

CARTA INTERNACIONAL

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 2526-9038 • V. 15, Nº 2, maio/agosto de 2020 • DOI: 10.21530/ci.v15n2.2020



**Associação Brasileira de
Relações Internacionais**



Expediente

Carta Internacional é uma revista eletrônica de publicação quadrimestral dedicada ao debate sobre as questões mais relevantes das relações internacionais sob a perspectiva brasileira. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

A *Revista Carta Internacional* foi fundada em 1993 por José Augusto Guilhon Albuquerque, no Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI/USP). Em 2011 tornou-se a publicação científica da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).

Carta Internacional é publicada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). A revista está disponível para download gratuito, em formato PDF, no endereço <http://www.cartainternacional.abri.org.br>.

Editora Chefe:
Matilde de Souza

Editora Associada:
Letícia Carvalho

Editores Assistentes:
Mateus Santos da Silva
Leonardo Agrello Madruga

Diagramação:
Samuel Tabosa

Revisão:
Crear Design

Secretaria da Carta internacional:
Airá Eventos Técnico-Científicos

Conselho Científico:
Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Anthony Pereira, Antônio Carlos Lessa, Arlene Tickner, Carlos Eduardo Lins da Silva, David Mares, Eduardo Viola, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gladys Lechini, Gustavo Vega-Cánovas,

Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Silvia Olivera, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Fagundes Visentini, Paulo Lavigne Esteves, Peter Demant, Rafael Antônio Duarte Villa, Sean Burges e Tullo Vigevani.

Redes Sociais:

Facebook: Carta Internacional

Twitter: @CartaAbri

LinkedIn: Revista Carta Internacional

Academia.edu: Revista Carta Internacional

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Presidente:

Deisy de Freitas Lima Ventura (USP)

Secretária Executiva:

Carolina Moulin Aguiar (UFMG)

Secretário Executivo Adjunto:

Haroldo Ramanzini Junior (UFU)

Tesoureiro:

Túlio Sérgio Henriques Ferreira (UFPB)

Diretores:

Ana Flávia Barros-Plataiu (UnB)

André Luiz Reis da Silva (UFRGS)

João Carlos Jarochinski Silva (UFRR)

Leonardo César Souza Ramos (PUCMG)

Conselho Fiscal:

Marta Regina Fernandez y Garcia (PUCRJ)

Samuel Soares (UNESP)

Correspondência: Avenida Dom José Gaspar, 500 — Prédio 04 — Sala 01 Coração Eucarístico Belo Horizonte, MG CEP: 30535-901 Tel.: + 55 (31) 3241-5123 email: cartainternacional@abri.org.br

© 2020 Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Todos os direitos reservados.



Sumário

A desaceleração da economia da China e a transição para um “novo normal” no século 21 | *The slowdown of China’s economy and the transition to a “new normal” in the 21st century* | 5

Rafael Henrique Dias Manzi
Eduardo Viola

Parceria China e Rússia: bases reais para superar desconfiança histórica | *Russian China partnership: real bases to overcome historical mistrust* | 28

Giorgio Romano Schutte
Victor Sant’Anna Debone

The Quad: One More ‘Minilateral’ Initiative, not an Embryonic Military Alliance in the Indo-Pacific Region | *O Quad: Mais uma Iniciativa “Minilateral”, não uma Aliança Militar Embrionária na Região do Indo-Pacífico* | 52

João Paulo Nicolini Gabriel
Henoah Gabriel Mandelbaum
Carlos Eduardo Carvalho

O uso de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs) nas operações de paz da ONU: o caso da MINUSMA | *The use of Unmanned Aerial Vehicles (UAVS) in the UN peace operations: the case of MINUSMA* | 83

Sérgio Luiz Cruz Aguilar
Jéssica Tauane dos Santos

Do Estado Falido à Cidade Falida: análise sobre a noção de falência como suporte à governamentalidade global | *From the failed state to the failed city: analysis of the notion of failure as a support for global governmentality* | 111

Natali Hoff
Ramon Blanco

A declaração de Donald Trump sobre o status de Jerusalém e seu impacto no conflito Israel-Palestina | *The statement of Donald Trump on the status of Jerusalem and its impact to the Israel-Palestine conflict* | **137**

Marina D’Lara Siqueira Santos
Matheus de Abreu Costa Souza
Geraldine Rosas Duarte

Alemanha como Líder na Determinação de Ameaças Cibernéticas na União Europeia? | *Germany as a Leader in Determining Cyber Threats in the European Union?* | **163**

Bruna Rohr Reisdorfer
Bruna Toso de Alcântara

O conceito de estabilização: implicações no campo das operações de paz contemporâneas | *The concept of stabilization: implications in the field of contemporary peace operations* | **190**

Gilberto Carvalho de Oliveira

Entre a criminalização e a vitimização: Refugiados urbanos nas políticas do ACNUR | *Between criminalization and victimization: Urban refugees in UNHCR policies* | **213**

André Luiz Morais Zuzarte Bravo

Humanitarian, hospitable and generous: Turkish Public Diplomacy’s ‘story’ in times of authoritarianism and military interventionism | *Humanitária, hospitaleira e generosa: a ‘história’ da diplomacia pública da Turquia em tempos de autoritarismo e intervenções militares* | **238**

Paula Orrico Sandrin
Victor Damasceno Toscano Costa



A desaceleração da economia da China e a transição para um “novo normal” no século 21

The slowdown of China's economy and the transition to a “new normal” in the 21st century

DOI: 10.21530/ci.v15n2.2020.1018

Rafael Henrique Dias Manzi¹
Eduardo Viola²

Resumo

A China tem passado por profundas mudanças econômicas desde o fim da década de 1970. As elevadas taxas de crescimento econômico transformaram a China de país pobre e agrícola em uma economia de renda média e industrializada no início do século 21. De todo modo, a partir da eclosão da crise global de 2008, a economia da China entrou em uma nova fase de relativa desaceleração e transição para um “novo normal”, com taxas de crescimento econômico ao redor de 6%. O principal objetivo deste artigo é examinar os fatores que explicam a desaceleração da economia da China no contexto pós-crise global de 2008. Os resultados apontam que a desaceleração da economia chinesa para um “novo normal” é um fenômeno esperado e reflete dinâmicas estruturais de um país que atingiu a renda média. Ao mesmo tempo, o aprofundamento dos desequilíbrios macroeconômicos e a perda de eficiência econômica evidenciam o esgotamento das políticas econômicas adotadas a partir da eclosão da crise global de 2008.

Palavras-chave: China; Economia Internacional; Novo Normal; Reformas Econômicas; Desequilíbrios Macroeconômicos.

1 Doutorado em relações internacionais, Universidade de Brasília (2018). É professor no curso de relações internacionais da Universidade Paulista e no mestrado profissional em desenvolvimento regional do Centro Universitário Alves Faria. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8518-8329>; email: rafaelmanzi@hotmail.com

2 Doutorado em Ciência Política, Univ. São Paulo (1982), Pós-doutorado em Economia Política Internacional — University of Colorado at Boulder (1990). É Professor Titular (Concurso Público) do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília desde 1993, aposentado desde agosto 2018, mas continua ativo na pós-graduação como Professor Sênior; Pesquisador 1 B do CNPq; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5028-2443>; email: eduviola@gmail.com

Artigo submetido em 16/10/2019 e aprovado em 12/05/2020.





Abstract

China has been undergoing profound economic transformations since the late 1970s. High rates of economic growth transformed China from a poor and agricultural country into an industrialized middle-income economy in the early 21st century. With the outbreak of the 2008 global crisis, China's economy has entered a new phase of relative deceleration and transition to a "new normal" — economic growth rates around 6%. The main objective of the article is to examine the factors that explain the slowdown of China's economy after the global economic crisis of 2008. The results show that the slowdown of China's economy to a "new normal" is an expected phenomenon and reflects structural dynamics of a country that has reached middle income after three decades of high rates of economic growth. At the same time, the deepening of macroeconomic imbalances and the loss of economic efficiency show the exhaustion of economic policies adopted since the outbreak of the 2008 global crisis.

Keywords: China; International Economy; New Normal; Economic Reforms; Macroeconomic Imbalances.

Introdução

Quando o ex-secretário geral do partido comunista chinês, Deng Xiaoping, iniciou as reformas econômicas no país, em fins dos anos 1970, a economia da China parecia não ter passado pelo processo de modernização produtiva que perpassou o continente europeu e expandiu-se ao redor do mundo ao longo dos séculos 19 e 20. Mesmo que tenha ocorrido elevação das taxas de crescimento econômico ao longo do período sob a liderança Mao Tsé-Tung, a renda *per capita* chinesa não teve impulso para iniciar um processo de convergência com os países desenvolvidos ou mesmo de industrialização recente do sudeste asiático. Esse quadro começou a reverter-se a partir do início da década de 1980, quando a China iniciou uma série de reformas econômicas. Entre 1980 e 2008, o Produto Interno Bruto (PIB) da China registrou impressionante crescimento médio de 10% ao ano, com a aceleração dos processos de urbanização e industrialização. Nessa conjuntura, a China tornou-se, ao longo da década de 2000, uma economia de alta renda média semelhante ao *status* alcançado por outras economias de industrialização recente como Brasil, Malásia, México ou Turquia (Amsden 2004).





