aviación nacional, que por elección.

2011 (Obama/Chávez):

Las sanciones prohíben a PDVSA firmar contratos en los Estados Unidos, recibir financiamiento para importaciones y exportaciones y obtener licencias de exportación para tecnología sensible. Tuvieron poco impacto y las exportaciones continuaron a través de la filial estadounidense Citgo.

2013 (Obama/Maduro)

La empresa estatal venezolana de armas CAVIM tiene prohibido hacer negocios en los Estados Unidos, incluida la exportación de equipos y armas. La prohibición de importación de componentes ha estado vigente desde 2005.

2014 (Obama/Maduro)

El proyecto de ley impone sanciones contra funcionarios venezolanos acusados de violaciones de derechos humanos contra manifestantes de la oposición que tuvieron lugar entre febrero y mayo de ese año. Tienen propiedades bloqueadas en los Estados Unidos y tienen prohibido ingresar al país.

2017 (Trump/Maduro)

PDVSA tiene prohibido el acceso a los mercados de acciones y deuda pública de los Estados Unidos. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela tienen sus activos bloqueados en los EE. UU., tienen prohibido ingresar al país y los ciudadanos y las empresas estadounidenses no pueden realizar transacciones con ellos. Maduro es considerado un dictador, y ahora recibe las mismas sanciones de los magistrados directamente.

2018 (Trump/Maduro)

Los ciudadanos estadounidenses tienen prohibido realizar transacciones con criptomonedas emitidas en Venezuela, así como comprar deuda o bonos de oro en el país. En la práctica, se impide que el país pague deudas o compre

productos a través de bancos estadounidenses o con empresas en los Estados Unidos, lo que impide cualquier tarea de importación y exportación, que ahora se realiza a través de Rusia.

2019 (Trump/Maduro)

- Todas las propiedades de PDVSA en los Estados Unidos están bloqueadas, y los ciudadanos estadounidenses tienen prohibido realizar cualquier tipo de transacción con la empresa. El Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela recibe las mismas sanciones impuestas a Maduro en 2017. Treinta y cuatro barcos que transportan petróleo desde PDVSA tienen prohibido ingresar a los Estados Unidos y hacer negocios con compañías estadounidenses.

Además de las presiones estadounidenses, es importante tener en cuenta que el aislamiento político de Venezuela de los países vecinos también contribuyó significativamente a un mayor acercamiento político con China y Rusia. El aislamiento del país de organismos importantes, como el Mercosur y la OEA, así como el deterioro de las relaciones diplomáticas con socios tradicionales como Brasil, Argentina y Perú empujaron a Caracas a fortalecer otros lazos, políticos y económicos, que compensaron el fuerte aislamiento regional.

El aumento de las sanciones estadounidenses y, más recientemente, la reducción de los intercambios

comerciales con los países vecinos, ha aumentado considerablemente la importancia de China y Rusia en la balanza comercial venezolana y en los datos sobre inversiones directas. Importancia que ganó aún más fuerza con el aumento de la presión económica de Washington sobre el país en los últimos años.

Según datos del Ministerio de Comercio de China, en 1996, el comercio de Venezuela con toda la región de Asia-Pacífico totalizó US \$ 1.2 mil millones, de los cuales US \$ 700 millones con Japón, y ninguna inversión directa de esa región en Venezuela. Las relaciones comerciales con China, por lo tanto, eran irrelevantes para ambos países. En 2018, según datos del Ministerio de Comercio de China, solo las relaciones chino-venezolanas generaron US\$ 50 mil millones en comercio e inversiones directas en 790 proyectos bilaterales, convirtiendo a China, por tercer año consecutivo, en el principal socio comercial de Venezuela, una posición ocupada por los Estados Unidos desde la década de 1930.

Es importante señalar que, a pesar del aumento significativo en los intercambios en los últimos tres años, el cambio en las relaciones comerciales entre los dos países se produjo precisamente en 2005, el período de la primera sanción de los Estados Unidos contra el país, cuando un acuerdo bilateral permitió inversiones de la orden de US\$ 1 mil millones y el inicio de una operación conjunta de exploración petrolera entre PDVSA y más de 20 empresas chinas de diferentes sectores

En 2005, según datos de emigración del gobierno chino, alrededor de 60.000 chinos vivieron y trabajaron en Venezuela, y en 2017 llegó a 500.000 personas.

La dependencia de Venezuela de Beijing es tan grande que el país hoy necesita importar vacunas, anestesia y antibióticos de China, debido a las dificultades para comprar estos suministros en el mercado internacional debido a las dificultades impuestas por los estadounidenses para los pagos.

Como otra contraparte estratégica, en mayo de este año, el gobierno de Maduro anunció que todo el sistema de Internet 5G de Venezuela, la mayor disputa tecnológica entre China y Estados Unidos, será implementado por el gigante chino Huawei. Se espera que Venezuela sea el único país de Sudamérica que utilice la tecnología 5G de China.

El acercamiento con Rusia también tuvo su hito principal en la primera sanción estadounidense contra el gobierno de Chávez, en 2005. Un importante exportador de armas, Rusia se ha convertido en la mejor opción para Venezuela ante el embargo a las exportaciones de armas y aviones, impuesto por los Estados Unidos. Aun así, al contrario de lo que informaron los medios en ese momento, que Venezuela estaba entrando en una peligrosa carrera armamentista, prácticamente todos los contratos de adquisiciones militares fueron para reemplazo y modernización, una vez que las

décadas de 1980 y 1990 fueron un período de desguace y pérdida incluso de la capacidad de garantizar un control eficiente de sus fronteras, problema muy extendido en Sudamérica, con la excepción de Colombia y Chile, que en el mismo período experimentaron procesos de modernización de sus fuerzas armadas, además de recibir inversiones y ayuda de los Estados Unidos.

Entre 2005 y 2007, Venezuela firmó contratos por un valor de US \$ 4 mil millones para la compra de aviones de combate, helicópteros y alrededor de 100,000 fusiles Kalashnikov. Los Kalashnikovs son fusiles obsoletos para uso en las fuerzas militares regulares, pero la distribución de este armamento entre las fuerzas civiles, llamadas por el gobierno como milicias que defienden la revolución, tenía la clara intención de proteger al gobierno contra ataques paramilitares o golpes de Estado. Entre 2007 y 2010, Venezuela aumentó sus compras de armas rusas en más de US\$ 2 mil millones e inició la cooperación para el desarrollo de la primera planta nuclear del país, con fines pacíficos y sin ningún desafío por parte de la comunidad internacional. También en 2008 Venezuela y Rusia llevaron a cabo ejercicios militares conjuntos en el Caribe, en un claro desafío venezolano y ruso al gobierno del presidente estadounidense George W. Bush, quien insistió, a pesar de el descontento ruso, en la instalación de una base antimisiles en Europa del Este, lo que fue considerado

por Moscú como inaceptable.

Venezuela's increasingf reliance on Russia for weapons technology can be explained by the fact that Russia is one of the few major arms producers that typically does not incorporate US-licensed technology in its military equipment, and is therefore able to transfer technology freely to states such as Venezuela that have been "blacklisted" by the United States. Clearly, purely ideological explanations are not the reason for Venezuela's selection of allies such as Russia, Iran, China and Iraq (before 2003) (TRIKUNAS, 2005, p 23).

En el gobierno de Maduro, el riesgo cada vez más real de intervención externa, junto con la crisis económica, hizo que la relación entre Caracas y Moscú se volviera aún más estrecha y estratégica. En el frente económico, los acuerdos inicialmente tímidos entre Chávez y Moscú se han convertido con Maduro en una gama considerable de acciones, que implican la producción y compra de criptomonedas y oro, reducción de cuotas de intereses y deudas, envíos de medicamentos y alimentos, y lo más importante: garantías y el uso de las instituciones financieras rusas como una forma de eludir las sanciones más recientes para realizar pagos por importaciones de productos, que es esencial para mantener el suministro mínimo del país, en un intento por evitar el colapso.

En el campo militar, los acuerdos con Chávez para la compra de armas y equipos han evolucionado en

Maduro, hacia una presencia más efectiva de las Fuerzas Armadas rusas en la región, especialmente para entrenar a las fuerzas venezolanas regulares en ejercicios conjuntos y para el Combate de la guerra cibernética.

Las declaraciones de Maduro a la prensa venezolana en abril de este año revelaron que los rusos están trabajando dentro de Venezuela para evitar nuevos apagones eléctricos en el país, que ocurrieron en los primeros meses de 2019, y que el Palacio de Miraflores atribuyó a acciones cibernéticas de otros países, especialmente de los Estados Unidos.

La presentación ostensible del aparato militar ruso en territorio venezolano también se hizo común después del empeoramiento de la crisis interna y la presión externa en 2019, junto con las declaraciones del Kremlin de que Rusia no admitirá una intervención externa en el país, lo que convirtió la crisis en Venezuela en un problema de tensión militar global.

Diferencias conceptuales en las políticas revisionistas de Chávez y Maduro

Las diferentes circunstancias, ya mencionadas, enfrentadas durante los gobiernos de Chávez y Maduro resultaron en diferencias prácticas en la conducción de una política exterior con la misma orientación, lo que nos permite diferenciarlas también desde un punto de vista conceptual, a pesar de sus notorias convergencias.

Chávez llegó a la Presidencia de Venezuela en un período en que los dos grandes de América del Sur, Brasil y Argentina, aún vivían sus momentos finales del capítulo neoliberal de los años 90. Argentina, al borde del precipicio económico donde caería violentamente en el 2000, insistía hasta entonces en una política exterior que se conoció como "realismo periférico", denominación de Carlos Escudé basada en la antigua doctrina que tiene en las relaciones de poder a partir de sus asimetrías la base principal del relacionamiento entre los Estados.

El único realismo posible para un país como Argentina es aquel que nos ayuda atraer inversiones y a facilitar las negociaciones con los bancos y los organismos financieros internacionales. Esta es la esencia del realismo periférico. Este concepto subraya la diferencia esencial entre realismo del centro y realismo de la periferia. (Escudé, 2009, 37)

La visión dominante argentina en la época consideraba que la alineación hacia el Norte, histórica característica de la diplomacia brasileña según ella, habría sido la receta de Brasil para la obtención de beneficios. Por eso, el establecimiento de una relación de dependencia de la periferia en relación al centro era el más sensato comportamiento para la obtención de ventajas. Brasil tenía en el mismo momento una orientación neoliberal, pero de acuerdo con Cesar

Guimarães (2008), de manera diferente. Sin embargo, a pesar de no ser tan radical como el modelo argentino, se configuraba un alineamiento con la gran potencia, postura muy alejada de las orientaciones que comenzaban a ser consolidadas en Caracas.

En Brasil en la misma época, y especialmente bajo el presidente Fernando Henrique Cardoso, el tono es diverso, lleno de matices. Se supone que la realidad del mundo es de "polaridades indefinidas" (el concepto aparece en influyente texto de Gélson Fonseca y Celso Lafer) y esa sugerencia de fluidez introduce algo como "un ajuste de las relaciones con los Estados Unidos que combina una postura más flexible como premisas anteriores de una política exterior autónoma (aquí un parafraseo de formulaciones de Mónica Hirst). (...) Para pocos observadores, internos y externos, críticos o adeptos, el "momento unipolar" parecía entonces ser la mejor descripción de las relaciones internacionales del fin del siglo. Pero, las "polaridades indefinidas" de la original formulación, si son empíricamente frágiles, fueron suficientes para una alineación que se mostraba crítica, cautelosa sin duda, pero alineación, a pesar de todo eso. (Guimarães, 2008, 241).

En el campo externo, cabe destacar la presencia de una vecindad, al menos la que más interesaba, siendo aún muy influenciada por el momento unipolar post Guerra Fría y en el campo interno se observaba la constatación

de un país depauperado por casi veinte años de crisis económica, por un impresionante deterioro de las condiciones sociales y por la necesidad, en la visión del nuevo presidente, de la rápida reforma política que dio soporte a sus proyectos. Todo esto desembocó en una orientación externa en los primeros momentos más tímidos, con una postura claramente autónoma, pero muy distante de aquella que se implementaría años después. Mientras las reformas internas se iniciaron prácticamente después de la toma de posesión, como la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente y la inauguración de programas sociales de emergencia, la cara externa del gobierno de Chávez fue construida poco a poco, y en medio de un escenario externo poco favorable y poco amigable a los cambios. El revisionismo que marcó la mayor parte del gobierno de Chávez no fue tema de campaña, no estaba en su programa de gobierno, ni siquiera había sido definido íntegramente como directriz política cuando la franja presidencial le fue entregada.

La fase más tímida de la diplomacia duró entre 1999 y 2002. Su orientación, a pesar de ser discreta, era una política más independiente frente a Estados Unidos, especialmente en la defensa de los precios internacionales del petróleo, y tampoco totalmente convergente con Washington en la esfera multilateral. En la cuestión de los precios del petróleo, la relación con países como Irak y Libia era vista de forma pragmática, sin tener en cuenta el

rechazo americano, pero sin ninguna novedad ya que los gobiernos venezolanos de los años 60 y 70, en coyunturas distintas, adoptaron políticas similares. La relación comercial con Estados Unidos, sin embargo, no podría sufrir una caída. Por el contrario, la necesidad de la entrada de recursos para la ejecución de programas sociales y reformas exigía una política comercial, especialmente en relación al petróleo, austera y alentadora de la ampliación de las ventas a su principal mercado.

El giro en la orientación política ocurrió en el año 2002, motivado conjuntamente por factores internos y externos. El intento fallido de golpe contra el presidente, en abril del 2002, la paralización del PDVSA a finales del mismo año, en otro intento articulado de la oposición para derrocar al gobierno y la convicción por parte de Caracas de la participación americana en esos dos eventos formaron un conjunto de factores internos con interferencia externa que, según Chávez, merecían reacciones más enfáticas, para la supervivencia del propio gobierno. En los planes regional y global, la emergencia de los gobiernos con inclinación izquierdista, tanto en el Cono Sur como en los países andinos, en Centroamérica y el Caribe, y la política exterior de los Estados Unidos después del 11 de septiembre - adoptada en el discurso del Estado de la Unión (*State of the Union*), en el 2002, y en el siguiente documento de seguridad nacional, complementaron el terreno del sistema internacional que permitió a Venezuela cambiar de forma considerable su conducta externa a partir de entonces.

Para Cesar Guimarães, la nueva fase de la diplomacia venezolana adquirió una propuesta simétrica e inversa a la aquiescencia pragmática de los años 90 y puede ser caracterizada como un Revisionismo Periférico (Guimarães 2008, 243), término creativo de su autoría y que también recibe influencia del Realismo. El Revisionismo Periférico trae como novedad la utilización del conocido "revisionismo de relaciones", adaptado a la realidad de los Estados periféricos. Es decir, tiene como premisa la revisión a partir de relaciones asimétricas establecidas entre los Estados de periferia con el *status quo*, con la potencia o potencias dominantes.

Tanto el Realismo Periférico como el Revisionismo Periférico utilizan los fundamentos realistas sobre las estructuras de poder a partir de la dinámica "periferia-potencia" y no "potencia-periferia", este último sentido, el corriente en esta tradición teórica. Mientras el Realismo Periférico presupone la búsqueda de beneficios a partir de la constatación inequívoca de la asimetría de poder y de la alineación, el Revisionismo Periférico se orienta a partir de esta misma asimetría de poder, sólo que busca los beneficios a partir de una política opositora al *status quo*. Mientras que el Realismo Periférico apuesta sus fichas en la premisa estructuralista del mantenimiento sistémico de poder, el Revisionismo Periférico se prende a otro fundamento Realista: la de que el sistema, hecho por actores unitarios, tiene tendencia a la multipolaridad en

detrimento de una unipolaridad, ésta bien frágil e inestable. Desde el punto de vista histórico, el Realismo Periférico encontró en el mundo americano inmediatamente después de la Guerra Fría su contexto justificante, mientras que el revisionismo se alimentó de acontecimientos posteriores, especialmente las crisis y la frustración con el modelo neoliberal y con los atentados del 11 de septiembre.

El Revisionismo Periférico de Venezuela, a partir de los fundamentos sistémicos realistas, propone el rompimiento, y no la alineación, como el Realismo Periférico argentino propuso años antes. De acuerdo con Guimarães, muchas de las iniciativas, y más aún de los pronunciamientos de Hugo Chávez, trataban de los rompimientos de la "unidad hemisférica". Es decir, una contribución venezolana y suramericana, a juicio del presidente, para agregar la región a un polo alternativo de poder.

El revisionismo consiste aquí en tomar la unipolaridad como un "status quo" insostenible y/o insoportable y que supone cierto tipo, algo aguerrido de unidad suramericana, compuesta con alianzas externas pertinentes. (En el cuadro de las acusaciones habituales americanas, Irán aparece como ese aliado, pero la fragilidad del nuevo "polo" es tan grande como la de la especulación propagandística. China también es citada, pero ciertamente no se involucraría en una alianza que se mostraría hostil a los Estados Unidos). (Guimarães, 2008, 244).

De acuerdo con Guimarães, Venezuela sería de esa forma, una instancia de "confrontación antagónica" (JAGUARIBE 1986, 34), en una propuesta de ser parte del otro polo de poder.

Como no es inusual en las propuestas de inspiración realista, la "confrontación antagónica" parece carecer de base material adecuada - y de las alianzas apropiadas - para presentar foros de plausibilidad. Sin embargo, ella viene coexistiendo con las orientaciones del Estado y la política del gobierno de George W. Bush, esta última marcada por la agresividad expresiva, por el unilateralismo de concreción militar, y por la así llamada "guerra al terror". En América del Sur, esto se tradujo en la difusión de la presencia militar, abierta o velada, y más allá del Plan Colombia, ya iniciado en el gobierno de Clinton, en negociaciones comerciales tópicas (tratados de libre comercio y otros acuerdos mercantilistas) en sustitución a la rechazada ALCA, en la elección bilateral de socios, no sin desagregación hostil hacia algunos países y gobiernos, como en el caso de Argentina. Además, las relaciones de la creciente hostilidad como el gobierno venezolano, este último, por su parte menos hábil desde el intento de golpe que fue objeto. La "confrontación antagónica" localizó a Venezuela entre los países hostiles en el rol elaborado por el gobierno estadounidense. (Guimarães, 2008, 245).

Sin embargo, el revisionismo periférico de Venezuela no necesitaba en la visión de Guimarães, haber adoptado el modelo de confrontación

antagónica. Según él, otro concepto, también de Helio Jaguaribe, alternativo a este modelo sería el de "confrontación autonómica (sic)", lo que haría a la política externa venezolana un caso de "revisionismo periférico autonómico". Ambos modelos, el revisionismo periférico antagónico y el revisionismo periférico autonómico guardan, según el autor, rasgos comunes: la unipolaridad debe ser superada y el conflicto hemisférico reposa en el campo de lo posible, ya que el sistema internacional todavía es conducido por Estados, en especial por el Estado que disfruta de la unipolaridad.

Por ser el antagonismo abierto un riesgo a considerar (con la confrontación entre Estados Unidos y Venezuela, por ejemplo), debe contener lo que es de hecho un irrealismo. Un regionalismo autonómico, que Argentina ya practica y del que Brasil se aproxima mucho, supone, en primer lugar, un mínimo denominador común institucional, político y económico, que envuelve, sin distinción, a todos los países de la región. (Guimarães, 2008, 245).

Por lo tanto, en el ejemplo venezolano al utilizar los conceptos de Guimarães y Jaguaribe, identificamos dos formas de orientaciones en la política exterior, que se interconectan, resultando el comportamiento de la diplomacia del país. El primer eje, define el comportamiento del país en relación a la gran potencia y a su agenda, Venezuela transitó desde el Pacto de Punto Fijo - un acuerdo de

governabilidad entre los partidos políticos venezolanos AD, Copei y URD, firmado el 31 de octubre de 1958 para una vida democrática pocos meses después del derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez- al gobierno Chávez entre una política de alineamiento al status quo hasta una política revisionista.

En el segundo eje, responsable de la intensidad de la orientación política adoptada, el país transitó entre posturas autónomas hasta posturas antagónicas, notoriamente de confrontación. Como demuestra el cuadro 1, *Variaciones del revisionismo del gobierno de Chávez y del gobierno Maduro en relación a los Estados Unidos* (adjunto), las relaciones entre el primer y segundo eje, representados por los cuadrantes, poden categorizar las políticas externas de Venezuela, tanto la de los gobiernos de Punto Fijo, como las diferentes fases del gobierno de Chávez y de Maduro.

El primer cuadrante representa la combinación de políticas revisionistas y una postura autónoma, característica de la política exterior venezolana de la primera fase del gobierno de Chávez (1999-2002), y de la tercera y última fase (2009-2011). El segundo cuadrante resulta en la combinación de una política revisionista y una postura antagónica, formando el revisionismo periférico antagónico, característico de la política exterior del gobierno de Chávez entre 2002 y 2009 y el actual gobierno de Madura, aún más acentuado.

El tercer cuadrante, que establece la relación entre una postura autónoma y una política alineada con el statu quo, es lo que permite la mayor variación en el comportamiento y dónde encajan la mayoría de los gobiernos venezolanos de Punto Fijo. En este cuadrante, cuanto más cerca de la posición autónoma y más distante de la orientación del statu quo, mayor es la orientación gubernamental pragmática (pero no revisionista), como en el caso de los gobiernos venezolanos de los años 60 y 70. Más cerca de la política de alineación El status quo y más distante de la postura autonómica, mayor es la tendencia a una política de alineación bajo condiciones, como en el caso de los gobiernos venezolanos de los años 80 y 90. En el cuarto cuadrante, dado que la combinación de postura antagónica y orientación de alineación con el status quo es, en teoría, contradictoria, se forma un vacío teórico y, no por casualidad, sin ejemplos. Esta división nos permite trazar un panorama conceptual general de las orientaciones externas venezolanas en diferentes momentos, permitiendo una mejor comprensión tanto de las transiciones de cada uno y de sus fundamentos y contextos y, en el caso que interese en este trabajo, destacando las diferencias en Chávez y en relación con el gobierno de Maduro. El revisionismo periférico antagónico implementado desde 2002 es un punto de inflexión considerable en la conducta del gobierno de Chávez, que desde 1999 ha estado

construyendo un modelo de política independiente que, de no haber sido por los eventos cíclicos internos y externos de 2002, podría haber convergido en un revisionismo autónomo. más similar al practicado por Argentina después del 2000.

La tendencia hacia una política revisionista (el primer eje) es una marca identificada desde el comienzo del gobierno de Chávez. Sin embargo, el antagonismo solo tomó el lugar de una tendencia autónoma tres años después. Lo mismo puede decirse del gobierno de Maduro. Su tendencia autonomista, identificada por muchos analistas en el momento en que asumió el poder, fue reemplazada por una postura antagonista aún más pronunciada, debido a la presión externa.

Comentarios finales

La orientación de la política exterior venezolana del gobierno de Maduro hacia una alineación más estrecha con China y Rusia, y hacia la implementación de un nuevo antagonismo hacia los Estados Unidos, aún más acentuada que la del período Chávez, tiene impactos significativos a nivel regional, pero También en el ajedrez de la política mundial marcado en esta década por una feroz disputa por el espacio entre los principales jugadores mundiales. A pesar de que no es un país con el alcance de disputar posiciones de liderazgo sistémico y, frente a la crisis tampoco es capaz de retomar algún protagonismo político regional, dos condiciones estructurales

en Venezuela hacen que tenga una relevancia estratégica cristalizada, lo que aumenta los impactos regionales y globales de sus elecciones y orientaciones: las reservas de petróleo más grandes del mundo y su posición geográfica, que lo comunica con América del Sur, América Central y el Caribe, además de su proximidad que a constituyen una reserva energética estratégica para los Estados Unidos, especialmente en tiempos de crisis global.

Entre los impactos más relevantes de la política exterior implementada en los últimos años por el Palacio de Miraflores, podemos destacar:

- 1- La manutención de la influencia política de Rusia y China en América Latina. Aunque las relaciones comerciales de China con América Latina han crecido exponencialmente en la última década, la influencia política de Beijing, que también estaba creciendo, comenzó a perder un espacio significativo en muchos países con el final de la Ola Rosa, predominio de gobiernos progresistas en región, y con el surgimiento, por elección o no, de gobiernos de orientación liberal y más propensos al reconocimiento del liderazgo estadounidense y la alineación política con Washington, tanto a nivel regional como global. El notorio debilitamiento de la posición política de Brasil en el grupo Brics, y los acuerdos políticos y militares de Argentina con los Estados Unidos son ejemplos claros de que los estadounidenses han

recuperado la influencia en una región que siempre consideran como indiscutible área de liderazgo, pero que desde el 11 de septiembre de 2011 había perdido terreno ante el poder económico y político de China, y ante la hábil política exterior rusa.

En este contexto, Venezuela bajo el gobierno de Maduro se ha convertido en un núcleo geopolítico fundamental para mantener la presencia política más activa de China y Rusia en el área de influencia más directa de los Estados Unidos. Aunque Venezuela no juega en la actual disputa internacional el mismo papel que Cuba jugó en el tablero de la Guerra Fría, evidentemente se debe tanto a las características estructurales como al temor de que una nueva ola progresiva se apodere de la región, un factor de gran preocupación de Washington, que resulta en acciones políticas densas en el plan estratégico, con objetivos reales poco enunciados.

2-Aumento de la tensión regional. Mientras que en el período Chávez, incluso en los momentos más antagónicos, como entre 2002 y 2009, el riesgo de interferencia militar directa de Estados Unidos en Venezuela siempre se ha considerado muy bajo, especialmente debido al mantenimiento de un buen nivel de relación comercial entre los dos países. , no solo en el petróleo, sino en varias otras áreas, la creciente tensión entre Maduro y la administración de Donald Trump alcanza niveles preocupantes. La menor dependencia de los Estados Unidos del petróleo

venezolano, el surgimiento de gobiernos de derecha y de centroderecha en América Latina, especialmente en países clave como Brasil y Argentina, el establecimiento de una nueva Asamblea Constituyente en Venezuela, controlada por el partido gobernante y el La aparente contención de las protestas de la oposición no solo elevó el tono de la retórica de ambos lados, sino que también intensificó la política de sanciones en el país por parte del gobierno estadounidense y la campaña de medios internacionales contra Maduro. En agosto de 2017, Donald Trump dejó claro que la intervención militar en Venezuela podría ser una alternativa. "La gente está sufriendo y muriendo. Tenemos muchas opciones para Venezuela, incluida una posible opción militar si necesario", dijo a las agencias internacionales de noticias.

En febrero de 2018, en una estrategia clara para provocar posibles grupos de oposición dentro de las Fuerzas Armadas de Venezuela, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Rex Tillerson, declaró poco antes de comenzar un viaje por América Latina, que un golpe militar en el país podría hacer Venezuela respetar nuevamente la Constitución. Según la prensa estadounidense en el momento del viaje, uno de los objetivos de Tillerson era obtener apoyo entre los países de la región para una eventual intervención militar contra el gobierno de Caracas.

Independientemente de si constituyen o no una indicación sustancial de la futura intervención militar directa de Estados Unidos en Venezuela, tales declaraciones han aumentado considerablemente el nivel de tensión regional y han generado sospechas de que Washington está trabajando seriamente para financiar y armar a los grupos opositores dentro y fuera del ejército de Venezuela para derrocar a Maduro, lo que podría llevar a una guerra civil con graves consecuencias internas y regionales. También en este caso, los comportamientos de China y Rusia en los organismos multilaterales como el Consejo de Seguridad de la ONU, como en el ámbito geopolítico, son cruciales para el diseño de este escenario a mediano plazo.

3- Supervivencia económica y política del gobierno de Maduro ante un fuerte bloqueo internacional. Aunque la crisis económica del gobierno de Maduro se considera muy grave en muchos aspectos, tanto China como Rusia tuvieron y aún tienen, como se explicó anteriormente, un papel fundamental para que esta situación no haga que su gobierno sea insostenible. Y la supervivencia de la presidencia de Maduro, que depende externamente de los dos gigantes asiáticos, puede dar a los chavistas un aliento adicional para profundizar las reformas políticas y

económicas con la nueva constitución en preparación, que establecerá relaciones con los Estados Unidos y con tendencias liberales vecinas aún más lejos. Por lo tanto, es un tema que no concierne solo al futuro de Venezuela o sus relaciones con Washington, es muy importante tanto para el futuro del ajedrez político regional como para el equilibrio global de fuerzas entre las grandes potencias.

Notas

1- Para conceptualizar el término revisionismo utilizaré como referencia principal mi tesis doctoral, "Enemigos sí, negocios separados", defendida en IESP/UERJ en 2012.

2- Datos recopilados por el autor, de diferentes fuentes, especialmente los periódicos venezolanos "El Nacional" y "El Universal".

FIGURA 1 *Variaciones del revisionismo del gobierno de Chávez y del gobierno Maduro en relación a los Estados Unidos*



Referencias bibliográficas

- ALEXANDER, R. J. 1982. *The Venezuelan Democratic revolution: A Profile of Regime of Romulo Betancourt*. New Brunswick, NJ: Transcition Books.
- ALMEIDA, P. 2006. “Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*: 49(1), 22.
- BAES, L.; ELIZALDE, R. M.. 2004. *Chávez Nuestro*. Havana: Casa Editora Abril.
- BALESTRINI, C. 1991. *Economia y politica petrolera*. Caracas: Ed.Academia Nacional. Fundación editorial universitaria de Venezuela.
- BARROS, P. S. 2007. “Venezuela: mudanças e perspectivas – A razão chavista”. *Venezuela, Perpectivas e Mudanças: Prêmio América do Sul 2007*. Brasília: Funag.
- BOESNER, D. 1982. *Venezuela ante Centroamérica y el Caribe: virajes y perspectivas*. Caracas: Mimeo.
- CARDOZO, E. 1989. “La política exterior de Venezuela, 1984-1989: entre las vulnerabilidades económicas y los compromisos políticos”. *Política Internacional*, n 14 65-97.
- CARMO, C. A. 2007. “Confrontando o subdesenvolvimento e a dependência: A Venezuela de Hugo Chávez”. *Venezuela, Perpectivas e Mudanças: Prêmio América do Sul 2007*, 22-50. Brasília: Funag, 2007.
- CATALÁ, J. A. 1980. *La política internacional de Carlos Andrés Perez, Vol I*. Caracas: Ediciones Centauro.
- CERVO, A. 2001. *Relações Internacionais da América Latina: novos e velhos paradigmas*. Brasília: FUNAG.
- _____. 2003. “A política exterior: de Cardoso a Lula”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46: 7-24.
- CHÁVEZ, H. 2005. *1999: Año de la refundación de la república*. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.
- _____. 2009. *Discurso del inicio de la construcción del Partido Socialista Unido, 24 de marzo de 2007*. Caracas: Ediciones Socialismo del Siglo XXI.
- _____. 2003. *El Golpe Fascista Contra Venezuela*. Caracas: Ediciones Plaza La Habana.
- CLEM, R. S.; MAINGOT, A. P. 2008. *Venezuela’s Petro-Diplomacy: Hugo Chávez’s Foreign Policy*. Miami: University Press of Florida.

- CORDEIRO, J. L. 1997. *El gran tabu venezolano: la desestatización y democratización del petróleo*. Caracas: Ed Cedice.
- COX, R. 1983. "Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method". *Journal of International Studies* 12:126-155.
- CRISP, B. 2000. *Democratic Institutions Designs. The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*. Stanford: Stanford University Press.
- ELLNER, S. e HELLINGER, D. 2003. *La política Venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad.
- ESCOBAR, J. K.; ROMERO, C. A. 2005. *Venezuela y Estados Unidos: coincidencias y conflictos*. Caracas: Los libros de El Nacional.
- ESCODÉ, C. 1992. *Realismo Periférico: Bases Teóricas para una Nueva Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (Org). 1998. *Relações Diplomáticas Brasil-Venezuela: 1859-1997*. Brasília: Funag.
- FURTADO, C. 2008. *Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com Abundância de Divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- GARCIA G. M., 2000. "O Enigma Hugo Chávez." *Le Monde Diplomatique*, edição brasileira 1, n. 7.
- GALVÃO, T. G. 2009. "América do Sul: Construção pela reinvenção (2000-2008)" . *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52: 2 -18.
- GUIMARÃES, C. 2008. "Integração Hemisférica ou Integração Autônoma". *Desempenho de governos progressistas do Cone Sul*. Edited by SOARE DE LIMA, M. R. S., 21-43. Rio de Janeiro: Edições Iuperj.
- JAGUARIBE, H. 1986. "Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica". *O novo cenário internacional. Conjunto de Estudos*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- _____. 1988. "A América Latina no presente contexto internacional". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano XXXI, n 123: 34-62
- _____. 2005. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Universidade Candido Mendes.
- KARL, T. L. 1987. "Petroleum and Political Pactus. The Transition to Democracy in Venezuela." *Latin American Reseravh Review*, vol. 22 n. 1: 63-94.