A partir da eclosão da crise global de 2008, a China entrou em uma nova fase de relativa desaceleração econômica no contexto do “novo normal”³ da própria economia mundial. No caso da China, o novo normal é uma relativa desaceleração das taxas de crescimento econômico proposta, inclusive, pelas próprias lideranças de Pequim. Uma redução do crescimento para patamares ao redor de 6-7% ao ano seria acompanhada de outros objetivos recomendados pelo governo da China: reduzir a dependência do investimento enquanto indutor do crescimento econômico; desenvolver novas tecnologias disruptivas e elevação da produtividade nos setores tradicionais; acelerar a transição da China para uma economia de baixo carbono nas próximas décadas e mais sustentável do ponto de vista ambiental.

O principal objetivo deste artigo é examinar essa conjuntura de relativa desaceleração da economia chinesa e a transição para um novo normal no século 21. Argumenta-se que a redução do ritmo de expansão da economia chinesa ao redor de 6-7% ao ano reflete dinâmicas estruturais de uma economia que atingiu um nível de renda média. Dessa forma, as políticas de estímulos fiscal e monetário implementadas pelo governo chinês a partir de 2008 suavizaram os impactos negativos da crise global de 2008. Contudo, essas políticas estão resultando no aprofundamento dos desequilíbrios macroeconômicos e com impactos negativos para os indicadores de produtividade da economia chinesa.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho é construído a partir da identificação e análise das principais variáveis econômicas que explicam a performance da economia da China após a eclosão da crise global de 2008. No tocante aos desequilíbrios econômicos serão examinadas as principais variáveis de cunho macroeconômico (renda, consumo, poupança e investimento) ao longo da década de 2010. Essas análises serão combinadas com indicadores que mensuram, principalmente, os níveis de produtividade e eficiência econômica.

O trabalho está dividido em três seções. A primeira analisa os principais fatores que explicam a desaceleração da economia a partir do momento que o país tornou-se uma economia de renda média no decorrer dos anos 2000. A segunda descreve e examina as principais medidas adotadas pelas autoridades políticas da

3 O termo “novo normal” foi cunhado originalmente pelo analista de investimentos da PIMCO, Mohamed El-Erian, para contextualizar o cenário de menor ritmo de crescimento da economia global após a crise global de 2008, em comparação com a década de 2000. Em 2014, o próprio presidente, Xi Jinping, fez referência ao termo para contextualizar a conjuntura da economia chinesa ao longo da década de 2010 como “novo normal” e que essa relativa desaceleração da economia da China está dentro dos objetivos das autoridades de Pequim.



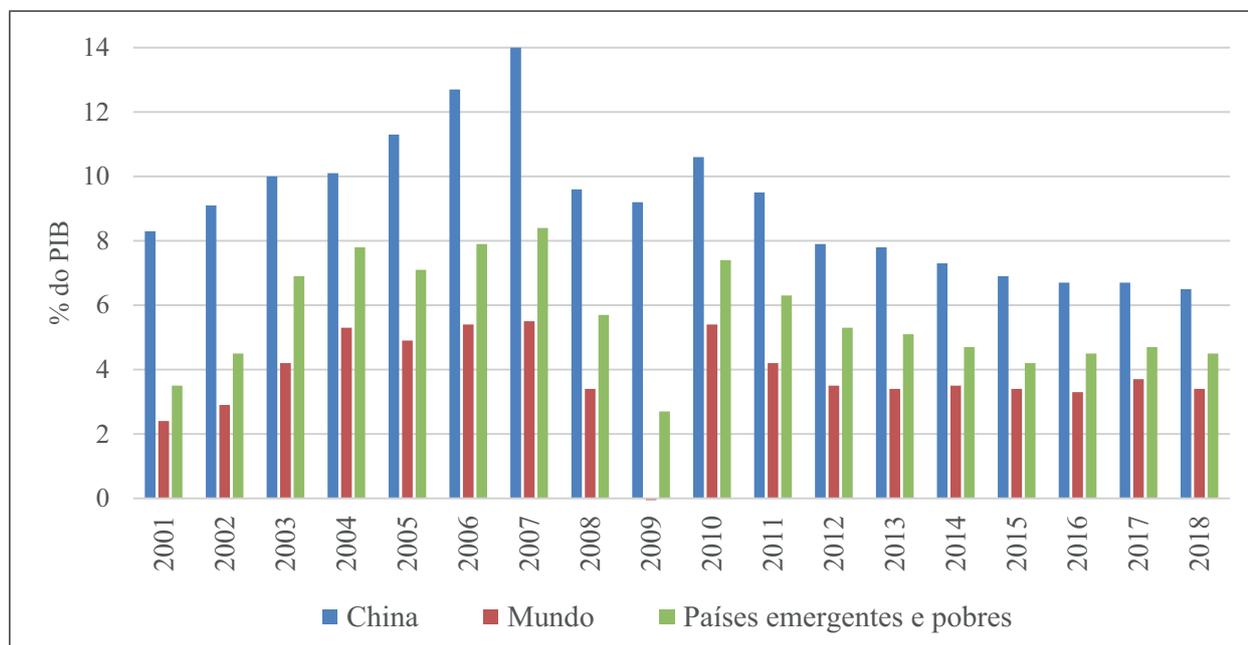


China a partir da eclosão da crise global de 2008 e como essas medidas impactam os indicadores macroeconômicos e de eficiência da economia chinesa ao longo da década de 2010. Já a última seção discute o processo de reformas econômicas e as medidas adotadas pela administração Xi Jinping e os riscos, limites e desafios na transição para um novo normal da economia chinesa no século 21.

A desaceleração da economia da China no pós-crise global de 2008: dinâmicas domésticas e externas

A economia da China, a partir da eclosão da crise global de 2008, entrou em nova fase marcada pela redução do ritmo de crescimento do PIB em comparação com as décadas de 1990 e 2000. Na década de 2010, a taxa de expansão média do PIB da China declinou para uma média ao redor de 7% ao ano, como é possível observar na Figura 1.

Figura 1. Evolução da taxa de crescimento do PIB na China e em grupos de países selecionados



Fonte: Fundo Monetário Internacional — FMI (2019a)

A redução do ritmo de crescimento econômico da China no curto prazo não significa, por exemplo, que a economia chinesa esteja entrando em crise ou em uma nova fase de estagnação e baixo crescimento econômico. Pelo contrário, como observou o relatório de consultas mútuas entre o Fundo Monetário





Internacional (2015, 1), “a China está em transição para um novo normal, com crescimento econômico mais lento, porém mais seguro e mais sustentável⁴”. Essa desaceleração está relacionada a uma série de fatores e variáveis que podem ser resumidas na seguinte perspectiva.

Primeiro, o período de crescimento da população da China em idade produtiva — denominado de “bônus demográfico” — está chegando ao fim na década de 2010 e tende a acentuar-se nas próximas décadas. Dados do *United States Census Bureau* apontam que a população chinesa vai atingir o pico em 2020, quando o número total de habitantes do país vai ser próximo a 1.4 bilhões de pessoas. Apesar do crescimento absoluto da população até 2020, o número de habitantes em idade produtiva (15–64 anos) atingiu o pico já em 2015, em virtude da baixa participação de pessoas acima de 65 anos na China. Esse fenômeno é reflexo da redução das taxas de fertilidade da população chinesa ainda na década de 1970, ou seja, anteriormente à introdução da política de filho único, adotada oficialmente pelo governo chinês em 1985. Na Tabela 1 observa-se o início das mudanças demográficas na China a partir do começo da década de 2010 e que tendem a reduzir o número de trabalhadores em idade produtiva nas próximas décadas.

Tabela 1. Evolução da população da China por grupos de idade (em % do total) e o número total de habitantes entre 2010 e 2050

	0-14 (%)	15-64 (%)	65 + (%)	População total (em milhões)
2010	18	73.4	8,6	1.336
2015	17.1	72.9	10	1.367
2020	17.3	70.4	12.3	1.394
2035	14.2	65	20.9	1.388
2050	13.1	60.1	26.7	1.301

Fonte: United States Census Bureau (2018).

Um segundo fator está ligado ao esgotamento do modelo de crescimento econômico baseado na transição de mão-de-obra, principalmente da área rural para as cidades. À medida que se acelerou o processo de urbanização ocorreu uma realocação dos trabalhadores do setor rural para o urbano. Segundo Canuto (2010, 43, tradução nossa)

4 China is transitioning to a new normal, with slower yet safer and more sustainable growth.





Esses trabalhadores migraram de atividades em que a produtividade econômica era próxima de zero, como na produção para a subsistência nas áreas rurais, para atividades ligadas a produção de bens manufaturados com a geração de bens e serviços de maior valor agregado. Essa realocação de atividade ocorreu sem a necessidade de um aumento significativo no nível de habilidade dos trabalhadores⁵.

Um dos resultados da realocação dos trabalhadores do setor rural para o urbano foi um gigantesco aumento da produtividade da economia da China. Entre 1978 e 2007, a produtividade média da China cresceu a um valor próximo de 3.6% ao ano. Contudo, os ganhos de produtividade por meio da realocação de trabalhadores do setor rural para o urbano reduzem-se gradualmente à medida que o processo de urbanização reduz a própria disponibilidade de mão-de-obra do setor rural e resulta em aumento do custo do trabalho nas áreas urbanas. No caso da China, Zhu (2012) observa que o ponto de virada de Lewis ocorreu ao longo da década de 2000, quando os salários passaram a registrar elevação mais acelerada e reduziu a disponibilidade de mão-de-obra oriunda da emigração de trabalhadores do setor rural em direção as cidades chinesas.