- KELLY, J.; PALMA, P. 2007. "El síndrome del deterioro económico y la búsqueda del cambio, *Venezuela: del Pacto de Punto Fijo al Chavismo*. Edited by McCOY, J.; MYERS, D. Caracas: Los Libros de El Nacional.
- KEOHANE, R. 1984. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.
- KRASNER, S. 1978. *Defending the National Interest*. Princeton: Princeton University.
- KOZLOFF, N. 2007. *Hugo Chavez: Oil, politics, and the challenge to the U.S.* New York: Palgrave Mcmillan.
- LAFER, C.; FONSECA, G. 1995. *A Problemática da Integração num Mundo de Polaridades Indefinidas*. In *A Integração Aberta – Um Projeto da União Europeia e do Mercosul*. Edited by MARTINS, G. O. Lisboa: IEEI.
- LAFER, C. 2000. Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present and Future. *Daedalus*, v 129, n2: 67-89.
- LANDER, L. E.; LÓPEZ MAYA, M. 2002. "Venezuela, Golpe y Petróleo". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas: Universidad Central de Venezuela (UCV), n2, mayo-agosto: 38-57.
- LEVINE, D. H. 1978. "Venezuela since 1958: The Consolidation of Democratic Politics." *The President Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore, Edited by LINZ, J.; STEPHAN, A. New York: John Hopkins University Press.
- LOMBARDI, J. V. 2003. "El permanente dilema de Venezuela: antecedentes de las transformaciones chavistas". *La política Venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Edited by ELLNER, S.; HELLINGER, D.. Caracas: Nueva Sociedad.
- MARINGONI, G. 2004. *A Venezuela que se Inventó: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo.
- MORGENTHAU, H. 1948. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Chicago: University of Chicago Press.
- QUIJANO, A. 2001. "Globalización, Colonialidad y Democracia", Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual (org.) *Tendencias Básicas de Nuestra Época: Globalización y Democracia*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual.
- RIVAS, R. 2006. "Venezuela, Petróleo y la Segunda Guerra Mundial, un ejemplo histórico para nuevas generaciones". *Revista Economía da Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de Mérida, Venezuela*, N 10: 47-79.

- ROBERTS, K. 2003. "Polarización social y resurgimiento del populismo en Venezuela". *La política Venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflicto*. Edited by ELLNER, S.; HELLINGER, D. Caracas,: Nueva Sociedad.
- ROMERO, C. 2001. "Las relaciones entre Venezuela y Cuba desde 1959 hasta 1978." *Fragmentos*. N 6: 26-67. Caracas: Celarg.
- _____. 2006. *Jugando con el Globo: La política exterior de Hugo Chávez*. Caracas: Ediciones B.
- ROMERO, M. T. 2005. *Venezuela en Defensa de La democracia (1958-1998): El Caso de La Doctrina Betancourt*. Caracas: Fundación para La Cultura Urbana.
- RUIZ, J. B. 2006. "The free trade area of the Americas in the foreign policy of Hugo Chavez". *Unisa Latin American Report*. Vol 22, n 1: 47-78.
- SARAIVA, M. 2007. "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50 (2): 18-42
- SEVERO, L. W. 2009. "Venezuela: Los diez años de gobierno Chávez y el desafío de sembrar el petróleo". *Revista Oikos*, volume 8, n 1: 16-48.
- SOARES DE LIMA, M. R. (Org.) 2000. *Desempenho de governos progressistas do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Edições Luperj.
- _____. 2000. "Instituições Democráticas e Política Exterior". *Contexto Internacional*. Vol 22, n 2: 265-303.
- _____. 2003. "As Américas na Política Externa do Governo Lula". *Anuario Social y Político de America Latina y Caribe*, Año 6: 121-157
- _____; COUTINHO, M. V. (2006). "Integração Moderna". *Análise de Conjunta do Observatório Político Sul-Americano (OPSA)*, n1, janeiro.
- VALENTE, L. 2012. "Inimigos sim, negócios à parte. Tese de doutorado defendida no IESP/UERJ em agosto de 2012.
- _____. 2014. "Revisionismos de relações com os Estados Unidos e suas variáveis nos governos progressistas da América do Sul". *Rev. bras. polít. Int - RBPI*, vol.57, n.1: 177-196.
- VILLA DUARTE, R. 2000. "Venezuela: o projeto de refundação da República". *Lua Nova*, n. 49, 2000: 135-139.

Resumo

Este artigo tem como objetivo mostrar que a intensificação das relações da Venezuela com China e Rússia no governo Maduro, e o conseqüente revisionismo de relações com os EUA são resultados diretos do forte isolamento hemisférico do governo de Caracas, das sanções norte-americanas, e resultou pela primeira vez desde o fim da Guerra Fria na transformação de uma crise regional em questão geopolítica global, jogando a América do Sul para o centro de disputas entre as grandes potências. Vis-à-vis o governo Chávez, este trabalho mostra ainda que tanto o alinhamento com Moscou e com Pequim, quanto o posicionamento em relação aos EUA configuram-se mais como tentativa de sobrevivência frente à crise interna e uma tentativa de inserção internacional em conjuntura desfavorável do que uma opção deliberada.

Palavras-chave: Venezuela; Hugo Chávez; Nicolás Maduro; política externa; revisionismo.

Abstract

This paper aims to show that the intensification of Venezuela's relations with China and Russia in the Maduro government, and the accentuation of revisionism in relations with the US are a direct result of the strong hemispheric isolation of the Caracas government and of US sanctions, and resulted for the first time since the end of the Cold War in transforming a regional crisis into a geopolitical issue of global scope, throwing South America into the hub of disputes among the great powers. Vis-à-vis the Chávez government, this work shows that both the alignment with Moscow and with Beijing, as well as the positioning towards the US, are more like an attempt to survive in the face of the internal crisis and an attempt of international insertion than a deliberate choice.

Keywords: Venezuela; Hugo Chávez; Nicolás Maduro; foreign policy; revisionism.

Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA

Williams Gonçalves(1) e Tatiana Teixeira (2)

1- Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre Estados Unidos (INCT-INEU) e professor de Relações Internacionais da UERJ e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM-EGN).

2- Editora do Observatório Político dos Estados Unidos (OPEU), pesquisadora do INCT-INEU e do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI-Ippri/Unesp).

O governo brasileiro de Jair Bolsonaro (2019-) inaugurou inédita direção de política externa, nunca antes vista em qualquer parte do mundo: uma política externa movida exclusivamente por motivações ideológicas, sem compromisso com qualquer concepção de interesses nacionais. A ausência deste norte fundamental, que traz, entre outras consequências, uma adesão excessiva, quase totalmente automática e acrítica às decisões e políticas dos Estados Unidos de Donald Trump, coloca o Brasil em posição de grande desvantagem e insegurança em diferentes âmbitos do plano internacional. Expõe, ainda, a incapacidade da atual política externa de lidar com desafios e obstáculos de um sistema internacional que caminha a passos largos para uma transformação estrutural profunda neste século XXI.

Nesse sentido, este artigo se propõe a inventariar o escasso conjunto de ações adotadas e

resultados obtidos até o momento pela política externa da gestão Bolsonaro (ex-PSL, atual Aliança pelo Brasil) no que se refere a Washington, usando-as como base de sustentação dos argumentos expostos acima. A escolha das relações bilaterais Brasil-EUA não se dá ao acaso.

Ao longo de toda campanha eleitoral, foi este o país apontado pelo então candidato como eixo de suas políticas externa e comercial, assim como inspiração para futuras decisões em outras áreas, entre elas migração, meio ambiente, Oriente Médio (sobretudo em relação ao conflito entre palestinos e israelenses), interação regional, ou multilateralismo (com a rejeição às Nações Unidas e às demais agências do sistema ONU, por exemplo), como apontam Castro (2019) e Lima e Albuquerque (2019), em análises sobre a política externa do governo atual em seu início.

Do mesmo modo, para além de tendências políticas e ideológicas, Bolsonaro manifestou e continua a

manifestar sua admiração particular pela trajetória e pela personalidade do presidente Trump e seu desejo de ser reconhecido como um aliado próximo e preferencial do empresário nova-iorquino. Como gestos emblemáticos de sua adesão, impensáveis para o presidente de uma nação soberana, Menezes (2019) nos lembra do momento em que Bolsonaro bateu continência para a bandeira dos EUA em um evento na Flórida e, mais adiante, repetiu a saudação, ao receber o então conselheiro de Segurança Nacional de Trump, John Bolton, em sua casa, no Rio de Janeiro. Seria, nas palavras de Menezes (2019), uma “nova versão das chamadas ‘relações carnis’, que se associam aos governos do ex-presidente argentino Carlos Menem (1989-1999)”, no contexto do realismo periférico.

Sobre política externa

A inexistência de precedentes de uma política externa norteada por concepção ideológica e indiferente aos interesses de setores economicamente influentes causa tamanha perplexidade, que nos conduz mesmo a questionar se é adequado considerar política externa o que o chanceler brasileiro tem posto em prática à frente do Ministério das Relações Exteriores. Se concebermos política externa como uma política pública, cujo fim último consiste em promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e o bem-estar da nação, explorando as possibilidades que as relações (bilaterais

e multilaterais) com os demais atores internacionais oferecem para satisfazer os diferentes interesses existentes no seio da sociedade que concorrem para a consecução desse desenvolvimento, concluímos que o que o Itamaraty tem feito nos enche de dúvidas a respeito do que vem sendo praticado em nome desse conceito.

A formulação da política externa de um Estado representa a síntese dos diferentes interesses – heterogêneos e até mesmo contraditórios – que compõem o tecido social. A síntese coerente, possível e viável de demandas tão diversas elaborada por aqueles que ocupam a direção das instituições do Estado com objetivos de longo prazo a cumprir se converte nos interesses nacionais (Frankel, 1970). Tais interesses expressam o nível de desenvolvimento econômico, social e cultural alcançado pelo conjunto do corpo social.

No período de 1912 a 1960, por exemplo, a política externa brasileira sintetizava dois interesses permanentes: evitar o protagonismo da Argentina na América do Sul, para isso empenhando-se em equilibrar a balança de poder no Rio da Prata; e manter boa relação com os Estados Unidos, principal mercado para as exportações brasileiras e fonte de investimentos no país. Esses eram interesses de alcance limitado, compatíveis com a estrutura econômica primário-exportadora, em que avultava o papel do café como fonte de divisas, não obstante o esforço industrializante iniciado nos anos 1930 e incrementado

na segunda metade dos anos 1950 (Rodrigues, 1966).

Para que os objetivos da política externa possam ser atingidos, faz-se necessário que as ações a serem desencadeadas pelos agentes credenciados pelo Estado a estabelecer relações com os demais atores estejam em sintonia com a realidade internacional. É necessário, portanto, que os encarregados de elaborar a política externa empreendam acurada avaliação dos interesses que movem os demais atores, bem como das normas que regem o funcionamento das organizações, com as quais o Estado se encontra comprometido. O êxito da política externa depende tanto da clara definição de quais são os interesses nacionais quanto da capacidade de previsão de sua repercussão junto aos atores internacionais, com os quais o Estado se relaciona.

A ideia, muitas vezes difundida, de que existe uma política externa natural não faz, portanto, nenhum sentido. Política externa natural não existe. O que existe de perene são os princípios que devem reger toda e qualquer política externa, tais como aqueles especificados no Artigo 4º da Constituição Federal, promulgada em 1988: “I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo

político; Parágrafo único: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, social e cultural dos povos da América latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Toda política externa é produto da inter-relação dos interesses internos, considerados prioritários, com as possibilidades externas, percebidas por meio da avaliação do quadro internacional. Nesse processo, não há lugar para certezas. Não há nada que seja natural. Tudo depende de interpretações e de escolhas. Tudo depende dos pressupostos e dos instrumentos usados por quem analisa o quadro interno e o quadro externo e, por esse meio, chega à conclusão a respeito de quais devem ser as prioridades internas a serem atendidas e as possibilidades externas a serem exploradas. As interpretações e escolhas são feitas por aqueles eleitos para governar o país, em conformidade com o programa de governo elaborado pelo partido, ou pela coligação de partidos políticos, ao qual o governante e seus auxiliares pertencem. É do processo político que se decanta os interesses nacionais.

O fato de a elaboração de política externa depender de interpretações e de escolhas não significa, no entanto, que ela possa ser aleatória. Significa que há muito espaço para variações, mas que também há limites a serem respeitados. A vontade de tudo fazer para promover os interesses nacionais deve respeitar, entre outros, os limites

da soberania, da geografia, da capacidade militar e dos compromissos firmados com as instituições internacionais e com os demais países. Desde o início da década de 1960, a inserção internacional do Brasil sofreu importante mudança. Desse período em diante, o Brasil passou a figurar no sistema internacional como um país orientado no sentido de promover mais intensamente seu processo de industrialização. Não que a agricultura deixasse de ter importância. Absolutamente. A agricultura e a pecuária continuam como importantes atividades produtivas geradoras de divisas para a economia do país. Afinal, o país possui capacidade e potencialidades agropecuárias que não podem, de modo algum, serem negligenciadas. O desenvolvimento industrial passou a receber prioridade, contudo, a partir dos anos 1960, em virtude de sua superior capacidade de gerar empregos e de estimular o desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

A busca da mais adequada política externa para essa condição do Brasil de país em desenvolvimento originou duas visões distintas a respeito de como deve se dar o desenvolvimento e de como o país deve se relacionar com o restante do mundo. Essas duas visões vinham-se alternando nos sucessivos governos. Foram elas a liberal e a nacionalista. Cada governo que representava uma dessas duas visões julgava que estava fazendo o melhor que podia para compatibilizar interesses internos e

oportunidades externas, objetivando promover o desenvolvimento – ou o que entendia por desenvolvimento. As mais destacadas características dessas visões são as seguintes (Gonçalves, 2011):

a) Liberal: Entende que as relações internacionais se reduzem à economia; comércio, investimentos e empréstimos são os fatores responsáveis pelo comportamento dos atores; é o funcionamento do mercado que determina o lugar de cada Estado no sistema internacional e que determina, conseqüentemente, as mudanças; deve-se conceder absoluta prioridade às relações com os países industriais avançados, por serem eles detentores de maiores mercados consumidores, detentores de capitais excedentários disponíveis para investimento e controladores das instituições econômico-financeiras internacionais, às quais o país não está livre de recorrer em virtude de eventuais dificuldades; considera que a participação em blocos econômicos pode ser interessante, desde que estejam eles limitados ao objetivo de promover o livre-comércio; por fim, considera ser contraproducente envolvimento com iniciativas políticas, objetivando contestações à ordem internacional, seja no campo dos direitos humanos, do meio ambiente, do armamento, da questão nuclear, ou de qualquer outro tema, ou área;

b) Nacionalista: Entende que as relações

internacionais não são compostas exclusivamente por fatores econômicos (comércio, investimentos e empréstimos), mas também por fatores políticos (segurança e defesa) e por fatores culturais, dentro de uma lógica político-estratégica; considera que as relações com os países em desenvolvimento são importantes, porque com eles se torna possível formar frentes nos diferentes fóruns multilaterais, fortalecer a busca da autonomia decisória e, assim, extrair vantagens não obtíveis junto aos mais fortes nas relações bilaterais; entende que os blocos econômicos são importantes não apenas para promover o comércio, mas também para aumentar a densidade de poder e, assim, aumentar correspondentemente a capacidade de barganha de cada componente (por isso, o livre-comércio é insuficiente); por fim, considera que, pelo fato de a ordem internacional ter sido erguida pelos mais desenvolvidos para privilegiá-los, é necessário lutar por mudanças na ordem internacional como forma de lutar pelo desenvolvimento.

Sem apresentar uma teorização que explique as razões mediante as quais tem conduzido as relações do Brasil com os demais atores internacionais, particularmente com os Estados Unidos, o atual governo brasileiro virou as costas para essas duas conhecidas concepções de política externa. Pela primeira vez, os responsáveis pelo Estado têm-se orientado tão-somente por ideias que

não apresentam qualquer consistência com os interesses concretos dos diversos setores que se acham comprometidos com o processo de desenvolvimento econômico e social do Brasil. Como afirmam Lima e Albuquerque (2019), a política externa passou a adotar uma “estratégia do caos”, tornando-se um “espaço de políticas declaratórias” repleto de “cacofonias”. O resultado tem sido o desgaste da imagem do país na cena mundial e uma “crescente dilapidação das relações exteriores do Brasil com os demais atores internacionais” (Castro, 2019, p. 9).

A política externa atual parece praticada para satisfação exclusiva de setores que idealizam o país e idealizam as relações com outros países, mas que não apresentam vínculos com o processo produtivo. A política externa passou a ser mero campo para exercício ideológico. E, na medida em que esse exercício ideológico vai sendo realizado, rompendo inclusive com os mais elementares protocolos diplomáticos, o país tem-se isolado no sistema internacional e se transformado em uma base, a partir da qual os setores mais agressivos do aparelho de Estado dos Estados Unidos têm agido no sentido de fazer valer seus propósitos na América do Sul. Para Cruz (2019, s/p):

Ruptura, sim, mas o corte realizado é muito mais longo e profundo: ele não nos separa apenas da política externa do período pós-democratização, mas da

tradição histórica da diplomacia brasileira em seu conjunto [...] O mistério da condução aparentemente alucinada se desfaz quando reconhecemos que a política externa nas mãos de Bolsonaro não é uma ferramenta para a promoção do interesse público, mas um instrumento, de uso privado, para a afirmação e fortalecimento de seu grupo político.

Em seu discurso de posse, em 2 de janeiro de 2019, o ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, prometeu nova abordagem para a política externa brasileira. Segundo ele, uma nova etapa estava se iniciando, cuja base seria o combate ao globalismo. Nas palavras do chanceler Araújo (2019a, s/p), “o presidente Bolsonaro está libertando o Brasil por meio da verdade. Nós vamos também libertar a política externa brasileira, vamos libertar o Itamaraty [...] Não estamos aqui para trabalhar pela ordem global. Aqui é o Brasil”.

Meses depois, em 10 de junho do mesmo ano, por ocasião do seminário sobre “Globalismo”, realizado no Palácio Itamaraty, o ministro de Estado procurou definir com mais clareza o que seria o globalismo, esse alvo que o novo governo elegeu para a política externa brasileira, ressoando o “discurso populista jacksoniano, nacionalista e individualista” de Trump (Gonçalves e Teixeira, 2019, p. 201). De acordo com Araújo (2019b, s/p), o globalismo é “o momento em que o comunismo, o fisiologismo, o gramscismo, [...], ocupa o coração que

tinha sido deixado vazio da sociedade liberal”, um vazio que seria representado pela ausência de Deus, da fé cristã e de seus valores. Difícil enxergar nestas palavras a sombra, que seja, de uma futura política externa madura, autônoma e à altura de um país com os recursos e as demandas do tamanho do Brasil.

Para deixar registrado como o mundo tomou conhecimento dessa nova abordagem governamental da política externa brasileira, o ministro Araújo evocou a participação do presidente Bolsonaro no Fórum Econômico Mundial de Davos. Convém reproduzir mais uma vez suas palavras (Araújo, 2019b, s/p):

Eu acho que um momento simbólico desse movimento – movimento no qual o Brasil tem um papel fundamental –, um momento simbólico, é no último Fórum Mundial de Davos, onde, no discurso de abertura, o presidente Bolsonaro, no final, falou de Deus. Falou de Deus. Eu não sei, não fui pesquisar, mas eu acho que provavelmente foi a primeira vez em que um chefe de Estado fala, usa a palavra Deus, acreditando nele, sobretudo no Fórum de Davos! Eu imagino as pessoas ali tendo que olhar no dicionário – assim, “o que significa esse nome?” – em um momento, realmente, de certo desconcerto.

A nova política externa anunciada por Araújo passou do plano filosófico para o plano substantivo quando da ameaça de invasão militar à Venezuela, quando do

anúncio (já retirado) da transferência da Embaixada do Brasil de Tel Aviv, Israel, para Jerusalém, e quando das ameaças dirigidas aos argentinos de excluir o país do Mercosul em caso de vitória eleitoral dos candidatos peronistas Alberto Fernández e Cristina Kirchner, entre outros episódios alinhados com preferências e políticas do atual governo americano.

A primeira manifestação exemplar desta nova modalidade de política externa aconteceu com as seguidas viagens do chanceler Araújo aos Estados Unidos para se encontrar com o secretário de Estado americano, Mike Pompeo, e com John Bolton. Em virtude da clara posição favorável a uma intervenção militar na Venezuela para derrubar o governo de Nicolás Maduro desses dois auxiliares de Trump, começou a circular a ideia de que o chanceler estaria comprometendo o Brasil com algum plano de invasão do país vizinho. Esse projeto acabou sendo abortado, todavia, em razão das manifestações em sentido contrário de militares brasileiros, em especial do vice-presidente Hamilton Mourão, por considerá-lo política e militarmente temerário e inconveniente.

A segunda manifestação alarmou os exportadores brasileiros de carne bovina e de frango, preocupados com a previsível reação negativa dos importadores árabes dos produtos brasileiros, já que estes obviamente interpretariam essa decisão como uma tomada de posição brasileira em favor de Israel na conflituosa relação que este

país tem com palestinos e com árabes, em geral. Caso essa medida tivesse sido levada realmente a efeito, teria colocado o Brasil em um incômodo isolamento internacional, acompanhado apenas de Estados Unidos e Guatemala, uma vez que ela vai de encontro à Resolução 478 (1980) do Conselho de Segurança da ONU, que não reconhece a decisão do Estado de Israel de declarar Jerusalém capital do país.

A justificativa apresentada pelo presidente para transferir a Embaixada brasileira de uma cidade para outra teria sido a promessa feita aos líderes religiosos evangélicos na campanha eleitoral. Esses líderes religiosos convenceram o presidente, argumentando que a decisão da mudança colocaria o Brasil em consonância com os preceitos bíblicos. A decisão foi sustada, porém, tanto em virtude da apreensão dos árabes, que imediatamente emitiram sinais de descontentamento com a medida anunciada pelo Governo, quanto do setor exportador brasileiro, que se veria privado de um mercado importante para seus produtos. Números da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira (Anba, 2020, s/p) apontam que, em seu conjunto, estes países reunidos na Liga Árabe se tornaram o terceiro maior destino das exportações brasileiras em 2019, com US\$ 12,1 bilhões, tendo frango, açúcar, minério de ferro, carne bovina e grãos como os principais itens da pauta de importação. Assim, além de mudar a histórica posição diplomática brasileira de manter boas relações

simultaneamente com árabes e israelenses, a transferência da Embaixada prejudicaria economicamente um setor que aderiu e apoiou, de forma entusiasmada, a candidatura de Jair Bolsonaro à Presidência.

Ao se intrometer nas questões políticas domésticas do país vizinho, defendendo a reeleição do presidente Mauricio Macri e ameaçando os demais candidatos à Presidência com a exclusão da Argentina do bloco econômico caso fossem eleitos, Bolsonaro gerou mais descontentamento entre argentinos e brasileiros, em uma terceira manifestação dessa nova política externa, alinhada com os Estados Unidos e com seus interesses regionais. Se a vontade do presidente for levada a efeito, uma decisão desse tipo afetará negativamente o conjunto da economia brasileira. O governo manteve, no entanto, o reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel.

Brasil e Argentina cultivam uma sólida relação comercial. Considerando-se os países individualmente, a Argentina é hoje a quarta maior compradora de produtos brasileiros, ficando atrás apenas de China, Estados Unidos e Holanda (ou em quinta posição, caso se inclua os países árabes em terceiro). De acordo com o números disponíveis no site do Ministério da Economia – Indústria, Comércio Exterior e Serviços [3], em 2019, de um total de quase US\$ 224 bilhões nas exportações brasileiras, a China foi, com folga, nosso principal importador (US\$ 62,8 bilhões,

sobretudo, em soja, óleos brutos de petróleo, minérios de ferro e concentrados, celulose, carne bovina e carne de frango), seguida dos EUA (US\$ 29,5 bilhões), da Holanda (US\$ 10,1 bilhões) e da Argentina (US\$ 9,7 bilhões).

Uma decisão dessas contrariaria a Constituição Federal e a mais elementar racionalidade econômica. Para uma economia deprimida, que enfrenta enorme dificuldade em retomar o crescimento, a perda do mercado argentino representaria desastre de grandes proporções. Ademais, além das questões econômicas mais imediatas, todo trabalho realizado por sucessivos governos de ambos os países de criar um ambiente de paz e de cooperação seria desperdiçado. Como Alberto Fernández e Cristina Kirchner foram eleitos, porém, é de se esperar que as relações entre os dois países fiquem um tanto difíceis, por algum tempo.

Relações Brasil-Estados Unidos: antecedentes

Ao longo do século XX e até meados dos anos 1980, a relação com os Estados Unidos foi central para a identidade, para a autopercepção do Brasil e para a definição do paradigma a ser adotado pela política externa brasileira: se “americanista”, se “globalista”, com momentos de um uso mais pragmático e instrumental dessa relação, e outros, de maior carga ideológica (Pinheiro, 2004). Como

explica Pinheiro (2004, p. 64), no *americanismo*, os Estados Unidos funcionam como eixo, diante da percepção de que uma maior aproximação com o vizinho do Norte aumentaria os recursos de poder do Brasil. A autora distingue entre: o *americano ideológico*, que privilegia fatores de ordem normativa e uma suposta convergência de valores e ideologias entre os dois países (caso do governo Castelo Branco); e o *americanismo pragmático*, de natureza instrumental e que defende o aproveitamento das oportunidades possivelmente resultantes da aliança com os Estados Unidos (no período Costa e Silva, por exemplo).

No *globalismo*, que teve na Política Externa Independente sua “primeira manifestação sistemática” (Pinheiro, 2004, p. 36), é a diversificação de parcerias nas relações externas que surge como condição para o aumento do poder de barganha do Brasil, inclusive com Washington (Pinheiro, 2004, p. 35).

Assim, por quase todo o século XX, com mais ou menos ênfase, o Brasil buscou e teve a expectativa de ser reconhecido como um aliado importante dos Estados Unidos. De fato, apesar de algumas idas e vindas, os EUA têm sido um dos mais importantes parceiros comerciais e políticos do Brasil. Além disso, a relação com os EUA veio-se constituindo, indiretamente, como elemento essencial na construção da identidade internacional do Brasil, já que a maioria das mudanças sistêmicas

ainda está relacionada ao papel dos EUA no plano internacional (Teixeira, 2015). Hirst (2004) sugere quatro modelos para se entender essa relação bilateral assimétrica sob uma perspectiva brasileira: 1) aliança não escrita (*unwritten alliance*), período que vai do início do Brasil republicano até os anos 1940; 2) alinhamento (de 1942 a 1977); 3) autonomia (de 1977 a 1990); e 4) ajuste (dos anos 1990 até o final do governo Fernando Henrique Cardoso). Em cada um desses períodos, a autopercepção do Brasil, a identificação ideológica e política das elites brasileiras com o *American way of life* e com os valores ocidentais, assim como a compreensão das fraquezas e das possibilidades do Brasil no sistema internacional determinaram o grau de aproximação com os EUA (Silva, A., 1998).

Assim como nos EUA, também no Brasil as condições iniciais de formação da nação forneceram a base do que seriam os valores-núcleo do país e da identidade nacional. Se, para os EUA, o mito fundacional estimulou crenças como o Excepcionalismo americano, a ideia de Experimento americano e o Destino Manifesto, no Brasil, seu tamanho continental, a resolução pacífica das questões fronteiriças e sua condição geográfica contribuíram para compor o conjunto de características permanentes da política externa brasileira e de aspectos de sua autopercepção: grandeza, multilateralismo, um país pacífico com um ambiente regional pacífico e um

importante mediador de conflitos (Lima e Hirst, 2006, p. 1).

Hirst e Pinheiro (1995) consideram que as mudanças ocorridas nos governos Fernando Collor e Itamar Franco resultaram de variáveis de natureza doméstica e internacional, fazendo que, a partir de 1993, algumas estratégias de inserção internacional do país fossem revistas e ajustadas. Segundo as autoras, foram revisões nos meios e nos métodos, com uma readequação de estratégias em relação à comunidade internacional, após a crise de paradigma no fim do governo Collor.

De acordo com as autoras (Hirst e Pinheiro, 1995), os anos 1990 significam, para a política externa brasileira, a ruptura de um consenso construído a partir de 1974 com base em sólida estrutura burocrática e no apoio das elites políticas e econômicas do país. Esse consenso dizia respeito ao projeto de inserção autonomista, visando à atuação independente e ativa no sistema internacional e com um sentido fortemente instrumental para a estratégia desenvolvimentista brasileira. Transformações externas e internas, ocorridas após a segunda metade da década de 1980, afetaram a base de sustentação e de legitimação desse projeto, comprometendo sua continuidade. Entre essas transformações, estão o reordenamento do sistema político internacional no Pós-Guerra Fria, o aprofundamento do processo de globalização econômica do sistema mundial e a evolução

tecnológica (Gonçalves, 2011, p. 12).

Como metas e prioridades do governo Collor, Hirst e Pinheiro (1995) citam a atualização da agenda internacional do país de acordo com as novas questões e com o novo *momentum* internacional; a construção de uma “agenda positiva” para os Estados Unidos; e descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil. Isso significaria abandonar a postura “defensiva” sobre o tema ambiental, buscar uma negociação rápida sobre a legislação de propriedade intelectual, sinalizar a disposição do governo de alterar a postura em relação ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis, ser “mais flexível” aos regimes de não-proliferação (no plano internacional) e restringir a participação dos militares na condução da política nuclear (no plano interno).

Mesmo que as medidas econômicas que levaram à estabilização tenham começado, em parte, no governo Collor (com a adoção acrítica do modelo neoliberal) e na administração Itamar (com a implementação do Plano Real)/Fernando Henrique Cardoso, no governo Lula, o Brasil ganhou amplo destaque e avançou em seu *status*, papel e espaço de atuação. Essa mudança de percepção resultou da consolidação das transformações domésticas em curso, como redemocratização, amadurecimento institucional, abertura da economia, adesão a regimes internacionais, políticas de inclusão social e também da percepção da comunidade internacional

a respeito desses dois presidentes.

Assim, além das significativas mudanças em termos socioeconômicos no país, registra-se o começo de uma abordagem mais direta e expansiva do Brasil no plano externo, que levaria a uma busca consciente de uma relação menos assimétrica com os EUA e com as demais potências nos fóruns e nas organizações internacionais.

Conforme Gonçalves (2011, p. 27), no período Lula (2003-2010), “a diplomacia brasileira buscou cultivar diálogo fluente” com os Estados Unidos, contrariando expectativas internas e externas de algum radicalismo por parte do novo governo. Como mostram diversos discursos do presidente Lula e de seu então chanceler, Celso Amorim, consultados para este artigo (Amorim, 2003; Silva, L. I., 2003), os EUA são vistos, neste período, como “parceiros” em uma relação “madura” de agenda e interesses “comuns”, com base no princípio da reciprocidade e sem a histórica necessidade de aprovação de Washington, que marcou governos anteriores.

Trump e Bolsonaro: ganhos para quem?

As atuais relações do Brasil com os Estados Unidos não são motivo de grande perplexidade pelo simples alinhamento, portanto. Em outros momentos da história, o Brasil se alinhou. O que causa espanto desta vez, no entanto, é que, por mais que se procure, nada se encontra que possa ser

qualificado como do interesse nacional. Desde o início do atual governo, o Brasil diminui sua margem de manobra: cede aos EUA sem expectativa de reciprocidade e mesmo sem que tenha havido qualquer tipo de pressão por parte do vizinho do Norte (Teixeira, 2019). Cedemos por antecipação e por escolha.

Ao voltar de sua primeira viagem bilateral depois de eleito, a qual teve a Casa Branca como destino, em março de 2019, Bolsonaro e seu gabinete trouxeram como ganhos uma série de concessões unilaterais feitas pelo Brasil (Menezes, 2019; Teixeira, 2019): a lista incluiu a promessa do fim da exigência de visto para cidadãos americanos; a entrega da Base de Lançamentos Aeroespaciais de Alcântara (MA), por meio da assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, já aprovado pelo Congresso brasileiro (MRE, 2019a); e a perda da condição de país em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC). Em troca, o país teria o apoio do governo Trump para o ingresso na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o de se tornar um “aliado prioritário extra-OTAN” (MRE, 2019b).

Outros anúncios feitos nessa oportunidade, sem detalhes, incluem uma “Parceria para Prosperidade”, com o objetivo de se criar empregos e reduzir barreiras ao comércio e aos investimentos; o aprofundamento da parceria no combate ao terrorismo, ao

tráfico de armas e de drogas, aos crimes cibernéticos e à lavagem de dinheiro, por meio do Fórum Permanente de Segurança Brasil-EUA; a assinatura de dois instrumentos para melhorar a segurança de fronteira (Teixeira, 2019). De acordo com nota divulgada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE, 2019c), Trump e Bolsonaro “assumiram o compromisso de construir uma nova parceria entre seus dois países com foco no aumento da prosperidade, na melhoria da segurança, na promoção da democracia, da liberdade e da soberania nacional”. Na prática, porém, o que se viu até agora foi uma assimetria na distribuição de benefícios. É o que questiona Cruz (2019, s/p):

Política externa? Cabe usar a expressão para falar da ação aparentemente desatinada do governo de turno nesse âmbito? A noção de política supõe a definição clara de objetivos e o traçado de linhas de conduta -- adequadas aos meios disponíveis e às circunstâncias -- para alcançá-los. Como encaixar nessa definição um padrão de comportamento caracterizado pelos referidos disparates e por medidas insólitas como as concessões unilaterais anunciadas durante a visita de Bolsonaro a Washington, (abertura do mercado de trigo às exportações americanas; abandono vantagens da cláusula do tratamento especial e diferenciado na OMC), por exemplo?

Em março de 2020, o presidente

Bolsonaro fez nova visita aos EUA, durante a qual foi assinado, no Comando Sul, o “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América referente a Projetos de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (Acordo RDT&E)”. Segundo o ministro Ernesto Araújo (2020), trata-se de um acordo de pesquisa e desenvolvimento para acesso à tecnologia militar. Recomenda-se, no entanto, especial atenção às seções sobre “invenções de projeto e patentes”, “visitas às instalações” e “venda e transferência a terceiros”.