Além da redução da produtividade devido às limitações naturais da realocação de trabalhadores da área rural para as cidades, a desaceleração da economia chinesa está ligada também às características de uma sociedade urbana que é mais intensiva no consumo de serviços. Com a aceleração do processo de urbanização existe uma tendência de crescimento da demanda por serviços, principalmente nas áreas urbanas que apresentam maior dinamismo econômico. Como o crescimento da produtividade do setor de serviços é mais lento em comparação ao industrial, a realocação de trabalhadores do campo para a cidade irá concentrar-se principalmente em atividades que envolvem a prestação de serviços⁶ (Babones 2011).

No caso da China, a participação da indústria no PIB nacional foi ainda maior do que os padrões normais, já que o governo da China adotou uma política de crescimento econômico baseada, em grande medida, na exportação de manufaturas. Assim, a participação da indústria no PIB, que era pouco superior a 20% no fim

5 These workers moved from occupations in which their psysical and monetary productivity was close to zero, as in production for subsistence in many rural area, to light-manufacturing production with much higher marked value, a more generally accomplished without the need for major increases in worker skills.

6 Em 2015, por exemplo, a produtividade média dos trabalhadores empregados na indústria era 20% superior em comparação aos trabalhadores alocados no setor de serviços.





da década de 1970, elevou-se para valores próximos a 40% em 2000, e atingiu o pico em 2006, quando correspondeu a aproximadamente 48% do PIB chinês. Desde então, a indústria começou a perder participação para o setor de serviços, que aumentou sua participação no PIB nacional de 40% em 2004, para 48% em 2014. (Banco Mundial 2019). É por esse motivo que, mesmo com menor crescimento econômico, o número de empregos criados na China desde 2010 tem superado as metas estabelecidas pelo governo central. Isso porque o setor de serviços é, aproximadamente, 30% mais intensivo em mão de obra quando comparado com o setor industrial (Roach 2015).

Um terceiro fator que está contribuindo para reduzir as taxas de crescimento econômico decorre de a China já ter se tornado um país de renda média. Quando um país atinge um nível de renda média existe uma redução natural da produtividade da economia e, por conseguinte, do próprio crescimento econômico. Esse fenômeno está ligado ao fato de que, no estágio inicial de desenvolvimento, os países de renda baixa tendem a competir nos mercados internacionais produzindo bens que são intensivos em mão de obra e utilizam tecnologias importadas de baixo custo. Esse processo permite um crescimento acelerado da produtividade, em virtude do baixo custo que o país tem para desenvolver e adquirir tecnologias importadas. Contudo, ao atingir o nível de renda média, o crescimento da produtividade passa a depender cada vez mais do desenvolvimento de novas tecnologias que são mais dispendiosas devido à necessidade de maiores investimentos em educação ou mesmo em Pesquisa & Desenvolvimento. Eichengreen, Park e Shin (2013) observam que a taxa de crescimento econômico desacelera quando um país atinge uma renda *per capita* em Paridade de Poder de Compra (PPC) ao redor de US\$ 15.100. A partir desse patamar a taxa de crescimento do PIB *per capita* reduz, em média, de 5,6% para 2,1%⁷ ao ano. Os dados indicam que o PIB *per capita* em PPC da China atingiu um PIB *per capita* ao redor de US\$ 15.100 em 2015.

Um quarto fator está ligado à própria magnitude das taxas de crescimento econômico registradas a partir do início da década de 1980. Em virtude do elevado crescimento da economia da China ao longo da década de 2000, por exemplo, o crescimento econômico do PIB chinês, em 2014, adicionou um valor muito maior na economia do país em comparação a década de 1990. Isso porque, mesmo que

⁷ A Coreia do Sul, por exemplo, demorou 30 anos (1960-1990) para elevar sua renda *per capita* que era de aproximadamente 7% da norte americana, em 1960, para 33% em 1990. Entretanto, o país demorou outros vinte anos para elevar sua renda *per capita* que era de um terço da norte-americana em 1990, para patamares próximos a 50% da renda *per capita* dos Estados Unidos em 2010.





o crescimento ao longo da década de 2010 tenha estabilizado em um patamar ao redor de 6-7%, por exemplo, o valor adicionado desse aumento de renda é muito superior ao observado nos anos 1990, quando o PIB cresceu em média próximo de 10% ao ano. É por isso que, mesmo ao crescer a uma taxa próxima de 10% ao ano nos anos 1990, a contribuição da China para o crescimento da economia mundial era inferior, em comparação aos Estados Unidos que registrou taxas de crescimento ao redor de 4.5% (Lardy 2019).

Por último, a redução do ritmo de crescimento da China é reflexo da própria desaceleração da economia global após a eclosão da crise global de 2008. Entre 2009 e 2018, por exemplo, o crescimento da economia global declinou para uma média de 3.3% ao ano. Esse desempenho é semelhante à média observada ao longo da década de 1990, mas aproximadamente 1% menor em comparação ao ciclo de expansão anterior (2001-2008). Com a desaceleração econômica da economia global a partir da eclosão da crise global de 2008 — em especial no mundo desenvolvido — o ex-secretário do tesouro dos Estados Unidos, Larry Summers, levantou a hipótese de que o quadro de estagnação da economia global decorria de fatores estruturais ou de uma estagnação secular⁸. Ou seja, a forte desaceleração econômica a partir de 2008 não é apenas reflexo da ressaca das dívidas do setor privado e público, mas também de fatores estruturais que reduziram o crescimento potencial do PIB global (Summers 2016).

As ações conduzidas pelos governos e bancos centrais nacionais das economias desenvolvidas impediram um virtual esfacelamento do sistema financeiro mundial, mas foram incapazes de promover um novo ciclo de expansão da economia global semelhante ao da década de 2000. A lenta recuperação das economias desenvolvidas⁹, em um cenário marcado por taxas de juros reais próximas de zero, riscos de deflação e a estagnação da demanda doméstica, sugere redução da eficácia da política monetária e a existência de fatores estruturais¹⁰ que diminuem

8 O termo estagnação secular foi cunhado originalmente pelo economista norte-americano Alvin Hansen para descrever a conjuntura da economia dos Estados Unidos no fim da década de 1930.

9 A dimensão da desaceleração econômica no mundo desenvolvido pode ser mais bem observado a partir da performance dos países do G7 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá). Entre 2000 e 2007, essas economias cresceram em média 2,2% ao ano. Em contraposição, entre 2008-2015 o crescimento médio da economias do G7 declinou para 1.1% ao ano.

10 A redução da demanda por novos investimentos é um fenômeno das próprias transformações tecnológicas. A Apple e a Google, por exemplo, são duas das maiores empresas norte-americanas. Mas as necessidades de investimentos dessas empresas em ativos físicos são menores em comparação a empresas tradicionais em virtude das características das próprias empresas. A airbnb e a amazon são outros exemplos de empresas que reduzem a demanda por investimentos físicos como hotéis, shoppings e lojas que comercializam bens e serviços.





a aceleração das taxas de crescimento do PIB. O relatório do FMI (2019b) sobre as perspectivas da economia global aponta uma taxa de crescimento dessa economia ao redor de 3% — menor valor desde a eclosão da crise global de 2008.

Além da redução do ritmo de crescimento econômico, o cenário global no pós-crise global de 2008 é marcado também por uma forte desaceleração ou mesmo estagnação dos indicadores que mensuram os níveis de internacionalização das economias nacionais. Pela primeira vez desde a década de 1980, por exemplo, a expansão do comércio internacional é inferior ao próprio crescimento da economia mundial (Sharma 2016). Os fatores que explicam essa redução das taxas de crescimento do comércio internacional não decorrem apenas da desaceleração da economia global. Importante parcela da explicação para a desaceleração do comércio global está ligada ao surgimento de variáveis políticas. O ressurgimento de forças políticas nacionalistas no âmbito dos Estados nacionais, os impasses das negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) constituem-se importantes variáveis que explicam a relativa estagnação do processo de globalização econômica. (Manzi 2019).

A redução do ritmo de crescimento da economia global e do próprio comércio internacional tem reflexos negativos para o desempenho da economia da China. Após a entrada da China na OMC, em 2001, as exportações chinesas tiveram um ritmo de crescimento anual ao redor de 20% até a eclosão da crise global de 2008. O crescimento das exportações chinesas decorreu, principalmente, da elevação da demanda externa nos países desenvolvidos — especialmente nos Estados Unidos — e da crescente participação da China nas cadeias produtivas do sudeste asiático (Morris 2009). Esse cenário de crescente interdependência econômica levou Ferguson e Schularick (2007) a cunharem o termo “chimerica”¹¹, para definir as relações econômicas entre China e Estados Unidos a partir do início do século 21. A eclosão da crise global de 2008 não significou, em um primeiro momento, um processo de redução ou ruptura da interdependência econômica da China com a economia global, mas resultou em forte desaceleração dos níveis de internacionalização da economia mundial.

Com o início da administração Trump, as relações bilaterais entre China e Estados Unidos entraram em nova fase, marcada por crescente rivalidade. O governo estadunidense anunciou a adoção de uma série de sobretaxas sobre produtos

11 O termo “Chimerica” pode ser entendido como uma espécie de simbiose entre Estados Unidos e China no tocante as relações econômicas e foi fundamental para alavancar as taxas de crescimento da China e da própria economia global.





importados pelos Estados Unidos advindos da China. No relatório de outubro de 2019, o FMI apontou uma série de mecanismos diretos e indiretos que as tarifas norte-americanas têm sobre a economia da China. Em termos econômicos, os impactos dependem, da adoção efetiva das medidas protecionistas nos próximos anos¹². De todo modo, as simulações demonstram que os impactos econômicos podem reduzir o PIB da China em até 2% do PIB em um horizonte de 5 anos. (FMI 2019b).

Os desequilíbrios macroeconômicos no contexto do pós-crise global de 2008

A existência de desequilíbrios macroeconômicos na economia chinesa não é um fenômeno que teve início somente a partir da eclosão da crise global de 2008. As lideranças do Partido Comunista já concordavam com a necessidade de reformas econômicas que promovessem um crescimento econômico mais sustentável em longo prazo. O ex-premier chinês, Wen Jiabao, declarou, ainda em 2007, que o modelo de crescimento econômico do país era “inconstante, desequilibrado, descoordenado e insustentável” (Lardy 2012, 1, tradução nossa).

Com a eclosão da crise global de 2008, o modelo econômico baseado, em grande medida, na existência de crescentes superávits nas contas externas e no acúmulo de capitais esgotou-se por três motivos: (1) a recessão econômica nos Estados Unidos e Europa Ocidental resultou em forte queda da demanda por produtos estrangeiros, (2) aumentou a percepção de desconforto por parte autoridades econômicas da China na continuação do financiamento dos déficits externos dos Estados Unidos em virtude dos elevados custos econômicos que essas operações tinham para o governo chinês e (3) em virtude da própria magnitude da economia chinesa, era impossível manter as taxas de crescimento econômico a partir da contínua expansão da demanda externa (Ferguson e Schularick 2009).

Ainda em setembro de 2008, o governo chinês anunciou um pacote de estímulo fiscal de 4 trilhões de renminbi (US\$ 586 bilhões) para serem investidos na construção civil, infraestrutura (rodovias, ferrovias e aeroportos), saúde, educação, meio ambiente e inovação tecnológica, com o intuito de mitigar o

12 As estimativas do FMI baseiam-se nos impactos diretos que as sobretaxas tem sobre as exportações chinesas e nos reflexos indiretos que são caracterizados por reflexos sobre a confiança dos investidores, queda de investimento e redução dos indicadores de produtividade da própria economia da China.





choque externo. Além das políticas de estímulos fiscais, o governo chinês adotou políticas de relaxamento para a concessão de empréstimos que culminaram em forte expansão do crédito doméstico. As políticas de expansão de crédito foram direcionadas não apenas para empresas estatais controladas pelo governo central da China, mas em grande medida, para as empresas públicas controladas pelos governos locais. O resultado dessas políticas foi um crescimento adicional dos empréstimos bancários em 2009 de 7.4 trilhões de renminbi — valor três vezes superior ao observado em 2008. Essas políticas tiveram impacto significativo sobre a oferta de crédito na economia chinesa em virtude do sistema financeiro chinês estar centralizado em operações bancárias controladas pelo setor público. As políticas de relaxamento de crédito perduraram, principalmente, entre 2009 e 2012, e resultaram em uma série de consequências para a economia chinesa (Lardy 2012).

Primeiro, assistiu-se a um aprofundamento dos desequilíbrios de renda e consumo em virtude do gigantesco aumento das taxas de investimento a partir da eclosão da crise global de 2008. Na década de 2000, os desequilíbrios de renda eram canalizados para um crescente aumento dos superávits externos da China com o mundo. Com a nova conjuntura de forte desaceleração da economia global, o excesso de poupança foi canalizado para o aumento das taxas de investimento, que comprimiu ainda mais o consumo do setor privado e exacerbou os desequilíbrios macroeconômicos da China¹³. Nas palavras de Lardy (2012, 51, tradução nossa), “...o indicador mais claro de desequilíbrio da economia da China decorre da parcela extremamente baixa do consumo privado. A participação do consumo privado na China de 34-35 % do PIB em 2008-2010 é a menor em comparação com qualquer outra grande economia do mundo.”¹⁴

Esse fenômeno pode ser mais bem visualizado a partir da contabilidade das contas nacionais da China. A taxa anual média de investimento da China, entre 1990 e 2002, foi de 37,2% do PIB, o que resultou em superávits nas transações correntes ao redor de 2% do PIB. Contudo, a diferença entre poupança e investimento elevou-se consideravelmente ao longo da década de 2000 em virtude dos crescentes superávits externos da China com o mundo. Esse fenômeno pode

13 A magnitude das taxas de investimento e poupança da China torna-se mais clara quando comparada com a média da economia global. A média da taxa anual de investimento na economia mundial, entre 2003 e 2008, foi de 23,9% do PIB mundial enquanto a poupança global foi de aproximadamente 24,1%.

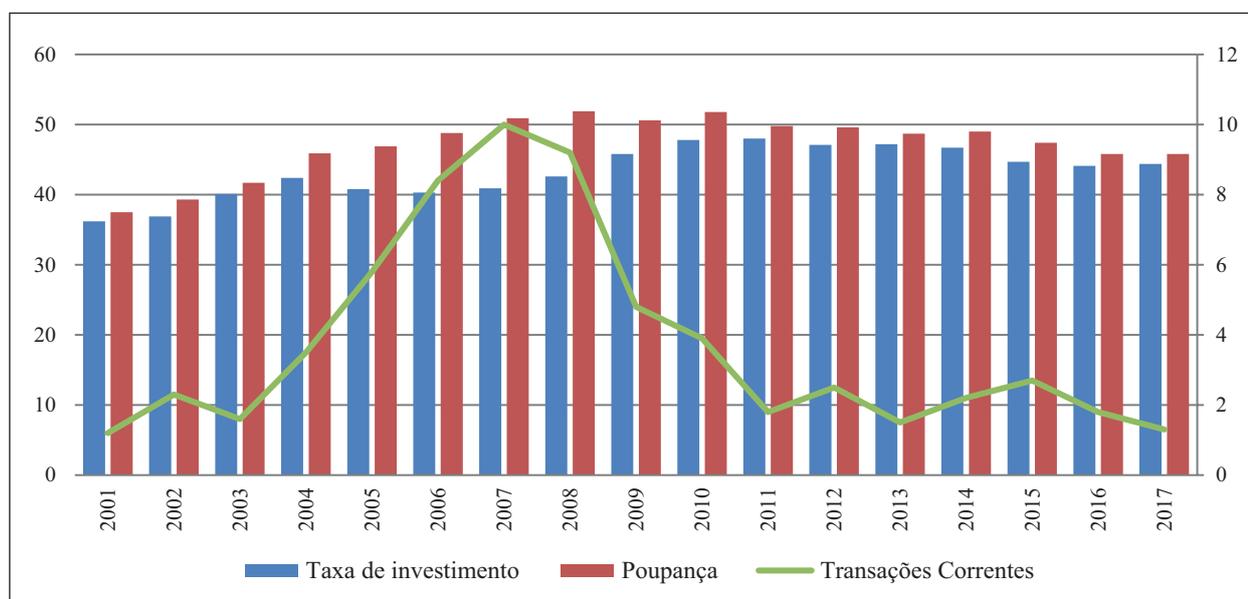
14 ...the clearest indicator of imbalance in China's economy that emerges from the expenditure approach in the extremely low share of private consumption in GDP. The 34 to 35 per cent share of 2008 — 10 is so far and away the lowest share of any major economy in the world.





ser visualizado na Figura 2, que demonstra como o aumento da taxa de poupança traduziu-se em aumento expressivo dos superávits externos da China ao longo da década de 2000. A linha verde sinaliza a elevação dos resultados das transações correntes (linha verde e eixo vertical do lado direito) de 2,6% do PIB em 2003, para 5,8% em 2005, e 10% em 2007. A partir de 2009 ocorreu substancial redução dos superávits nas transações correntes, que estabilizaram em uma média ao redor de 2% do PIB. A redução do superávits nas transações correntes foi direcionada para um significativo aumento das taxas de investimento na economia da China. A taxa de investimento saltou de uma média anual de 40.2% do PIB (2001-2008), para 46.2% (2008-2017) (Mckay e Song 2012).

Figura 2. Evolução da taxa de investimento, poupança (coluna da esquerda) e transações correntes (coluna da direita) da China (em % do PIB)



Fonte: Fundo Monetário Internacional — FMI (2019a)

Uma segunda consequência das políticas econômicas está ligada ao aumento da capacidade instalada e ociosidade da economia chinesa a partir da década de 2010. Como o aumento da expansão da capacidade produtiva (novos investimentos) não foi acompanhada por elevação na mesma proporção do lado da demanda houve uma redução da utilização da capacidade instalada principalmente do setor industrial. O aumento dessa capacidade é resultado, principalmente, da elevação dos investimentos realizados por parte das empresas estatais chinesas que acelerou-se no contexto pós-crise global de 2008 (Economy 2018).

Os dados do Relatório da Câmara de Comércio da União Europeia na China (2016), na Tabela 2, comparam as taxas de utilização de seis setores industriais





da China em dois períodos distintos — 2008 e 2014. Como é possível notar, em todos os setores analisados houve redução da utilização da capacidade nos anos de 2008 e 2014. Em todos os setores industriais observados houve redução da taxa de utilização, principalmente nas indústrias do aço, refino e vidros planos¹⁵.