Segundo o *Boletim Informativo Brasil-Estados Unidos* de janeiro de 2020 (MRE, 2020), no ano passado, as exportações do Brasil para os EUA chegaram a 13,2% do total do exportado pelo país, e as importações de bens norte-americanos, a 17% do total importado naquele período, com um fluxo comercial de US\$ 59,8 bilhões. Na área das relações econômicas, porém, a China é hoje o parceiro mais importante do Brasil. Nos últimos dez anos, os chineses investiram quase US\$ 60 bilhões no país. Investimentos esses feitos em setores como bancos digitais, lojas de alta tecnologia, celulares usados e até mesmo em transporte por aplicativo. Segundo dados do Conselho Empresarial Brasil-China [4], a soma das importações e exportações entre os dois países alcançou a soma recorde de US\$ 98,9 bilhões.

A expressividade desses números foi, decerto, responsável pela

mudança de atitude do presidente da República em sua recente visita à China, em outubro de 2019. Em sua campanha eleitoral e no início do mandato, o então candidato e depois presidente anunciou, reiteradamente, que seria duro com os chineses e não permitiria que eles “comprassem o Brasil”, o que foi repetido quase com as mesmas palavras por seu ministro das Relações Exteriores. Quando da visita à China, Bolsonaro mudou o discurso, porém, afirmando que iria propor aos chineses que aumentassem seus investimentos e suas compras no Brasil. Enquanto isso, no mesmo período de dez anos, houve significativa redução dos negócios entre Brasil e Estados Unidos. Depois da crise de 2008, verificou-se essa redução, passando os Estados Unidos à condição de terceiro parceiro do Brasil, a seguir à União Europeia.

Observar a questão pelo lado dos Estados Unidos tampouco ajuda a entender o atual comportamento político-diplomático brasileiro. A política externa do Governo Trump, que se define teoricamente como “realista principista” e que tem por lema “América em Primeiro Lugar”, julga os Estados Unidos como um Estado credor. Segundo Trump, os Estados Unidos viram seu poder desgastado por terem sido demasiadamente condescendentes. Ao estimularem a globalização e a multilateralização das relações internacionais, os Estados Unidos teriam fortalecido os demais Estados às expensas de seus próprios interesses nacionais.

Em vista disso, desde o início do mandato, Trump tem buscado rever todos os compromissos assumidos pelos antecessores, para suprimir tudo aquilo que considera vantagens excessivas obtidas pelos outros Estados. A tônica da política de Trump tem sido a de nada oferecer que não seja o negociado segundo o mais puro realismo, isto é, o de nada conceder que não seja em troca de benefícios reais e palpáveis.

Considerações finais

A política externa nacionalista de Trump não comporta preocupação com tecer alianças. Trump não demonstra interesse em se posicionar como líder de uma potência hegemônica. Pelo contrário. Segundo ele, foi justamente o afã em ocupar posição hegemônica que levou seus antecessores na Casa Branca a distribuírem concessões. Sua atitude, portanto, é de cobrar dos aliados recompensa pelos investimentos que os Estados Unidos fizeram em facilidades fiscais e em defesa. No caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Trump foi bem incisivo quanto a isso, argumentando que os europeus haviam sido demasiadamente beneficiados pelas despesas militares dos Estados Unidos para proteger a Europa e que já estava na hora de os europeus pagarem mais pela sua própria segurança.

É bem verdade também que, em virtude da nova configuração multipolar do sistema internacional de

poder, os Estados Unidos não podem admitir perder a influência sobre a América Latina. O apoio em bloco da América Latina é uma das condições básicas para a condição de superpotência dos Estados Unidos. Em uma configuração como essa, os norte-americanos não podem aceitar a ideia de a América Latina não atuar alinhadamente e, muito menos ainda, admitir o surgimento de um poder francamente insubmisso.

No passado, a esmagadora presença econômica dos norte-americanos nas economias locais facilitava enormemente as interferências políticas. A representação diplomática e a figura do embaixador tinham grande importância. Muitas pressões e até mesmo golpes de Estado eram urdidos abertamente dentro das embaixadas. Ainda que fosse escandaloso, não era considerado estranho. Era assim mesmo como as coisas se passavam.

Hoje, porém, a realidade é um pouco diferente. No quadro atual, os interesses econômicos chineses têm grande peso. Mas não apenas os chineses. Os russos também demonstram seu interesse. No passado, russos e chineses agiam apenas na sombra, e mesmo assim apoiando partidos comunistas e grupos restritos. Neste século XXI, chineses e russos atuam abertamente para proteger seus aliados. Não fora a atitude firme dos dois em declarar sua preocupação com a Venezuela, os Estados Unidos poderiam ter iniciado uma aventura militar para retirar Nicolás Maduro da

Presidência, contando com o apoio do Brasil. Vale acrescentar que, quando se diz atitude firme, estamos a nos referir à venda de material bélico, instrução militar e Inteligência.

Em vista desse cenário desfavorável a interferências políticas abertas, as ações encobertas e a dimensão ideológica passaram a ter uma importância ainda muito maior. Referindo-nos exclusivamente ao Brasil, pode ser definido como escandaloso o fato de um autodenominado filósofo residente nos Estados Unidos orientar publicamente as ações de governo, a ponto mesmo de ter sido responsável tanto pela noemação quanto pela demissão de ministros de Estado e de participar de encontros de autoridades brasileiras com autoridades governamentais norte-americanas. Coisa parecida poderia ser dito a respeito das ações de igrejas neopentecostais.

A ampla disseminação do uso de mensagens via aparelhos celulares tem facilitado significativamente o trabalho de interferência. Mediante a difusão simultânea em grande escala de notícias mentirosas, cujo objetivo é desinformar, caluniar e desmoralizar, facilmente se promove uma ação de caos, a partir da qual se torna possível mudar o curso dos acontecimentos. Em seu livro intitulado *Guerras Híbridas – das Revoluções Coloridas aos Golpes*, Andrew Korybko (2018) analisa como os Estados Unidos têm lançado mão desse expediente para virar o jogo político a seu favor em diferentes partes do mundo.

As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos se inserem, portanto, dentro desse contexto. Os diplomatas brasileiros, que eram reconhecidos pela excelente formação profissional, pela disciplina e pelo respeito à hierarquia, fatores que garantiam competência e uniformidade ao serviço diplomático do país, foram flagrantemente rebaixados e substituídos nas missões mais importantes por neófitos, cujo único atributo era uma suposta amizade com autoridades norte-americanas. A própria embaixada do Brasil em Washington, antes reservada aos mais experientes e notáveis diplomatas, passou longo período dirigida por interino, enquanto se discutia se ela devia, ou não, ser ocupada por um deputado sem qualquer qualificação, nem mesmo a necessária intimidade com o idioma local.

Esse incomum padrão de relacionamento político-diplomático com os Estados Unidos, fundado exclusivamente em fatores ideológicos, não apresenta e tampouco poderia apresentar qualquer resultado que possa ser considerado proveitoso aos segmentos sociais que mais diretamente dependem deles. Enquanto o governo brasileiro ameaça com decisões descabidas e temerárias – tal como transferir a embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém, com a finalidade de acompanhar a decisão que havia sido anunciada por Trump; ou quando vota contra uma resolução da ONU que condena e pede o fim do embargo que os Estados Unidos impõem a Cuba, o

que alterou a posição adotada desde 1992, quando essa resolução foi votada pela primeira vez –, os Estados Unidos frustram todas as expectativas do governo brasileiro.

O anúncio do governo norte-americano de manter, em um primeiro momento, a decisão tomada há dois anos de fechar o mercado do país para a carne bovina do Brasil, pelo fato de as autoridades sanitárias não estarem ainda convencidas de que o produto está de acordo com as normas estabelecidas, foi uma das muitas frustrações. Afinal, na visita que fez aos Estados Unidos em março de 2019, o presidente brasileiro pediu diretamente a Trump uma resposta positiva, uma vez que o produto tem grande peso na pauta de exportações, e o presidente conta com o apoio político dos pecuaristas. A decisão foi revertida em fevereiro deste ano, mas se soma a outras idas e vindas nas promessas e declarações de Trump ao colega Bolsonaro, reforçando a inconsistência e fragilidade desse vínculo bilateral.

O mesmo teria sido o caso do veto norte-americano à pretensão alimentada pelo governo de ingressar o Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), se não fosse pela vitória de Fernández na Argentina.

Notas

3) Informações disponíveis em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>>. Acesso em: jan. 2020.

4) Conforme números disponíveis em <www.cebc.org.br>.

Referências bibliográficas

AMORIM, Celso. 2003. Discurso do Embaixador Celso Amorim, por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em Brasília. 1º jan. 2003. In: SILVA, Luiz Inácio Lula da Silva; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: Ipri/Funag, 2003. p. 49-60.

ANBA (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS BRASIL-ÁRABE). 2020. *Árabes se tornam 3º maior destino da exportação brasileira*. Disponível em: <<https://anba.com.br/arabes-se-tornam-3o-maior-destino-da-exportacao-brasileira/>>. Acesso em: jan. 2020.

ARAÚJO, Ernesto. 2020. Ministro Ernesto Araújo avalia a visita do presidente Jair Bolsonaro aos Estados Unidos (10 de março de 2020), *Funag*. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/3173>>. Acesso em: jan. 2020.

_____. (2019a). Discurso do embaixador Ernesto Araújo na cerimônia de posse no Ministério das Relações Exteriores, em 2 de janeiro de 2019. *Ministério das Relações Exteriores*. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-](http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019)

[ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019](http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/20512-discurso-do-senhor-ministro-de-estado-por-ocasio-da-abertura-do-seminario-sobre-globalismo-da-funag-palacio-itamaraty-10-de-junho-de-2019)>. Acesso em: jan. 2020.

_____. (2019b). Discurso do senhor ministro de Estado por ocasião da abertura do seminário sobre “Globalismo”, da FUNAG – Palácio Itamaraty, 10 de junho de 2019. *Ministério das Relações Exteriores*. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/20512-discurso-do-senhor-ministro-de-estado-por-ocasio-da-abertura-do-seminario-sobre-globalismo-da-funag-palacio-itamaraty-10-de-junho-de-2019>. Acesso em: jan. 2020.

CASTRO, Gabriel Sandino de. 2019. Teoria, discurso e prática da política externa do governo Bolsonaro: breves considerações. *Boletim de Conjuntura Política e Econômica*, IEEI. p. 5-16. Disponível em: <<http://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2019/12/Boletim-2019.pdf>>. Acesso em: abr. 2020.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. 2019. Interesse nacional e privatização da política externa brasileira. *Nexo Jornal*. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/07/07/O-in%C3%ADcio-do-governo-Bolsonaro-visto-por-cientistas-pol%C3%ADticos>>. Acesso em: mar.

2020.

FRANKEL, Joseph. 1970. *National Interest*. London: Pall Mall Press.

GONÇALVES, Williams. 2011. Panorama da política externa no governo Lula da Silva. In: FREIXO, Adriano de. [et al]. A política externa na era Lula. Rio de Janeiro: Apicuri.

_____; TEIXEIRA, Tatiana. 2019. Trump e a inflexão da Grande Estratégia. In: CRUZ, Sebastião Velasco e; BOJIKIAN, Neusa M. P. *Trump: primeiro tempo – Partidos, políticas, eleições e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 185-206.

HIRST, Monica. 2004. *The United States and Brazil: A Long Road of Unmet Expectations*. New York: Routledge.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. 1995. A política externa do Brasil em dois tempos. *RBPI*, v. 38. n. 1, p. 5-23.

KORYBKO, Andrew. 2018. *Guerras Híbridas – das Revoluções Coloridas aos Golpes*. São Paulo: Expressão Popular.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. 2019. O estilo Bolsonaro de governar e a política externa. *Boletim Opsa*, n. 1, Jan-Mar. p. 15-21. Disponível em:

<[http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim OPSA 2019 n1-jan-mar.pdf](http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n1-jan-mar.pdf)>. Acesso em: jan. 2020.

MENEZES, Roberto Goulart. 2019. *Governo Bolsonaro: a busca de*

“relações carnais” com os Estados Unidos de Trump? *Boletim Lua Nova*. Disponível em:

<<https://boletimluanova.org/2019/04/03/governo-bolsonaro-a-busca-de-relacoes-carnais-com-os-estados-unidos-de-trump/>>. Acesso em: abr. 2020.

MRE (Ministério das Relações Exteriores). 2019a. Entrada em vigor do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-Estados Unidos – Nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Ministério da Defesa. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21172-entrada-em-vigor-do-acordo-de-salvaguardas-tecnologicas-brasil-estados-unidos-nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-do-ministerio-da-ciencia-tecnologia-inovacoes-e-comunicacoes-e-do-ministerio-da-defesa>>. Acesso em: mar. 2020.

_____. (Ministério das Relações Exteriores). 2019b. Designação do Brasil como aliado prioritário extra-OTAN pelo governo dos Estados Unidos da América – Nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa. Disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20691-designacao-do-brasil-como-aliado-prioritario-extra-otan-pelo-governo-dos-estados-unidos-da-america-nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes->

[exteriores-e-do-ministerio-da-defesa](#)>.

_____. (Ministério das Relações Exteriores). 2019c. Comunicado Conjunto do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump – 19 de março de 2019, *Nota 70*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20186-comunicado-conjunto-do-presidente-donald-j-trump-e-do-presidente-jair-bolsonaro-19-de-marco-de-2019>>.

Acesso em: fev. 2020.

_____. (Ministério das Relações Exteriores). 2020. *Boletim Informativo Brasil-Estados Unidos*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/2020/Boletim_DEUA-jan2020.pdf>.

Acesso em: mar. 2020.

PINHEIRO, Leticia. 2004. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

RODRIGUES, José Honório. 1966. *Interesse Nacional e Política Externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SILVA, Alexandra de Mello e. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Rev. bras. polít. int.*, v. 41, n. 2, p. 139-158, 1998. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000200008&lng=en&nrm=iso>.

Acesso em: jan. 2020.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. 2003. Discurso do Senhor Luiz Inácio Lula da

Silva, Presidente eleito da República Federativa do Brasil, no “National Press Club”, em Washington, D.C. 10 dez. 2002. In: SILVA, Luiz Inácio Lula da Silva; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: Ipri/Funag. p. 9-24.

TEIXEIRA, Tatiana. 2015. *Os think tanks na Política Externa Americana para o Brasil*. 260p. Rio de Janeiro, Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj).

_____. 2019. Bolsonaro cede a Trump sem reciprocidade e com contrapartida mínima. *Informe OPEU*. 23. mar. Disponível em: <<https://www.opecu.org.br/2019/03/23/bolsonaro-cede-a-trump-sem-reciprocidade-e-com-contrapartida-minima/>>. Acesso em: jan. 2020.

Resumo

No presente artigo, trata-se da política externa do governo de Jair Bolsonaro (2019-), a qual representaria, na visão dos autores, uma ruptura com os elementos e princípios fundacionais de uma já consolidada e respeitada tradição diplomática brasileira – entre eles, a defesa do multilateralismo, a busca de diversificação de parceiros, o pragmatismo e a autonomia. Ao adotar uma política eivada de motivações ideológicas e ao preconizar uma agenda guiada por interesses particulares, e não nacionais, argumenta-se que o núcleo da administração atual apequena o país no plano internacional e abdica, cada vez mais, de uma margem de manobra necessária em qualquer negociação, seja nas relações bilaterais, seja nos principais fóruns e agências multilaterais. Para ilustrar este argumento, os autores discorrem sobre as relações entre o Brasil atual e os Estados Unidos do presidente Donald Trump (2017-), país com o qual Bolsonaro tem estabelecido um alinhamento automático, acrítico e ideológico.

Palavras-chave: Bolsonaro; Estados Unidos; Política Externa Brasileira; Relações Brasil-EUA. Trump.

Abstract

In this paper, the foreign policy of the government of Jair Bolsonaro (2019-) represent a break with the foundational elements and principles of an already consolidated and respected Brazilian diplomatic tradition - among them, the defense of multilateralism, the search for diversification of partners, pragmatism and autonomy. By adopting a policy riddled with ideological motivations and by advocating an agenda guided by particular, rather than national, interests, it is argued that the nucleus of current administration dwarfs the country internationally and increasingly forgoes a necessary margin of maneuver in any negotiation, whether in bilateral relations, or in the main multilateral forums and agencies. To illustrate this argument, the authors discuss the relationship between the current Brazil and the United States of President Donald Trump (2017-), a country with which Bolsonaro has established an automatic, uncritical and ideological alignment.

Keywords: Bolsonaro; United States; Brazilian foreign policy; Brazil-US relations in Trump Administration

A sofisticação do neogolpismo: dos protestos de 2013 à destituição de Dilma Rousseff

André Luiz Coelho (1) e Mateus Mendes (2)

1- Professor Adjunto da Escola de Ciência Política (ECP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), onde coordena o Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (Grisul-Unirio). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (Iesp-Uerj).