**Tabela 2. Taxa de utilização em setores industriais da China em 2008 e 2014
(em % da utilização da capacidade máxima)**

Produto	2008	2014	Diferença 2008/2014
Aço	80%	71 %	-9%
Alumínio	78%	76 %	-2%
Cimento	76%	73 %	-3%
Refino	80%	66 %	-14%
Vidro plano	88%	79 %	-9%
Papel	90%	84 %	-6%

Fonte: Câmara de Comércio da União Europeia na China (2016).

O desequilíbrio entre oferta e demanda não ficou circunscrito apenas ao setor de construção civil. A expansão de novos empreendimentos imobiliários e a redução do ritmo de crescimento na vendas de novos imóveis geraram descasamento entre oferta e demanda de imóveis no país que pode ser evidenciado a partir das seguintes palavras de Chen (2016, 16, tradução nossa):

Em 2014, as vendas de novas propriedades caíram 7,6% em volume e 6,3% em receitas, abaixo dos aumentos de 17,3% e 26,3%, respectivamente, em 2013. Para piorar, o mercado imobiliário agora sofre com um excesso de oferta de imóveis. No final de 2014, a China possuía cerca de 75 bilhões de metros quadrados de novos imóveis em construção ou prontos para serem ocupados; mesmo que a demanda permanecesse estável, provavelmente levaria mais de cinco anos para vender todo esse espaço¹⁶.

15 A magnitude do consumo da indústria chinesa e do setor imobiliário do país é percebida quando se observa o percentual global de algumas matérias primas que são consumidas na China. Em 2015, a China consumiu aproximadamente 54% da produção global de alumínio, 50% da produção de níquel e 46% da produção de zinco. No caso de insumos utilizados pela indústria civil, o país é responsável por 57% da produção global de cimento.

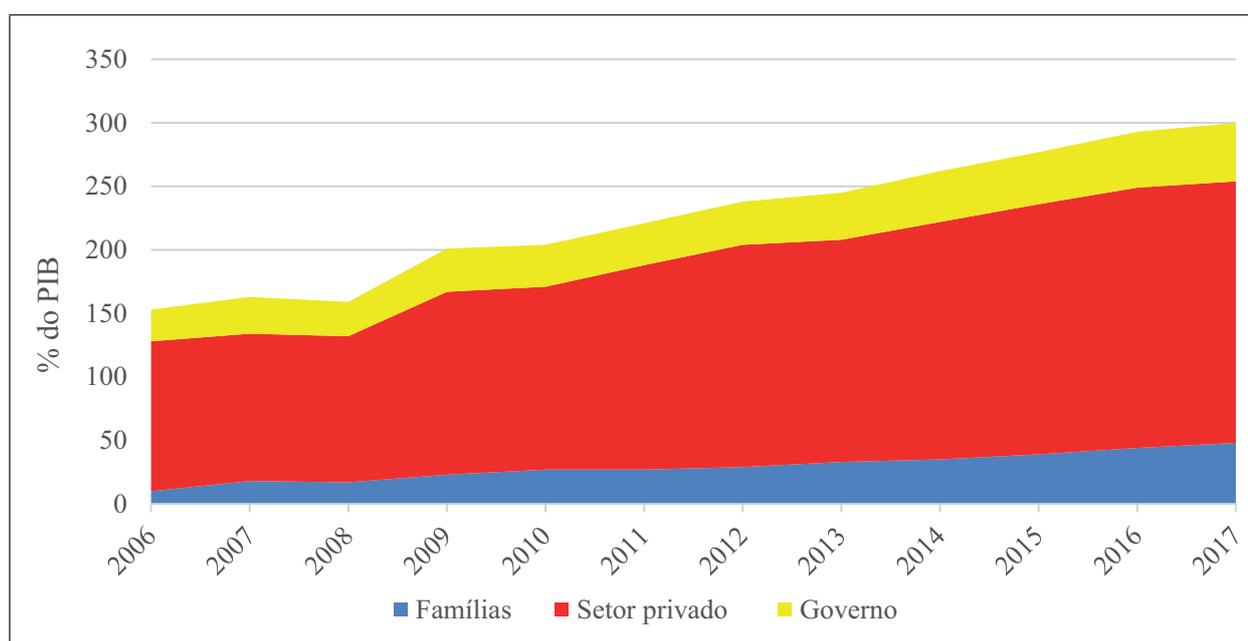
16 In 2014, new property sales fell by 7.6 percent in volume and by 6.3 percent in proceeds, down from increases of 17.3 percent and 26.3 percent, respectively, in 2013. To make matters worse, the real estate market is now suffering from an excess of supply. At the end of 2014, China had around 75 billion square feet of new property space either under construction or ready to be occupied; even if demand were to remain steady, it would likely take more than five years to sell all that space.





Terceiro, a expansão dos investimentos resultou em substantiva elevação do endividamento principalmente das empresas chinesas. O relatório do McKinsey Global Institute (2015) apontou que as dívidas¹⁷ da China saltaram de US\$ 7.4 trilhões em 2007, para US\$ 28.2 trilhões no segundo semestre de 2014. Os dados do *Bank International Settlements* (2019) corroboram a percepção de um substancial aumento das dívidas na China. Entre 2008 e 2017, as dívidas na China saltaram de um patamar ao redor de 160% do PIB para 300% como é possível observar na Figura 3.

Figura 3. Evolução das dívidas na China por setor (em % do PIB)



Fonte: Bank for International Settlements (2019).

O aumento das dívidas na China decorreu, principalmente, da elevação do endividamento do setor privado. A relativa estabilidade do setor público está ligada ao fato de que as políticas de estímulo fiscal e de aumento dos investimentos foram realizadas, em grande medida, por empresas estatais administradas pelos governos locais. É por isso que a dívida pública do setor governo chinês manteve-se relativamente estável a partir da eclosão da crise global de 2008, enquanto, ao mesmo tempo, observou-se forte endividamento principalmente das empresas estatais controladas pelos governos locais. O endividamento das corporações, por exemplo, saltou de aproximadamente 115% do PIB em 2008, para 206% em 2017 (Bank for International Settlements 2019).

¹⁷ A dívida total inclui os débitos do setor público, instituições financeiras, corporações não-financeiras e as famílias.





Por último, as políticas econômicas implementadas à medida que criaram distorções na alocação de recursos econômicos, reduziram a utilização da capacidade instalada e a elevação das dívidas contraídas resultaram em deterioração dos balanços financeiros, principalmente das empresas¹⁸ estatais chinesas. A perda de lucratividade das empresas estatais controladas pela *State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council* (SASAC) da China pode ser observada a partir dos dados contidos na Tabela 3.

Tabela 3. Balanço financeiro das empresas estatais chinesas controladas pela SASAC

Ano	Lucro (em bilhões de renminbi)	Ativos (em bilhões de renminbi)	Retorno sobre os ativos (ROE)	Dívidas/ativos (%)
2005	641	10.630	6.0	56.1
2006	765	12.192	6.3	55.8
2007	997	14.927	6.7	55.7
2008	696	17.629	3.9	58.4
2009	815	21.058	3.9	60.1
2010	1.143	24.427	4.7	60.8
2011	1.266	28.036	4.5	62.1
2012	1.300	31.357	4.1	62.7
2013	1.300	35.017	3.7	63.4
2014	1.400	38.669	3.6	63.0
2015	1.167	47.581	2.5	66.7
2016	1.233	50.500	2.4	66.7
2017	1.423	54.500	2.6	66.3

Fonte: Lardy (2019).

Apesar do aumento dos ativos financeiros a partir de 2005, é possível observar que: (1) apesar do aumento dos lucros nominais, os ativos administrados pelas empresas estatais tiveram uma elevação proporcionalmente significativamente maior; (2) a perda de rentabilidade das empresas estatais pode ser observada por meio da redução dos retornos sobre os ativos a partir de 2008, e (3) houve um aumento proporcionalmente maior das dívidas em relação aos ativos das empresas estatais. O endividamento das empresas estatais já é 50% superior, em comparação

¹⁸ A SASAC é uma comissão (que caracteriza-se em uma espécie de *holding*) criada pelo governo central da China para controlar as empresas estatais. Em 2010, a SASAC tinha o controle direto e indireto de aproximadamente 23.378 empresas. Quando incluído as empresas subsidiárias, a SASAC controla ao redor de 60% das empresas estatais chinesas — excluía as empresas do setor financeiro.