2- Mestrando de Ciência Política / Relações Internacionais pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Bacharel em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador do Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (Grisul-Unirio).

O modelo teórico do neogolpismo consegue explicar a destituição da presidenta Dilma Rousseff (2016)? Responder a essa pergunta é o principal objetivo do presente trabalho. Nesse sentido, buscou-se cumprir três objetivos específicos. O primeiro deles é discutir o referido marco teórico, levando em conta que esse fenômeno resulta da interação dialética entre as instituições políticas formais e os protestos de rua. A segunda parte do artigo analisa a dimensão institucional da destituição de Rousseff e a terceira aborda as manifestações populares que concorreram para a sua saída do poder em 2016.

Nossa conclusão é de que alguns aspectos particulares do processo de impeachment de Dilma Rousseff indicam que o *modus operandi* do neogolpismo recente na América Latina passou por transformações, mudanças essas que podem ser caracterizadas como um aprimoramento dessa estratégia de

destituição. O principal aspecto dessa sofisticação remete à forma lenta pela qual se deu o neogolpe no Brasil, uma vez que a derrubada de Rousseff deita raízes em 2013.

Finalmente, é importante frisar que artigo tem seu foco prioritário na movimentação das forças identificadas com partidos e movimentos autodeclarados de direita. Não se trata de olvidar a dialética do conflito político, senão de uma estratégia metodológica que decorre da impossibilidade de alcançar a completude de eventos da monta do neogolpe, sobretudo dentro do espaço reduzido de um artigo.

O conceito de golpe de Estado e os neogolpes na América Latina

Com o passar do tempo, o conceito de golpe de Estado passou por mudanças devido às transformações da própria sociedade, como será demonstrado nos parágrafos a seguir. Já o conceito de neogolpe se origina na necessidade

de explicar que os golpes ocorridos na América Latina desde 2009 que, ao mesmo tempo que preservaram alguns aspectos das definições clássicas de golpe de Estado, também se ajustaram às mudanças da sociedade, com novas características e *modus operandi*.

O primeiro registro moderno do termo “golpe de Estado” ocorreu no século XVII. Era uma definição ajustada ao absolutismo, referindo-se a movimentos palacianos, que envolviam poucas pessoas e eram promovidos pelos soberanos para obter mais poder. A partir da Revolução Francesa, a complexidade do Estado burguês fez com que o termo passasse a descrever algo que envolvesse um número maior de participantes. Porém, ainda tinha no titular do poder um personagem central (BARBÉ, 2010; COELHO; MONTEIRO, 2017; BIANCHI, 2019). Uma importante transformação ocorrida nos golpes de Estado já no século XIX reside no fato de que para além de serem uma estratégia para obter mais poder, passaram a ser também uma operação promovida para se tomar o poder (BIANCHI, 2019).

Ao longo do século XX, os golpes militares se tornaram a forma predominante de golpe de Estado (BARBÉ, 2010; BIANCHI, 2019). A esse respeito, são necessárias três observações. Eles quase sempre foram operados com o intento de tomar o poder e não de preservar ou aumentar o poder do mandatário. Essa modalidade de golpe possui(ía) algum(ns) militar(es) à frente do processo e o governante deposto era

sucedido por um militar ou por uma junta militar. Em terceiro lugar, afirmar que golpes militares foram a versão mais comum de golpe de Estado no século XX não significa que essa modalidade seja restrita ao século passado.

Finalmente, mas não menos importante, a despeito do protagonismo explícito dos militares nos golpes que marcaram o século XX, registre-se que, em todo *coup d’État*, as Forças Armadas sempre constituem personagens importantes. Sua participação pode ser: 1) aberta e direta, com mobilização ostensiva de tropas ou; 2) discreta ou indireta, por omissão ou neutralidade (BARBÉ, 2010; PERISSINOTO, 2016).

Dessa maneira, percebe-se que as mudanças ocorreram nas bordas do conceito. Todavia, o leitmotiv foi preservado: em todos os tempos, golpe de Estado é uma ação contrária à lei comum (BARBÉ, 2010; PERISSINOTO, 2016; BIANCHI, 2019) e é “basicamente o rompimento das regras do jogo sucessório” (PERISSINOTO, 2016, p.2). Porém, “não é a ilegalidade, a força ou a mudança do regime político que caracteriza o golpe, e sim o uso de recursos excepcionais por parte de uma fração do aparelho de Estado” (BIANCHI, 2019, p.59).

Para Álvaro Bianchi (2019, p.58), golpe de Estado “é uma mudança institucional com vistas à redistribuição do poder político promovida sob a direção de uma fração do aparelho de Estado que, para tal, utiliza medidas e recursos excepcionais que não fazem

parte das regras usuais do jogo político”.

Cabe observar que um golpe pode ou não ser precedido, acompanhado ou seguido de mobilizações populares, e que, na esteira do golpe, sói o reforço do aparato repressivo e a perseguição ou eliminação da oposição ou da resistência (BARBÉ, 2010).

Renato Perissinoto (2016) afirma que caracterizar um evento como golpe exige identificar os personagens e os meios. Golpes de Estado são operações realizadas desde o próprio Estado e operados por parlamentares, juízes, promotores ou uma coalizão deles, com a participação ativa dos militares, ou, no mínimo, o silêncio cúmplice destes. Os meios para o desfecho de um golpe são: a força, o cerceamento institucional, o uso de coalizões políticas, a aplicação oportunista da lei ou uma combinação desses meios.

O que se pode depreender por esse breve histórico é que não há novidade no fato de que os que executam um golpe buscam atualizar seus métodos. Fabrício Pereira da Silva (2019, p. 134) observa que “se o golpe se metamorfoseou ao longo do tempo e foi nomeando fenômenos distintos, nada impede que essa transformação continue ocorrendo”.

Conquanto instabilidade política e golpes de Estado sejam uma constante na história da América Latina, a derrubada de Manuel Zelaya (Honduras, 2009) possui feições distintas de outros golpes de Estado ocorridos no século XX

na região. A interrupção dos mandatos de Fernando Lugo (Paraguai, 2012) e Dilma Rousseff (Brasil, 2016) abriu uma linha teórica e interpretativa que classifica esses fenômenos como “neogolpes”: são golpes de Estado, ainda que com novas feições.

Dentre os que trabalham que discutem o conceito de “neogolpe” na América Latina, destacam-se: André Coelho e Leonardo Valente Monteiro (2017) e Fabrício Pereira da Silva (2019). Além desses, há os que, embora não usem o termo, consideram tratar-se de um golpe com novo perfil, como Álvaro Bianchi (2019), Josué Medeiros (2018), Jorge Chaloub e Pedro Luiz Lima (2018) e Renato Perissinoto (2016). Frise-se que Bianchi (2019) e Chaloub e Lima (2018) falam especificamente sobre o caso brasileiro, enquanto Medeiros (2018) e Perissinoto (2016) deixam claro que se trata de um fenômeno que não se restringe ao Brasil.

As principais características de um neogolpe são o não protagonismo das forças armadas e a manutenção da ordem institucional, ainda que os instrumentos institucionais sejam subvertidos, com vistas a escamotear o caráter golpista do processo e assim ludibriar a opinião pública internacional (COELHO; MONTEIRO, 2017; PEREIRA DA SILVA, 2019).

Coelho (2017) explica a motivação para essa atualização do *modus operandi* do *coup d’État*, especialmente no que toca à mudança de quem agencia o golpe:

Teria ocorrido um aprendizado por parte

das forças conservadoras acerca do alto custo da realização de um golpe militar clássico nos moldes concretizados no passado, já que no atual momento tanto a população como a opinião pública internacional não percebem com bons olhos o retorno do autoritarismo, exercendo forte pressão para que esse tipo de estratégia não seja mais utilizada (COELHO, 2017, p.14).

O termo “neogolpe” possui três vantagens. Além de deixar claro que é um golpe de Estado, porém, com novos métodos, foge de adjetivações que falam mais sobre o enfoque de quem analisa o evento do que do fenômeno em si, afinal,

A depender da ênfase do narrador e do contexto da narrativa em que o termo desponta, o golpe de 2016 aparece quase sempre acompanhado de um dentre três adjetivos: parlamentar, jurídico (ou constitucional) e midiático. Por vezes, forma-se uma justaposição para incrementar o qualificativo, estando o golpe revestido ora de um caráter midiático-parlamentar, ora de uma natureza jurídico-midiática – e de tantas outras possíveis combinações (LIMA; CHALOUB, 2018:202).

Tal observação dialoga com as considerações feitas por Perissinoto (2016, p.5), para quem identificar agentes significa distinguir os “perpetradores intencionais” e os que “criaram as condições e o clima para que o golpe triunfasse”. Para o autor, o

golpe de 2016 foi essencialmente parlamentar coadjuvado por outros quatro personagens: as ruas, a mídia, o STF e “Judiciário, o Ministério Público, a Polícia Federal e os efeitos da Lava-Jato” (p.6).

A evocação da participação das ruas e da mídia na destituição de Rousseff permite assinalar um equívoco cometido por muitos analistas. Ao se apegarem demasiadamente à forma e aos ritos, parte da academia negligenciaria um aspecto importante da dinâmica política (MIGUEL, 2019; PEREIRA DA SILVA, 2019; PERISSINOTO, 2016; PÉREZ-LIÑAN, 2007; HOCHSTETLER, 2007), o que pode comprometer a análise de fenômenos multivariados como o golpe de 2016.

Nessa linha, Coelho (2016) destaca a existência das duas principais chaves analíticas utilizadas para se interpretar a instabilidade e as derrubadas de presidentes na América Latina: 1) a que privilegia a sociedade civil e os movimentos sociais e; 2) aquela que busca a explicação institucional. Não obstante, assevera o autor que “a queda dos governos geralmente envolveria uma “interação dialética” entre o povo e as instituições, nas quais os protestos das ruas adquiriram um papel determinante” (COELHO, 2016, p.15).

Por fim, cabe estabelecer algumas distinções. Nos anos 1990, muitos presidentes caíram por promover o chamado *policy switch* (estelionato eleitoral) – que significa governar de forma oposta às propostas eleitorais. Naquele período, as mudanças

foram da esquerda para a direita: quando candidato à presidência, propostas de Estado indutor de programas sociais; quando governo, ajustes neoliberais (STOKES, 2001). Aqui temos uma diferença na relação entre a política econômica e a estabilidade/instabilidade política: se nos anos 1990 os presidentes caíam porque promoviam reformas neoliberais, agora, os presidentes caem porque não aderem – ou não na intensidade desejada – ao neoliberalismo. Dessa maneira, logo depois do golpe, são implementadas reformas neoliberais. Ademais, cabe ainda marcar que onde ocorreu neogolpe, presenciamos também inflexões na política externa desses Estados no sentido de um alinhamento aos interesses dos Estados Unidos.

Em que pese a semelhança com outros neogolpes ocorridos na América Latina, o golpe no Brasil distingue-se também em relação a eles. Nos casos hondurenho e paraguaio, as ações se caracterizaram por sua rapidez, objetividade e ausência de mobilizações populares (COELHO, 2016). Em Honduras, o hiato entre a instalação da crise institucional e a derrubada de Zelaya pode ser, a depender do parâmetro adotado, de 13 semanas – se contado a partir do primeiro decreto (24.mar.2009) convocando o plebiscito para junho de 2009 – ou de quatro dias – quando, a quatro dias do plebiscito, o Congresso decretou que estavam proibidas por 180 dias consultas desse tipo. No Paraguai, a operação foi ainda

mais veloz: sete dias de crise – a contar do “Massacre de Curuguaty” [3] – e 48 horas de processo de impeachment. Já o caso brasileiro estendeu-se por três anos e contou com intensa mobilização popular, praticamente ausente nos casos de Honduras e do Paraguai.

Isso posto, analisaremos nas seções seguintes o processo de impeachment de Dilma Rousseff em 2016 sob a chave do neogolpismo e em especial como se articulou a interação dialética entre as instituições e as ruas para a destituição de Rousseff. A seção seguinte apresenta o papel das instituições políticas formais na execução do neogolpe de 2016.

A dimensão institucional do neogolpe no Brasil

Como afirmado anteriormente, acreditamos que explicações sobre a destituição de Dilma Rousseff que se concentrem unicamente em aspectos excessivamente formais e na existência ou não de rompimento institucional não são capazes de diagnosticar a quebra do pacto democrático decorrente do referido episódio. Ademais, sabemos que ao longo da história boa parte dos golpes de Estado buscaram se legitimar em algum traço de institucionalidade, mas que também os protagonistas desses mesmos golpes buscaram a criação de uma nova institucionalidade, com o intuito de legitimar e proteger os novos governos que acabaram de ser formados (BARBÉ, 2010; PEREIRA DA SILVA, 2019). A seguir, discutiremos os três principais grupos que atuaram na

dimensão institucional do neogolpe: 1) a frente parlamentar; 2) a frente jurídica; 3) a frente midiática.

A frente parlamentar

Do ponto de vista histórico e legal, no presidencialismo o julgamento dos atos do chefe do Executivo é costumeiramente uma atribuição do Legislativo. Politicamente, observa Aníbal Pérez-Liñán (2007, p.3) que, diante das inflexões conjunturais do pós-Guerra Fria, as elites latino-americanas passaram a ter no *impeachment* o “instrumento mais poderoso para substituir presidentes ‘indesejáveis’”

Como sabido, em um sistema político multipartidário, o presidente busca na formação de uma ampla coalizão de partidos apoio ao seu programa de governo e efetivamente condições que assegurem sua governabilidade. Luis Felipe Miguel (2019) observa que muitas vezes a negociação entre o Chefe do Executivo e os partidos com o objetivo da formação dos gabinetes ministeriais – ainda que sejam atividades intrínsecas à política – são tidas por outros atores (como a mídia e parte da opinião pública) – por ingenuidade ou má-fé – como práticas espúrias, baseadas no clientelismo e na compra de apoio. Acontece que, em um sistema presidencialista multipartidário, se um presidente/governo não consegue obter a maioria das cadeiras do parlamento, a não formação de uma coalizão majoritária pode resultar em

eventos como a não aprovação de leis, paralisa decisória e, em última instância, até no *impeachment* presidencial.

Segundo André Singer (2018), concorreram para o impedimento da ex-presidenta tanto sua iniciativa de gestão do Estado brasileiro”, quanto a sua inobservância ao trato político. Ao buscar nomear quadros com perfil mais técnico que político (com o intuito declarado de dar maior eficiência à máquina pública e desmontar esquemas de corrupção), Dilma Rouseff acabou tendo problemas em assegurar a fidelidade de alguns partidos e parlamentares ao seu governo. Ao mesmo tempo, mostrava-se pouco afeita a práticas intrínsecas ao exercício político, como a negociação. A título de exemplo, durante todo o seu primeiro mandato recebeu para reuniões exclusivas menos políticos (15) do que a média semanal recebida pelo então vice-presidente Michel Temer (25).

A abertura do processo de *impeachment* (abr.2016) refletiu a condição minoritária do governo na Câmara, situação patente desde a derrota do Planalto na eleição para presidente da Casa (fev.2015). Na ocasião, o governo lançou Arlindo Chinaglia (PT-SP), que obteve 136 votos. Quem saiu vitorioso, com 267 votos, foi Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Foram também candidatos Chico Alencar (PSOL-RJ) e Júlio Delgado (PSB-MG), com oito e 100 votos, respectivamente.

Na votação do impedimento, o

resultado foi de 367 votos, o que é igual à soma de Cunha e Delgado.

Ambas as votações refletiam a mudança da relação de forças no interior do Congresso entre as eleições de 2010 e 2014. Segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), a partir da eleição de 2014, a composição do Congresso passou a ser a mais conservadora desde 1964 (VALOR, 2015). De acordo com o Diap, a bancada de sindicalistas diminuíra, enquanto a do patronato aumentara. Some-se a isso o fato de que os parlamentares ligados à temática da segurança passaram de 27 (UOL, 2011) para 55 (VALOR, 2015). Do ponto de vista partidário, houve uma redução nas bancadas de esquerda e centro-esquerda: PT, PSB, PDT, PCdoB e PSOL, juntos, perderam 39 parlamentares [4].

O movimento na direita e na centro-direita é muito mais intrincado. Com exceção do PSDB, que cresceu uma cadeira, as principais legendas tiveram suas bancadas reduzidas. Acontece que entre 2010 e 2014, surgiram novas siglas nesse campo ideológico, como PSD e SD. Além disso, esse campo possui enorme fragmentação, com partidos com bancadas inferiores a cinco parlamentares. Comparando apenas as bancadas dos partidos desse espectro ideológico que em 2011 e/ou em 2015 possuíam mais de 10 parlamentares (PMDB, PSDB, PP, DEM, PR, PTB, PSC, PV, PPS, PRB, PSD, SD e PROS), a bancada de direita e centro-direita teve um acréscimo de 20 cadeiras.

A frente jurídica

Além dos parlamentares, o neogolpe contou também com a atuação de membros do sistema de Justiça. Observa-se nesse sentido que alguns desses agentes concorreram para alimentar o noticiário e assim manter permanentemente agitados os cidadãos da chamada “nova direita” [5]. O componente jurídico do golpe possuía uma forma ativa e outra passiva. Enquanto alguns agentes promoviam o *lawfare*, outros se omitiam diante da violação de garantias individuais e do uso político do direito e do sistema repressivo do Estado. Cumpre destacar que os dispositivos jurídicos que concorreram para desestabilizar o governo Dilma continuaram operando mesmo após o *impeachment*, como bem ilustra a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em abril de 2018.

A partir de junho de 2019, o site *The Intercept Brasil* passou a promover, isoladamente e em parceria com outros veículos, uma série de reportagens da chamada *Vaza Jato*, em alusão à Operação Lava Jato. A *Vaza Jato* denunciou não apenas a relação irregular que o então juiz Sérgio Moro mantinha com os membros do MPF responsáveis pela Lava Jato, mas também como a operação possuía caráter político, servindo para mobilizar parte da opinião pública a favor dos interesses políticos dos integrantes da força-tarefa e do atual ministro da Justiça e Segurança Pública.

Cristiano Zanin (2016) define *lawfare*

como “o uso indevido dos recursos jurídicos para fins de perseguição política”, um quadro no qual o direito é usado como “arma de guerra”. Uma de suas características fundamentais é “o uso de acusações frívolas, ou seja, acusações sem provas, sem materialidade” que são tratadas pela imprensa como se respaldadas em prova. Ele converte a presunção de inocência em presunção de culpa (JUSTIFICANDO, 2016B).

Sendo o ex-presidente Lula (2003-2010), os perpetradores do golpe decidiram neutralizá-lo, e a arma escolhida para isso foi o *lawfare*. Por outro lado, no transcurso do neogolpe, o principal, mas não o único, operador do *lawfare* foi o ex-juiz Sérgio Moro, no âmbito da Operação Lava Jato (OLJ). Entre os fatos que sustentam a prática política da OLJ, destacam-se a condução coercitiva de Lula e a gravação e divulgação de uma conversa do ex-presidente Lula com a então presidenta Dilma Rousseff. Em ambos os casos, houve omissão dos órgãos superiores.

Essa falta de limites ao exercício de poder por parte do Estado e o uso do direito como arma política criam o que Rubens Casara (2018) chama de “Estado Pós-Democrático”. Nele, “a democracia permanece, mas não como um conteúdo substancial e vinculante, mas como mero simulacro, um elemento discursivo apaziguador” (p.23). Há um aspecto do *lawfare* e do Estado Pós-Democrático extremamente particular no neogolpe no Brasil. Trata-se da espetacularização da ação penal, que

transforma as garantias individuais em um obstáculo ao fim esperado, qual seja, a condenação. A ação penal é apresentada como drama televisivo enredado por “um discurso construído para agradar ao grande público, às maiorias de ocasião forjadas pelos meios de comunicação de massa” (CASARA, 2018, p. 163).

Além disso, as nomeações para a Polícia Federal (PF) e para o MPF e as indicações para o STF também contribuíram para o desfecho final. Tanto para as nomeações quanto para as indicações, Lula e Dilma optaram por evitar o conflito não escolhendo nomes que pudessem ser vinculados ao partido ou à esquerda (MIGUEL, 2019; SINGER, 2018; SOUZA, 2016). No caso da PF e do MPF, os dois ex-presidentes cederam às corporações e passaram a subscrever os escolhidos dentro das respectivas categorias. No tocante às indicações para o Supremo, Lula e Dilma “optaram, quase sempre, por demonstrar moderação, preferindo juristas conservadores e com trânsito nos partidos de direita” (MIGUEL, 2019, p. 174).

A frente midiática

Antes de analisar as contribuições da mídia para o neogolpe de 2016, é importante trazer algumas reflexões teóricas que subsidiam a inclusão dos meios de comunicação de massa na parte da análise dedicada às instituições, afinal, sob a ótica ortodoxa da Ciência Política, a mídia não se

enquadra como uma instituição. Como observa Miguel (2019, p. 119), “em geral, os modelos com os quais a Ciência Política trabalha ignoram a mídia ou, no máximo, concedem a ela um papel secundário”.

Sob a ótica gramsciana, hegemonia é a combinação de força e consenso, devendo esse ser o apoio principal. O consenso que justifica e mantém o poder das classes dominantes é construído não apenas por instituições públicas, mas também privadas, constituindo assim o que Gramsci chamou de “Estado ampliado”: a soma dos aparelhos de hegemonia públicos com os aparelhos privados de hegemonia, dentre os quais os meios de comunicação. Uma das funções da mídia no capitalismo é construir uma opinião pública favorável a medidas impopulares que o Estado planeja implementar (LIGUORI; VOZA, 2017).

O papel da mídia na manutenção da ordem capitalista e na formação de uma opinião pública congruente aos interesses da classe dominante ajuda a compreender as quedas de presidentes na América Latina. Segundo Pérez-Liñán (2007, p.9), o amadurecimento da democracia reduz a capacidade de atuação dos militares nas crises políticas, abrindo espaço para outras instituições, como a imprensa e o judiciário. Como dito, as elites regionais passaram a ter no *impeachment* seu instrumento para substituir governos “indesejáveis”. Nesses casos, o objetivo é facilitado quando a mídia promove uma cobertura negativa ao governo, de

modo a insuflar manifestações contra ele.

O referido autor sinaliza que “a imprensa latino-americana está cada vez mais disposta a mergulhar em políticas desonestas” (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p.68). Com efeito, a mídia brasileira concorreu para o processo de destituição de Dilma Rousseff de duas formas distintas. A primeira diz respeito à cobertura dos protestos de 2013 e também das manifestações favoráveis ao *impeachment* (tema que será melhor apresentado na próxima). A segunda se refere à cobertura da OJ. Como já indicado, o *lawfare* conta com a espetacularização da ação penal, de forma a construir uma opinião pública favorável à condenação. Parte dessa atividade passa pela apresentação da acusação, das declarações dos juízes, promotores e policiais como sendo fato, dispensando assim uma maior investigação do jornalista ou mesmo do contraditório (CASARA, 2018).

Dessa maneira, grande parte dos meios de comunicação de massa ajudou a fomentar na opinião pública um discurso que reforçava a corrupção de membros do governo e, principalmente, do Partido dos Trabalhadores (PT), como também a incompetência da presidenta em relação ao manejo da economia do país, tanto no plano doméstico como também no internacional e, finalmente, reforçando sua incapacidade governativa de formar coalizões majoritárias no Congresso que fossem estáveis e duradouras. Assim, os rumos

dos eventos foram definidos pela capacidade de cada lado em mobilizar o povo. No entanto, o resultado foi fruto também pela forma como o governo e as esquerdas reagiram aos sucessivos eventos iniciados ainda em 2013, mas como também acabaram contribuindo para que a oposição ganhasse força dia após dia.

Do ponto de vista da mídia, Miguel (2019) explica que os governos do PT não conseguiram construir um ambiente comunicacional plural. O autor afirma que a enorme concentração na mídia brasileira prejudica o debate de ideias e o contraditório, contribuindo para a formação de uma opinião pública harmônica aos interesses das classes dominantes. Por outro lado, dentro do que lhe era discricionário, Miguel (2019, p. 132) afirma que o Executivo tomou algumas iniciativas que “desagradaram os donos da mídia”, como na “pulverização da verba publicitária” e no “aprimoramento da comunicação estatal”.

Finalmente, entendemos que existiram situações nas quais o governo poderia ter atuado para tornar o ambiente midiático brasileiro mais democrático e plural, mas não o fez. Segundo Venício de Lima (2015, p. 111),

o viés direitista dos oligopólios de mídia não deve, todavia, absolver a esquerda de suas responsabilidades ou de seus erros. Evidentemente não se pode atribuir a existência de esquemas perversos de corrupção ao viés direitista

da mídia. Da mesma forma, não se pode ignorar que, ao longo de todos esses anos, a esquerda não foi capaz de construir um sistema alternativo de mídia que criasse as condições necessárias para a expressão pública das vozes da imensa maioria da população brasileira que continuam excluídas e não representadas no debate público.

A exemplo do que ocorre nas principais democracias representativas liberais do mundo, torna-se inadiável um novo e democrático marco regulatório para os meios de comunicação que busque criar o equilíbrio entre os sistemas privado, público e estatal como reza o artigo 223 da Constituição Federal de 1988.

4. A dimensão societal: os protestos populares e o neogolpe no Brasil.

A importância das manifestações populares nas ruas durante crises políticas na América Latina tem ganhado atenção de alguns analistas. Além da já citada observação de André Coelho (2017, p.15) de que “a queda dos governos geralmente envolveria uma ‘interação dialética’ entre o povo e as instituições, nas quais os protestos das ruas adquiriram um papel determinante”, pode-se trazer também a contribuição de autores e autoras como Luis Felipe Miguel, Aníbal Pérez-Liñán e Kathryn Hochstetler.

Como observa Miguel (2019), “as ‘jornadas de junho’ de 2013 foram um fenômeno complexo, cujo primeiro resultado foi revelar que os modelos

com os quais os analistas políticos em geral trabalham, restritos às instituições, são insuficientes para apreender a dinâmica do conflito social” (p.154). Já Pérez-Liñan (2007) afirma que

Os impeachments são prováveis quando a mídia de massa investiga e expõe sistematicamente escândalos políticos e quando o presidente falha em manter um controle rígido sobre o Congresso [...] Quando uma ampla coalizão social sai às ruas para exigir a renúncia do presidente, a queda do governo geralmente está à vista. (PÉREZ-LIÑAN, 2007, p.3)

Hochstetler (2007, p.10), após analisar contestações de presidentes na América do Sul entre 1978 e 2003, afirma que “a presença ou ausência de protestos populares de rua desempenhava, então, um papel central no sentido de determinar que presidentes realmente cairiam”. Ela identifica três cenários de contestação: i) manifestações populares de rua, ii) ações legislativas e iii) combinação de manifestações populares de rua e ações legislativas. Nenhuma contestação exclusivamente pela via parlamentar logrou interromper o mandato presidencial. Contestações apenas por pressão popular triunfaram em 83,3% (5 casos), índice próximo das que envolveram a associação de pressão popular e ação legislativa, 87,5% (7). A partir dessa observação, Hochstetler (2007, p.39) aconselha os cientistas políticos a “dedicar mais atenção às

relações Estado/sociedade, a fim de compreender os resultados políticos e a qualidade da democracia, em vez de dar tanto destaque às instituições de elite”. Se para entender a evolução das crises políticas é necessário analisar as manifestações populares associadas às crises, no caso do neogolpe de 2016, há que se retroceder a junho de 2013 (PINTO, 2019; ROCHA, 2019; SINGER, 2018; FREIXO, 2016; SOUZA, 2016).

Os protestos populares ocorridos entre 2013 e 2016

André Singer (2018) segmenta as manifestações de junho de 2013 em três fases: entre os dias 6 e 13; entre 17 e 20; e de 24 ao final do mês. Na primeira fase, o número de manifestantes e de cidades com atos cresceu lentamente. No dia 2 de junho, houve reajuste na tarifa do transporte público em diversas capitais brasileiras. No dia 6, ocorreu em São Paulo a primeira manifestação contra o reajuste. No dia 13, a estimativa mais otimista (dos organizadores) fala em vinte mil pessoas em São Paulo e atos menores em algumas outras cidades.

Na segunda fase, observa-se um crescimento exponencial do número de manifestantes e de cidades com atos. Já no dia 17 (segunda-feira), mais de duas centenas de milhares de pessoas foram às ruas em pelo menos vinte pontos do país, sendo onze capitais. No final da segunda fase (20.jun.), mais de 1,5 milhão de pessoas ocuparam as ruas em mais de cem cidades em todos os

estados do Brasil. Na terceira rodada, embora os números continuassem altos, houve uma redução relativa: mais de um milhão de manifestantes distribuídos em dezenas de cidades por todo o país (SINGER, 2018).

Do ponto de vista qualitativo, a segunda fase é o período mais importante, quando começaram a aparecer os principais traços que fazem daquele inverno um momento-chave para entender o neogolpe de 2016 e o Brasil contemporâneo. Ao longo daqueles quatro dias, pautas e discursos de direita começaram a disputar espaço com as de esquerda até se tornarem predominantes. Manifestantes de esquerda foram hostilizados e até mesmo agredidos; as camisetas vermelhas foram substituídas pelas da seleção brasileira de futebol e as bandeiras de partido perderam lugar para as do Brasil. Na terceira rodada, as manifestações já tinham um perfil preponderantemente de direita (SINGER, 2018; FREIXO, 2016; SOUZA, 2016).

Céli Regina Jardim Pinto (2019) observa que, a partir de 2013, as ruas passaram a ser ocupadas por grupos com posições de direita. A autora faz ainda duas observações: isso configurava uma mudança do perfil das manifestações em relação ao que se via desde os anos 1980, quando as ruas eram ocupadas majoritariamente pela militância de esquerda; e esse perfil ideológico acentuou-se em 2014 e 2015. Já Camila Rocha (2019) destaca que junho de 2013 é o ponto de inflexão na

organização dos movimentos liberais no Brasil. A autora registra que militantes liberais já se organizavam em fóruns virtuais e *think tanks* desde meados dos anos 2000. Porém,

foi apenas a partir de mudanças ocorridas na estrutura de oportunidades políticas, relacionadas à emergência das revoltas de junho de 2013 e à reeleição de Dilma Rousseff em 2014, que os membros do contrapúblico ultraliberal⁶ puderam ter sucesso em alcançar um público mais amplo e vir a dirigir os primeiros protestos pró-impeachment ainda em 2014 (ROCHA, 2019, p.157).

As manifestações pelo *impeachment*, que começaram antes mesmo da posse de Dilma Rousseff, ganharam sua, por assim dizer, “forma acabada” em 15 de março de 2015. “Nas manifestações em todo o Brasil, lia-se nos cartazes: ‘a nossa bandeira jamais será vermelha’; ‘chega de doutrinação marxista’; ‘basta de Paulo Freire’; ‘O Brasil não será Cuba’; ‘o PT é o câncer do Brasil’” (Pinto, 2019, p.48). Daí em diante, representantes de grupos de direita ultraliberal, que começava a sair das redes para as ruas, convocaram uma série de manifestações, imprimindo uma dinâmica de medição de forças – quem mobiliza mais?

Ao longo desse processo, a esquerda ficou dividida. Alguns setores da esquerda ficaram entusiasmados com as manifestações de 2013, vendo nelas uma oportunidade de construir

“uma mobilização de massa com pauta radical, que desafiasse a moderação petista”, enquanto “os movimentos populares sob influência petista se viram na obrigação de blindar o governo e, com isso, perderam a oportunidade de dialogar com os manifestantes” (MIGUEL, 2019, p. 157).

Já alguns autores como Freixo (2016) e Miguel (2019) argumentam ainda que o PT vinha, desde 2003, apostando na desmobilização, o que teria impedido uma resposta organizada de setores populares da esquerda nas ruas. Esse movimento possuiria dois vetores. Por um lado, os governos petistas teriam levado para assumir cargos no governo lideranças de movimentos sociais e sindicatos. Por outro, o partido possuía muita influência sobre os quadros que continuavam nas direções desses organismos.

Os protestos e as instituições

Entre junho de 2013 e abril de 2016, as mobilizações de rua interagiram dialética e intensamente com as três frentes institucionais anteriormente analisadas. A explosão das manifestações de junho de 2013 é algo intrigante. Hochstetler (2007) elenca as principais razões que geram as contestações de presidentes: i) políticas econômicas neoliberais; ii) corrupção e outros escândalos; e iii) presidentes com minoria no Congresso. A situação política no Brasil até maio de 2013 não pode ser enquadrada em nenhum

cenários.

Rocha (2019, p.157) observa que aquelas manifestações “irromperam em meio a um cenário de estabilidade econômica e política”. Por outro lado, Singer (2018) argumenta que havia razões latentes para a insatisfação, especialmente entre a classe média. De qualquer forma, não é aceitável que tenha sido algo espontâneo. Segundo o referido autor: “havia de repente 75 mil pessoas em passeata em São Paulo, e surgiram, do nada, manifestações em todas as maiores capitais, sem que se soubesse muito bem por quê” (SINGER, 2018, p.104).

A partir de 2013, começaram a ganhar força na sociedade brasileira manifestações que defendiam pautas liberais e que se expressavam de forma violenta. Esse processo tem como um de seus marcos a hostilização dos militantes de esquerda nas manifestações daquele inverno, e foi ganhando cada vez mais força até culminar com a eleição do Parlamento mais conservador desde 1964 (VALOR, 2015) até então. Ainda que durante os atos *pró-impeachment* membros dos partidos tradicionais da direita e centro-direita tenham sido desautorizados a se proclamar porta-vozes do movimento, como no caso da hostilização a Aécio Neves e Geraldo Alckmin em um dos atos, fato é que aquelas mobilizações deram suporte popular à operação dos parlamentares que faziam oposição ao governo de Dilma Rousseff.