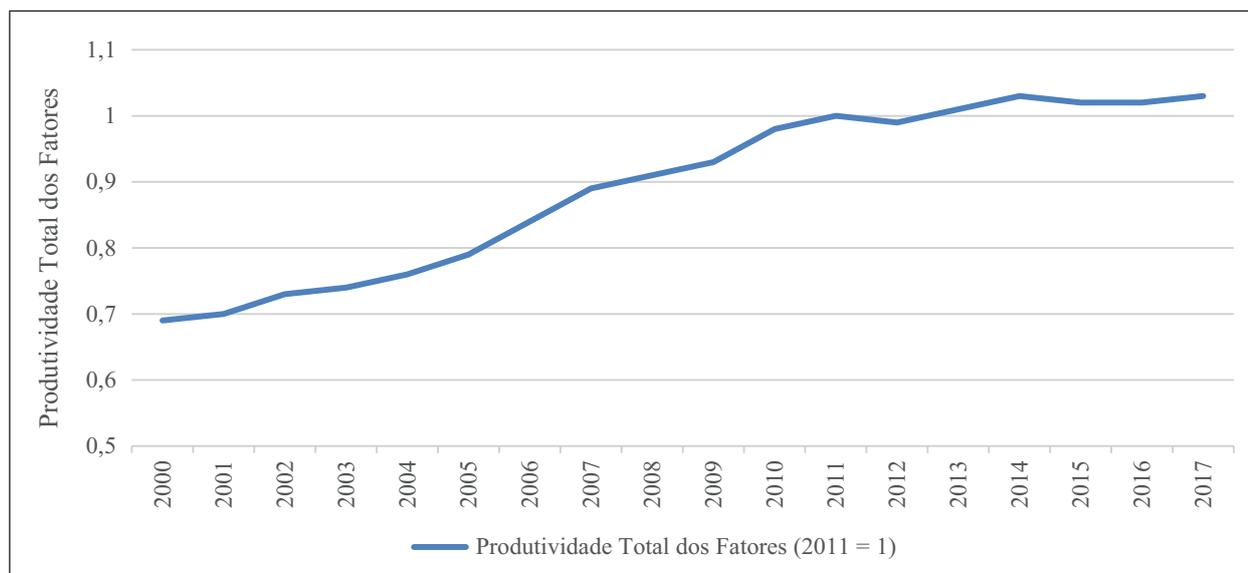




às corporações privadas. Antes da eclosão da crise global de 2008, o endividamento das empresas estatais e privadas era semelhante. Não por acaso, aproximadamente 75% do aumento do endividamento das empresas chinesas, a partir de 2009, decorrem de dívidas contraídas por parte de empresas estatais (Lardy 2019).

A canalização e direcionamento das políticas de crédito e subsídios para o setor estatal possuem, também, implicações para a própria produtividade da economia chinesa. Wei, Xie e Zhang (2017), ao comparar o desempenho das empresas estatais e privadas no tocante a questões relacionadas a processos de inovação produtiva (inovação tecnológica, registro de patentes), observam que, apesar de receberem proporcionalmente menos subsídios, as empresas privadas exibem maiores níveis de inovação produtiva. Ou seja, observou-se um aumento das disparidades de produtividade entre as empresas públicas e privadas da China, principalmente a partir da eclosão da crise global de 2008, com reflexos negativos para a própria Produtividade Total dos Fatores (TPF)¹⁹ no conjunto da economia chinesa. Esses indicadores podem ser observados a partir da Figura 4, que demonstra a evolução da TPF na China. A TPF teve um crescimento mais acelerado principalmente ao longo da década de 2000, o que corrobora com a perspectiva de que, após a crise global de 2008, o principal vetor do crescimento da China passou a ser o aumento do estoque de capital, em detrimento de ganhos de eficiência e alocação dos fatores econômicos.

Figura 4. Evolução da Produtividade Total dos Fatores da China (2011 = 1)



Fonte: University of Groningen and University of California (2020).

19 A PTF é o principal indicador para mensurar o nível de eficiência de um país na alocação dos fatores de produção. Não indica o nível de complexidade ou de estrutura produtiva, mas a eficiência na alocação dos fatores de produção.





Por um lado, as políticas fiscais expansionistas e o afrouxamento monetário suavizaram os impactos negativos da crise global de 2008 sobre a economia da China. Ao canalizar a redução da demanda externa para a realização de investimentos domésticos, a economia chinesa conseguiu manter os níveis de demanda suficientes para permitir uma expansão do crescimento do PIB a taxas próximas dos parâmetros do “novo normal”. Contudo, essas medidas culminaram no aprofundamento dos desequilíbrios macroeconômicos ao longo da década de 2010: desequilíbrios entre consumo, poupança e investimento; excesso de ociosidade da capacidade instalada; substancial aumento das dívidas nacionais; perda de eficiência na alocação de fatores de produção e relativa estagnação da produtividade econômica. Como observa Kroeber (2016, 210, tradução nossa), essas variáveis serão decisivas para o desempenho da economia da China nos próximos anos:

A China enfrenta, sem dúvidas, seu maior desafio em comparação a qualquer outro que já teve que superar em passado recente. Esse desafio é passar de um modelo de crescimento econômico baseado principalmente na mobilização de recursos para outro, baseado na eficiência do uso dos recursos econômicos. Dito de outra forma, a China passou as últimas três décadas investindo nos ativos necessários para se transformar em uma economia moderna. Agora, seu trabalho é maximizar o retorno desses ativos e investimentos²⁰.

A Era Xi Jinping e os limites da transição da economia da China para um “novo normal” no século 21

Quando ascendeu ao cargo de presidente da China, em março de 2013, Jin Xiping, tinha como principal objetivo continuar o processo de transição da economia chinesa para um novo normal, com a equalização dos desequilíbrios macroeconômicos da década de 2010. As próprias lideranças do Partido Comunista da China já eram cientes da necessidade da transição do modelo de crescimento econômico chinês em direção a uma economia mais eficiente na alocação dos fatores de produção e com maior capacidade no desenvolvimento de novas tecnologias

20 China face a challenge arguably greater than any it has had to overcome in the past. This challenge is to shift away from a growth model based mainly on the mobilization of resources to one based mainly on the efficiency of resource use. Another way of putting it is that China has spent the last three decades instablling the assets needed for a modern economy. Now its job is to maximize the return on those assets.





disruptivas, da Quarta Revolução Industrial no século 21. A preocupação por parte do novo governo de Xi Jinping, acerca da necessidade da combinação desses dois fatores (eficiência econômica e desenvolvimento tecnológico) como condições imprescindíveis para a continuidade do processo de convergência de renda com o mundo desenvolvido, ficou evidenciada a partir da análise dos objetivos contidos no décimo terceiro plano quinquenal lançado em 2015 (2016-2020)²¹.

Um dos pontos nevrálgicos analisados foi a adoção de políticas que resultem na equalização dos desequilíbrios macroeconômicos e reduzam a dependência de novos investimentos para sustentar a taxa de crescimento econômico chinesa. Nesse contexto, as políticas implementadas devem incentivar o aumento do consumo doméstico em detrimento da realização de novos investimentos que exacerbem o descasamento entre oferta e demanda, principalmente no setor industrial, e reduzir a interferência política nos processos decisórios das empresas estatais chinesas para evitar a má alocação de recursos econômicos como ocorreu em muitos casos a partir da eclosão da crise global de 2008 (Economy 2018).

Além da equalização dos desequilíbrios macroeconômicos e da melhoria da eficiência na alocação dos fatores de produção, as autoridades chinesas elencaram uma série de estratégias para reduzir o *gap* tecnológico da China em setores tradicionais e transformar o país em um dos principais detentores das tecnologias disruptivas da Quarta Revolução Industrial. Na visão das autoridades chinesas, a inovação tecnológica passa a ser elemento essencial para a ascensão produtiva da China na produção de bens e serviços de maior valor agregado nas Cadeias Globais. Para isso, o governo chinês anunciou um plano de investimento em Pesquisa & Desenvolvimento em áreas críticas, tais como: energia limpa, big data, segurança cibernética, inteligência artificial e tecnologia militar. Muitas dessas áreas, já contavam com pesados investimentos governamentais, mas o Plano Quinquenal de 2015 elevou as metas estipuladas para gastos na área de Pesquisa e Desenvolvimento e em setores considerados estratégicos pelas lideranças políticas da China.

O Plano quinquenal delineou também outros objetivos elencados como prioritários para o governo chinês, que convergem com a perspectiva de uma economia menos regulada por parte de Pequim. Destacam-se entre essas medidas:

21 Os planos quinquenais são um série de iniciativas lançadas pelo partido comunista chinês que visam delinear e descrever os principais objetivos socioeconômicos do país a cada cinco anos. O primeiro plano quinquenal foi lançado para cobrir o período (1953–1957), ainda na China comunista.





continuidade das políticas de combate a corrupção no próprio país e dentro do partido comunista; aumento da transparência das leis e regras do país para investidores estrangeiros, redução da interferência do Banco Central da China na determinação da paridade do renminbi em relação ao dólar; gradual abertura da conta capital que permita maior conversibilidade da moeda chinesa; elevação dos gastos públicos com políticas sociais que aumentem o consumo doméstico; combate à desigualdade econômica principalmente entre as áreas rurais e urbanas; reversão da política de filho único implementada a partir do final da década de 1970 e redução das emissões de gases causadores do efeito estufa e da exploração nas florestas naturais (Minzner 2018).

Em certa medida, as intenções proclamadas pelo Plano Quinquenal de 2015 significam redução da intervenção do Estado chinês na economia e continuidade no processo de transição da China para uma economia de mercado. Contudo, até o presente momento, as políticas adotadas pelo governo de Xi Jinping têm ido, em muitos casos, na direção oposta em várias dimensões: a liberdade de expressão diminuiu e o controle estatal da Internet se acentua cada vez mais; o combate a corrupção tem sido continuado, mas as garantias de devido processo legal dos acusados são praticamente inexistentes; existe uma tendência para a concentração pessoal do poder em Xi Jinping que, em alguns aspectos, se aproxima perigosamente da era de Mao; e, adotou-se uma política agressiva nas disputas territoriais do Mar da China Meridional e na guerra cibernética com os Estados Unidos.