A questão da corrupção liga as

manifestações de rua à mídia e à frente jurídica. Pinto (2019) descreve a construção da equivalência entre a “luta contra a corrupção” e a “luta contra o PT”. Como a corrupção não é categoria para definição de orientação político-ideológica, a veiculação sistemática de casos desse tipo em governos de esquerda permitiu consolidar no imaginário popular que a luta contra tal crime é exclusividade da centro-direita e da direita. Algo semelhante ocorreu em outros países onde presidentes e partidos de esquerda que então estavam no poder foram muitas vezes relacionados a escândalos de corrupção. Assim, construíram-se duas cadeias de equivalência antipódicas: esquerda, Estado forte e corrupção vs. luta contra a corrupção, Estado mínimo e direita. Essa construção teve início nas manifestações de junho de 2013, embora de forma pouco articulada. A partir de março de 2014, a OJ forneceu-lhe mais densidade. Nas manifestações de 15 de março de 2015, o processo chegou ao ápice:

Esse foi um novo momento discursivo que canalizou as insatisfações fragmentadas que apareciam desde 2013; era ideologicamente muito bem cortado, recolheu um significativo flutuante⁷ poderoso – a corrupção –, que carregava em si todos os outros problemas: educação, segurança, saúde. A corrupção tornou-se equivalente a PT e governo Dilma (PINTO, 2019, p. 49). Significantes flutuantes são aqueles que não possuem conotação ideológica a

priori, estando assim acima das ideologias, o que permite sua apropriação por qualquer campo político-ideológico (Pinto, 2019).

Além disso, a mídia funcionava como elo entre a OJ e as manifestações. Muitos vazamentos ou operações foram realizados às vésperas de algum ato organizado por organizações assumidamente de direita e contrárias ao Partido dos Trabalhadores, como também em dias-chave para a política brasileira, como por exemplo ao longo do processo eleitoral. A edição da revista *Veja* que foi às bancas na véspera do segundo turno das eleições de 2014 tinha na capa o ex-presidente Lula e a presidenta e candidata Dilma Rousseff com a frase “Eles sabiam de tudo”, em letras vermelhas – cor identificada com o PT e a esquerda em geral. A matéria dizia ter tido acesso a um depoimento do doleiro Alberto Youssef – pivô da Lava Jato – à Polícia Federal, que deveria ter preservado o sigilo do documento.

No dia 4 de março de 2016, o então juiz Moro, a pedido do Ministério Público, ordenou a condução coercitiva do ex-presidente Lula. Além de ilegal, foi uma operação espetacularizada (JUSTIFICANDO, 2016a). Ao longo daquele dia, todas as televisões ficaram repetindo as imagens das dezenas de viaturas e de agentes da PF armados de fuzil no entorno da casa do ex-presidente. Como era uma sexta-feira, as imagens repercutiram por todo o fim de semana e pela semana subsequente.

No dia 13 de março, houve a maior manifestação *pró-impeachment*, com mais de três milhões de manifestantes distribuídos por todo o Brasil.

Contudo, talvez o aspecto mais relevante da relação entre a mídia e as manifestações situe-se na cobertura dos protestos de junho de 2013. Entre os dias 6 e 13, os atos vinham sendo tratados de forma pejorativa, associados a termos como “vandalismo”, “caos”, “medo”, “transtornos”, “prejuízo” etc. Os editoriais da *Folha de São Paulo*, *O Globo* e *O Estado de São Paulo* exigiam que as autoridades agissem de forma enérgica para restabelecer a ordem. E foram atendidos. Acontece que os mesmos veículos que clamaram por violência condenam-na quando, no dia 13 (quinta-feira), a polícia reprimiu de forma excessivamente desproporcional as manifestações. As imagens da violência policial passaram a circular pela mídia convencional e pelas redes sociais por todo o fim de semana e, no dia 17 (segunda-feira), duas mudanças ocorreram: as manifestações mudaram de escala e a mídia passou a considerá-las como expressão do vigor da democracia no Brasil (SINGER, 2018; FREIXO, 2016; SOUZA, 2016).

No dia 17, os manifestantes ocuparam a cobertura do Congresso Nacional e, no dia 20, auge das manifestações de 2013, invadiram e provocaram incêndio no Palácio do Itamaraty. São eventos simbólicos, porque, ainda que se possa falar de agências bancárias que tiveram suas vitrines quebradas, não houve nada

parecido contra símbolos do poder econômico. Ao contrário, manifestantes contrários ao governo Rousseff se reuniram principalmente à frente da sede da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), que passara a ter uma relação de hostilidade *vis-à-vis* o Planalto no segundo semestre de 2015. Em meados de 2015, a conjuntura era amplamente desfavorável à presidenta. Sua popularidade estava em 13%, a taxa de desemprego subia e as previsões eram de retração do PIB. A tudo isso, somava-se a dificuldade de relação com o Legislativo. Em setembro, o governo apresentou uma proposta econômica com vistas a reverter a situação desfavorável. Porém, por tentar uma via que agradasse ao capital e ao trabalho, acabou conseguindo entrar em rota de também com setores tradicionais ligados à esquerda.

De um lado, aceitava um bloqueio adicional de gastos da ordem de R\$ 30 bilhões de reais, mas propôs, ao mesmo tempo, a volta da CPMF, para evitar um corte excessivo nos programas sociais. O pacote apresentava dezesseis medidas de contenção, como diminuição do número de ministérios, adiamento de reajuste de servidores, redução do Minha Casa Minha Vida e do teto salarial para agentes públicos. Por outro lado, a CPMF colocaria parte do esforço fiscal sobre a classe média. O governo rodopiava e, em lugar de ganhar apoio, perdia dos dois lados, cavando um fosso em torno de si (SINGER, 2018, p. 218).

Conclusão

O processo de destituição de Dilma Rousseff, da maneira como ocorreu, significou um grave abalo para a democracia no Brasil. O fato de terem sido respeitados os ritos processuais do *impeachment* serviu para mitigar a resistência da opinião pública nacional e internacional em relação à cadeia de eventos ocorridos entre 2013 e 2016 no Brasil. Ao mesmo tempo, a utilização deturpada e casuística da legislação vigente com vistas a atingir objetivos políticos é uma das características dos neogolpes. Não à toa, nesse tipo de golpe de Estado os militares perdem o protagonismo, que passa a ser exercido por agentes de outras instituições, tais como o Parlamento, o sistema de justiça e a mídia. Não obstante, a execução do neogolpe se assenta sobre uma interação dialética entre as instituições políticas e as manifestações populares nas ruas.

Nesse sentido, diversos grupos de direita no Brasil aproveitaram as manifestações de junho de 2013 para assumir a ofensiva da disputa política, sendo bem-sucedidos em tal intento. Desse momento em diante, as ruas e as instituições – no Parlamento, no sistema de Justiça e na mídia – passaram a interagir de forma a se apoiarem mutuamente, construindo uma conjuntura que permitisse a derrubada da presidenta.

Com efeito, o modelo analítico do neogolpismo (centrado nas quedas recentes de mandatários ligados à

esquerda na América Latina) contribuiu sobremaneira para a compreensão dos eventos que culminaram na abreviação do mandato de Rousseff. Contudo, observa-se que os vetores que somaram força para a desestabilização e o *impeachment* continuaram operando mesmo após o sucesso do neogolpe de 2016, tanto para a permanência de Michel Temer no poder (2016-2018) como para a eleição de Jair Bolsonaro (2018). Portanto, entendemos que tanto a complexidade como o número de atores envolvidos ao longo do tempo indicam que o neogolpismo vem se aprimorando na região.

Notas

3- Referência a um conflito armado, ocorrido em 15 de junho de 2012, entre camponeses sem-terra e um latifundiário e que resultou em 17 mortes (11 camponeses e seis policiais).

4- O movimento na direita e na centro-direita é muito mais intrincado. Com exceção do PSDB, que cresceu uma cadeira, as principais legendas tiveram suas bancadas reduzidas. Acontece que entre 2010 e 2014, surgiram novas siglas nesse campo ideológico, como PSD e SD. Além disso, esse campo possui enorme fragmentação, com partidos com bancadas inferiores a cinco parlamentares. Comparando apenas as bancadas dos partidos desse espectro ideológico que em 2011 e/ou em 2015 possuíam mais de 10 parlamentares (PMDB, PSDB, PP, DEM, PR, PTB, PSC, PV, PPS, PRB, PSD, SD e PROS), a bancada de direita e centro-direita teve um acréscimo de 20 cadeiras.

5- A partir de junho de 2019, o site *The Intercept Brasil* passou a promover, isoladamente e em parceria com outros veículos, uma série de reportagens da chamada *Vaza Jato*, em alusão à Operação Lava Jato. A *Vaza Jato* denunciou não apenas a relação irregular que o então juiz Sérgio Moro mantinha com os membros do MPF responsáveis pela Lava Jato, mas também como a operação possuía caráter político, servindo para mobilizar parte da opinião pública a favor dos

interesses políticos dos integrantes da força-tarefa e do atual ministro da Justiça e Segurança Pública.

6- “Um contra público seria imbuído de uma consciência a respeito de seu *status* subordinado frente a um horizonte cultural. Seus membros, a despeito de serem subalternos ou não, partilhariam identidade, interesses e discursos tão conflitivos com o horizonte cultural dominante que correriam o risco” de serem hostilizados caso se expressassem sem ressalvas (Rocha, 2019:132-133). Já ultraliberal é uma pessoa ou instituição que defende a primazia da lógica de mercado de forma mais radical e explícita que os neoliberais (Rocha, 2019).

7- Significantes flutuantes são aqueles que não possuem conotação ideológica *a priori*, estando assim acima das ideologias, o que permite sua apropriação por qualquer campo político-ideológico (Pinto, 2019).

Referências bibliográficas

BARBÉ, Carlos. Golpe de Estado. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: Editada Universidade de Brasília, 13ª ed., 4ª reimpr., 2010.

BIANCHI, Álvaro. Golpe de Estado: o conceito e sua história. In: PINHEIRO-MACHADO, Rosana; FREIXO, Adriano (Orgs.). Brasil em transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019.

CASARA, Rubens R.R. Estado Pós-Democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

COELHO, André Luiz. Contribuições recentes sobre o estudo da instabilidade política e presidencial na América Latina. Um novo modelo de destituição de mandatários ou a releitura de velhas práticas? Reflexões sobre a instabilidade presidencial contemporânea na América Latina. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 113, p. 11-50, 2017.

COELHO, André Luiz; MONTEIRO, Leonardo Valente. O retorno da direita na América Latina: estratégias institucionais e neogolpismo. Congresso Latino-americano de Ciência Política, 9º, Montevidéu, 2017.

COELHO, André Luiz. SANTOS, Vinícius. O primeiro ano da Política Externa de Temer e a desconstrução das últimas

décadas. Escuta – Revista de Política e Cultura. 2017. Disponível em: <https://revistaescuta.wordpress.com/2017/04/10/o-primeiro-ano-da-politica-externa-de-temer-e-a-desconstrucao-das-ultimas-decadas/#more-3510>. Acesso em: 29.jan.2020.

FREIXO, Adriano de. Tudo à frente, nada à frente: protestos de rua e crise política no Brasil (2013-2016). In: FREIXO, Adriano de. Manifestações no Brasil: as ruas em disputa. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2016.

GENRO, Luciana. Sobre defender (ou não) a Lava Jato. 22.abr.2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/04/22/sobre-defender-ou-nao-lava-jato/>. Acesso em: 30.jan.2020.

GLOBO. 'O combate à corrupção tem que continuar, doa a quem doer', defende Chico Alencar. 27.set.2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/o-combate-corrupcao-tem-que-continuar-doa-quem-doer-defende-chico-alencar-23105558>. Acesso em: 30.jan.2020.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. Lua Nova, São Paulo, n 72, pp. 9-46, 2007.

JUSTIFICANDO. Para juristas, condução de Lula foi ilegal e espetacularizada. 04.mar.2016a. Disponível em:

<https://portal-justificando.jusbrasil.com.br/noticias/312331335/para-juristas-conducao-de-lula-foi-ilegal-e-espetacularizada>.

Acesso: 15.jan.2020.

JUSTIFICANDO. “Lawfare representa o uso indevido dos recursos jurídicos para fins de perseguição política”. 17.nov.2016b. Disponível em: <http://www.justificando.com/2016/11/17/lawfare-representa-o-uso-indevido-dos-recursos-juridicos-para-fins-de-perseguiçao-politica/>. Acesso: 10.jan.2020.

LIGUORI, Guido. VOZA, Paquale. Dicionário Gramsciano. São Paulo: Boitempo, 2017.

LIMA, Pedro Luiz. CHALOUB, Jorge. Os juristas políticos e suas convicções: para uma anatomia do componente jurídico do golpe de 2016 no Brasil. Revista de Ciências Sociais (UFC). Fortaleza, v.49, n. 1, p.202-252, 2018.

LIMA, Venício. A direita e os meios de comunicação. In: CRUZ, Sebastião Velasco e; KAYSEL, André; CODAS, Gustavo (Orgs.). Direita, volver! o retorno da direita e o ciclo político. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

MEDEIROS, Josué. Regressão democrática na América Latina: do ciclo político progressista ao ciclo político neoliberal e autoritário. Revista de Ciências Sociais (UFC). Fortaleza, v.49, n.

1, p.98-133, 2018.

MENDES, Mateus; LIMA, Daniel Máximo Góes de; FERNANDES, Pedro de Araújo. Lava Jato, neogolpismo e crise de hegemonia: a função geopolítica da “luta contra a corrupção”. II Jornada Discente do PPGCP – UniRio. 2019 Lava Jato, neogolpismo e crise de hegemonia: a função geopolítica da “luta contra a corrupção”

MIGUEL, Luis Felipe. O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.

PEREIRA DA SILVA, Fabrício. América Latina em seu labirinto: democracia e autoritarismo no século XXI. Rio de Janeiro: Ponteio, 2019.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

PERISSINOTO, Renato (2016). “Por que golpe?”. Manuscrito. Disponível em: https://www.academia.edu/29221192/Por_que_golpe . Acesso: 10.jan.2020.

PINTO, Céli Regina Jardim. A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). In: ROCHA, Camila e SOLANO, Esther (Orgs.). São Paulo: Expressão Popular, 2019.

ROCHA, Camila. “Imposto é roubo!” A formação de um contrapúblico ultraliberal e os protestos

pró-impeachment de Dilma Rousseff. In: ROCHA, Camila e SOLANO, Esther (Orgs.). São Paulo: Expressão Popular, 2019.

SINGER, André. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, Jessé. A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

STOKES, Susan. Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 60-101.

TV247. Wadih Damous: sistema de Justiça do Brasil tornou-se partido político. 27.out.2019.

UOL. Gaúchos formam metade da bancada da bala no Congresso. 25.abr.2011. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/04/25/gauchos-formam-metade-da-bancada-da-bala-no-congresso-conheca-os-parlamentares.htm>. Acesso em: 29.jan.2020.

VALOR. Nova composição do Congresso é a mais conservadora desde 1964. 05.jan.2015. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2015/01/05/nova-composicao-do-congresso-e-a-mais-conservadora-desde-1964.ghtml>. Acesso: 11.jan.2010.

Resumo

Este trabalho analisa a aplicação do modelo teórico conhecido como neogolpismo para explicar a destituição da presidenta Dilma Rousseff (2016). O artigo foi dividido em três seções. Na primeira, apresentamos os conceitos de golpe de Estado e neogolpismo considerando os eventos ocorridos na América Latina nas últimas décadas. Nas seções seguintes, distinguimos as duas principais variáveis do neogolpismo no caso brasileiro: a dimensão institucional e a dos protestos populares. Concluímos que o modus operandi do neogolpismo foi aprimorado no Brasil, sendo sua principal característica a lentidão do processo de destituição de Dilma Rousseff, cujas raízes remetem aos protestos de junho de 2013.

Palavras-chave: neogolpismo; Dilma Rousseff; Brasil, América Latina; protestos populares.

Abstract

This paper analyzes the application of the theoretical model known as neo-golpism to explain the dismissal of President Dilma Rousseff (2016). The article was divided into three sections. In the first, we present the concepts of coup d'état and neo-golpism considering the events that have occurred in Latin America in recent decades. In the following sections, we distinguish the two main variables of neo-Golpism in the Brazilian case: the institutional dimension and that of popular protests. We conclude that the modus operandi of neogolpism has been improved in Brazil, its main characteristic being the slow process of removing Dilma Rousseff, whose roots go back to the protests of June 2013.

Keywords: neo-golpism; Dilma Rousseff; Brazil, Latin America; popular protests.