No campo econômico, as medidas proclamadas pelo governo Xi Jinping têm sido muito mais tímidas do que o anunciado e, em grande medida, reforçam o *status quo* do modelo de crescimento econômico adotado a partir da crise global de 2008. Nesse sentido, as reformas implementadas nos últimos anos pelo governo chinês baseiam-se mais em mudanças marginais do que propriamente transformações do sistema econômico da China. Na prática, observou-se continuidade das políticas anteriores à eclosão da crise global de 2008. Nas palavras de Economy (2018, 119-120, tradução nossa):

Em vez de avançar com as reformas necessárias para obter maior eficiência, produtividade e racionalidade na alocação de capital, Pequim decidiu traçar um caminho menos ambicioso. O resultado, após quatro anos de reformas econômicas, é um setor estatal que continua a registrar um aumento dos estoques de dívidas, consome crédito valioso e gera novos empregos. É um modelo que favorece as mega fusões e a capacidade de competição





das empresas estatais no exterior, mas que, ao mesmo tempo, não resulta em uma política de maior abertura e competição nos mercados domésticos²².

Mesmo que tradicionalmente o *timing* histórico das reformas econômicas da China seja mais gradual e lento, observa-se perda de ímpeto por parte das lideranças chinesas na realização de reformas econômicas. Esse cenário fica mais evidente ao se comparar o ritmo das reformas econômicas da década de 1990, quando houve maciça transferência de ativos públicos para o setor privado e a China adequou-se, por exemplo, às exigências para entrar na OMC (Lardy 2014).

A contradição entre discurso e prática fica evidenciada a partir das medidas econômicas adotadas pelo governo da China. O excesso de capacidade no setor industrial chinês, por exemplo, é em parte decorrente dos investimentos realizados pelas próprias empresas estatais chinesas. Apenas na indústria do aço e carvão, onde existe importante participação de empresas estatais, a redução da produção para níveis que acompanhem a demanda resultará no corte de 4 milhões de empregos ou 0.5% da força de trabalho chinesa. Assim, as autoridades chinesas têm adotado posições mais cautelosas e de longo prazo na resolução dos desequilíbrios macroeconômicos que afligem a economia da China, mas que possam ter reflexos negativos para as lideranças políticas de Pequim. (Feldstein 2016).

Nesse cenário, a opção pela manutenção das atuais políticas que tendem a exacerbar os desequilíbrios macroeconômicos sugere que os fatores que levam as autoridades chinesas a serem mais conservadoras em relação à realização de reformas econômicas são múltiplos e ligados a questões de natureza política, econômica, social ou mesmo ideológica. Do ponto de vista político, as próprias lideranças chinesas, a partir do próprio Xi Jinping, percebem que, apesar dos riscos associados ao surgimento dos desequilíbrios macroeconômicos, é preferível manter a economia chinesa sob controle estatal. Ou seja, as lideranças chinesas têm optado por um modelo denominado pelas próprias lideranças como “socialismo com características chinesas”. O aprofundamento das reformas econômicas implica maior risco de instabilidade social em virtude dos possíveis impactos negativos que as reformas econômicas possam ter sobre o aumento do desemprego, à medida que as reformas econômicas reduzam os empregos nas empresas estatais. Uma política de contração mais radical do crédito afetará diretamente as empresas

22 Instead of pushing forward with the reforms necessary to realize greater efficiency, productivity, and rationality in the allocation of capital, Beijing has elected to chart a less ambitious course. The result after four years of economic reform is a state sector that continues to incur ever-higher levels of debt, consume valuable credit, and provide new jobs. It is a course that favors mega-mergers to support SOEs' ability to compete abroad but not open to the door for greater competition at home.





estatais pertencentes aos governos locais que apresentam maiores níveis de endividamento e fragilidade financeira. Por último, persistem focos de resistência na própria burocracia das empresas estatais ligadas à estrutura de poder do próprio Partido Comunista. Existe forte relação entre as lideranças políticas chinesas e a própria burocracia das empresas estatais que organizam lobbies na estrutura do Partido Comunista para impedir a adoção de medidas econômicas que possam reduzir subsídios e acesso a crédito preferencial destinados às empresas estatais da China.

A histórica relação entre a expansão da classe média e a demanda por participação política parece encontrar limites na China, que devem ser necessariamente reconhecidos hoje: uma China próspera e poderosa, que se mantém autoritária, é uma possibilidade significativa nas próximas décadas. No caso chinês, a tecnoburocracia estatal e o Partido Comunista (fortemente imbricados) são os principais adversários da transição democrática e eles têm conseguido muito sucesso em associar a nova classe empresarial privada ao regime autoritário. Deste modo, vastos setores da economia de mercado não demandam aumento do pluralismo político, diferentemente do que aconteceu na história de quase todo o mundo. Além disso, na China, o Estado sempre desempenhou um papel muito mais forte do que a sociedade civil, diferentemente dos Estados Unidos e de boa parte da Europa, onde a sociedade civil foi formada antes mesmo da criação do Estado nacional. Como o Partido Comunista teme um aumento, mesmo que limitado, do pluralismo político, avança de modo tímido com as reformas econômicas que poderiam ter consequências para o empoderamento de uma classe média e empresarial demandante de liberdades políticas e econômicas.

Para compensar a erosão de legitimidade da elite comunista, fortemente baseada em alto crescimento econômico, a saída parece ser continuar crescendo via capitalismo de Estado, com maior concentração nos gastos militares e avançar para uma política mais confrontacional com os Estados Unidos e o mundo democrático em geral. Muito diferente da lógica da União Soviética, exaurida em sua competição com o Ocidente pela alta proporção do complexo militar-industrial na economia (gastos em defesa de aproximadamente 20% do PIB na década de 1980), a lógica da China tem espaço para gigantesca expansão dos gastos militares e para um aumento do poder do complexo militar/industrial/cibernético. Assim, o “novo normal” está chegando menos normal do que seria necessário e isso tende a obstaculizar o futuro do crescimento econômico da China em virtude da contenção dos ímpetus reformistas que reduzem a capacidade de ação e controle do Partido Comunista sobre a economia chinesa.





Referências

- Amsden, Alice H. 2003. A ascensão do “resto”. Os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Fundação Editora da Unesp.
- Babones, Salvatore. 2011. The Middling Kingdom. *Foreign Affairs*, (September/October).
- Banco Mundial. 2019. The World Bank Data. Disponível em: < <https://data.worldbank.org/country/china> > . Acesso: 15 ago. 2019.
- Bank for International Settlements. 2019. BIS Statistics Explorer. Disponível em: < <https://stats.bis.org/statx/toc/CRE.html> > . Acesso: 20 abr. 2019.
- Câmara de Comércio da União Europeia na China. 2016. Overcapacity in China. An Impediment to the Party’s Reform Agenda. 2016. Disponível em: < www.european-chamber.com.cn > . Acesso: 20 mar. 2018.
- Canuto, Otaviano. 2010. “Recoupling or Switchover? Developing Countries in the Global Economy”. In *The day after tomorrow*, 31-50. Washington: World Bank.
- Chen, Zhiwu. 2015. China’s Dangerous Debt. Why the Economy Could Be Headed for Trouble. *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 3 (May/June).
- Economy, Elizabeth C. 2018. *The third revolution. Xi Jinping and the new Chinese state*. Oxford: Oxford University Press.
- Eichengreen, Barry; Park, Donghyun; Shin, Kwanho. 2011. Growth Slowdown Redux: New evidence on Middle — Economic Trap. Washington: National Bureau of Economic Statistics (NBER Working Paper No. 18673).
- Feldstein, Martin. China’s next agenda. 2016. Project Syndicate, march 29. Disponível em: < <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-growth-through-pro-market-reforms-by-martin-feldstein-2016-03> > . Acesso: 02 abr. 2019.
- Ferguson, Niall; Schularick, Moritz. *The End of Chimerica*. 2009. Washington: Harvard Business School, 2009. (Working Paper 10-037).
- Ferguson, Niall; Schularick, Moritz. 2007. ‘Chimerica’ and the Global Asset Market Boom. *International Finance*, 10:3, pp. 215-239.
- Fundo Monetário Internacional. 2019a. World Economic Outlook Database. Disponível em: < <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx> > . Acesso: 10 ago. 2019.
- Fundo Monetário Internacional. 2019b. *Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*. Washington: FMI.
- Fundo Monetário Internacional. 2015. *Staff Report for the 2015 Article IV Consultation*. Washington: IMF (IMF Country Report n. 15/234).
- Kroeber, Arthur R. 2016. *China’s economy. What everyone needs to know*. Oxford: Oxford University Press.





- Lardy, Nicholas R. 2019. *The state strikes back. The end of economic reform in China?* Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Lardy, Nicholas R. 2014. *Markets over Mao. The rise of private business in China.* Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Lardy, Nicholas R. 2012. *Sustaining China's Economic Growth After the Global Financial Crisis.* Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Manzi, Rafael Henrique Dias. 2019. Economic globalization in the global post-crisis of 2008: limits and deadlocks. *Brazil. J. Polit. Econ.* [online], vol. 39, n. 3, pp. 470-484. Doi: <https://doi.org/10.1590/0101-35172019-2922>.
- Mckay, Huw; Song, Ligang. 2012. "Rebalancing the Chinese Economy to Sustain Long-Term Growth". In *Rebalancing and Sustaining Growth in China*, 1-18. Camberra: The Australian National University.
- Mckinsey Global Institute. 2015. *Debt and (not much) deleveraging.* London: Mckinsey & Company.
- Morris, Charles R. 2009. *O Crash de 2008. Dinheiro Fácil, apostas arriscadas e o colapso global do crédito.* São Paulo: Quatro Edições Ltda.
- Minzner, Carl. 2018. *End of an Era. How China's Authoritarian Revival is Undermining its Rise.* Oxford: Oxford University Press.
- Roach, Stephen S. 2015. *China's Complexity Problem.* Project Syndicate, August 30. Disponível em: < <http://www.project-syndicate.org/commentary/china-complexity-problem-by-stephen-s--roach-2015-08> > . Acesso: 05 abr. 2018.
- Sharma, Ruchir. 2016. *The rise and fall of Nations. Forces of change in the post-crisis world.* New York: W. W. Norton & Company Ltd.
- Summers, Larry H. 2016. *The Age of Secular Stagnation.* *Foreign Affairs* (march/april).
- United States Census Bureau. *Population.* 2018. Disponível em: < <http://www.census.gov/> > . Acesso: 13 abr. 2018.
- University of Groningen University of California. 2020. *Total Factor Productivity at Constant National Prices for China [RTFPNACNA632NRUG]*, retrieved from FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis. Disponível em: < <https://fred.stlouisfed.org/series/RTFPNACNA632NRUG> > . Acesso: 20. Mar. 2020.
- Wei, Shang-Jin; Xie, Zhuan; Zhang, Xiaobo. 2017. "China's Transittion to a More Innovative Economy: Progress and Challenges". In *China's New sources of Economic Growth*, 173-211. Acton: Australian National University.
- Zhu, X. 2012. *Understanding China's Growth: Past, Present, and Future*", *Journal of Economic Perspectives*, 26(4): 103-24.





Parceria China e Rússia: bases reais para superar desconfiança histórica

Russian China partnership: real bases to overcome historical mistrust

DOI: 10.21530/ci.v15n2.2020.991

Giorgio Romano Schutte¹

Victor Sant'Anna Debone²

Resumo

Na década de 1990, após o fim da União Soviética, a Rússia parecia estar condenada a um papel marginal e subordinado no sistema internacional. De outro lado, a China parecia ter conectado suas aspirações para o desenvolvimento, em parceria com os EUA. Dessa forma, uma aproximação entre Beijing e Moscou era considerada pouco provável. Isso mudou drasticamente a partir da primeira década de 2000 e, na segunda década, consolidou-se uma nova realidade na Eurásia. Trata-se de um processo a respeito do qual há divergência na literatura. De um lado, enfatiza-se o novo caráter estratégico dessa parceria e, de outro, valorizam-se suas contradições e fragilidades. A tese defendida neste artigo é a de que, para a compreensão da dimensão da relação China-Rússia, é preciso reconhecer a simultaneidade de novas visões entre as lideranças chinesas e russas, não somente a respeito do cenário internacional mas, sobretudo, acerca de suas aspirações para garantir o desenvolvimento de forma soberana. Serão analisados os principais componentes da parceria entre os dois países: as relações econômicas; a aproximação militar; a Organização para Cooperação de Xangai (SCO); a Iniciativa Cinturão e Rota (BRI); a coordenação no Conselho de Segurança da ONU, e a diplomacia presidencial Putin-Xi.

Palavras-chave: Geopolítica; Parceria Eurásia; China; Rússia.

1 Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Amsterdam (1987) e Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2003). Professor Associado na Universidade Federal do ABC (UFABC), credenciado nos Cursos de Relações Internacionais (BRI) e Ciências Econômicas (BCE), membro do corpo docente dos Programas de Pós-Graduação em Economia Política Mundial (EPM) e em Relações Internacionais (PRI). Bolsista Produtividade CNPQ-2. Apoio CAPES. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5225-469X>; email: giorgio.romano@ufabc.edu.br

2 Bacharel em Relações Internacionais e em Ciências e Humanidades pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Foi bolsista de Iniciação Científica pelo CNPq e da Fapesp. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2101-7277>; email: debonev@gmail.com

Artigo submetido em 22/08/2019 e aprovado em 29/03/2020.





Abstract

In the 1990s, after the end of the Soviet Union, Russia looked condemned to a marginal and subordinated role in the international system. On the other hand, China seemed to have linked itself to the US to achieve its development aspirations. By this, a partnership between China and Russia didn't seem likely. This changed drastically since the beginning of 2000 and in the second decade, a new reality in Eurasia was consolidated. However, the literature diverges on how to analyze this process. On the one hand, emphasis is given to the new characteristics of this partnership. On the other, more attention is given to its contradictions and fragilities. Our thesis is that for an understanding of the dimension of China-Russian relations it is important to recognize the simultaneous changes in visions in China and Russian leadership. Not only regarding the international scene, but, even more important, also in relation to its aspiration for a sovereign national development process. To sustain this thesis the main aspects of the partnership will be analyzed: the economic relations; military cooperation; the Shanghai Organization for Cooperation (SCO); the Belt and Road Initiative (BRI); the coordination in the UN Security Council; and the presidential diplomacy of Putin and Xi.

Keywords: Geopolitics; Eurasia Partnership; China; Russia.

Introdução³

Ao fim da Guerra Fria, os Estados Unidos emergiram como a grande e única superpotência, assumindo papel de liderança no sistema internacional, respaldados por suas capacidades militar e tecnológica, além de seu poder sobre o sistema monetário. No que se refere à Eurásia, os EUA se colocavam como árbitros de qualquer grande disputa, tendo poder suficiente para manipular ou confrontar a geoestratégia de todos os *players* da região. Esse quadro mudou a partir do final da década de 2000. Um dos fatores mais surpreendentes foi a consolidação da aproximação entre a China e a Rússia, objeto deste artigo. Brzezinski (1997), ao analisar, na década de 1990, potenciais ameaças à hegemonia dos EUA — às quais estes deveriam se antecipar — considerava o cenário de uma aliança Rússia-China menos provável. Fato é, porém, que a segunda década do século XXI foi marcada, entre outras coisas, por uma parceria cada vez mais forte entre a

³ Este trabalho contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) — Código de Financiamento 001.





República Popular da China, sob a liderança de Xi Jinping, e a Federação Russa, sob a de Vladimir Putin.

Em perspectiva histórica, trata-se de um fenômeno inesperado e que pode ser entendido no contexto das rivalidades geopolíticas e geoeconômicas dos dois países com a aliança norte-atlântica (EUA e Europa). Acima de tudo, na perspectiva de Moscou, a emergência da China tende a se tornar um contrapeso na balança de poder do sistema internacional. Ao mesmo tempo, cresceu a distância entre os dois países em termos de poder econômico. O *boom* econômico que se verificou na República Popular da China no início do século XXI tornou-a mais poderosa e dinâmica do que a Federação Russa. O Produto Interno Bruto (PIB) da China em 1990 era equivalente ao da União Soviética. Em 2010, a economia chinesa já havia se tornado quatro vezes maior que a da Rússia e, em 2018, o PIB da China alcançou nível superior a oito vezes o da Rússia (World Bank Group 2019).

Um passo crucial no processo de reaproximação entre os dois países foram as negociações para a demarcação e a pacificação de 4.200 km de fronteira entre as duas nações, concluídas em meados de 2008. O que predominou em seguida, ao longo da década de 2010, foi uma visão estratégica compartilhada a respeito da integração da Eurásia. Além do interesse comum das duas potências em integrar-se à Ásia Central, a China se apresentou como parceira no desenvolvimento das regiões da Sibéria e do extremo oriente russo, sobretudo nos setores agrícola, mineral e de serviços e para a construção de infraestrutura para transporte, em particular de petróleo e gás natural. A Iniciativa Cinturão e Rota (BRI, na sigla em inglês) é o grande projeto que tem guiado os investimentos chineses em favor da integração da Eurásia. Enquanto isso, a Organização para Cooperação de Xangai (SCO) tem sido ampliada, tanto em número de países-membros quanto em escopo de atuação, e se tornou elemento central na nova parceria Rússia-China.

Neste artigo são analisados alguns eixos principais dessa nova parceria. Com isso, pretende-se contribuir para o debate a respeito do seu significado: se pragmático-conjuntural ou estrutural e duradouro. O ensaio tem seis seções, incluindo a introdução e as conclusões. Na segunda seção, será apresentado o debate acerca do significado da recente aproximação entre os dois países. Na terceira e na quarta, serão abordadas as mudanças de orientação interna na Rússia e na China, que explicam a nova base para a relação. Finalmente, na quinta seção serão apresentadas as várias componentes dessa parceria: as relações econômicas, a aproximação militar, a Organização para Cooperação de Xangai (SCO), a Iniciativa





Cinturão e Rota (BRI), a coordenação no Conselho de Segurança da ONU e a diplomacia presidencial Putin-Xi Jinping.

O debate

Em 1997, no livro *The Grand Chessboard*, Zbigniew Brzezinski apresentou uma análise da geopolítica na Eurásia na conjuntura pós-Guerra Fria, sob a ótica do realismo estadunidense. O contexto da obra em questão era de consolidação do sistema internacional sob a ordem unipolar dos Estados Unidos, após a desintegração da União Soviética, cinco anos antes. O autor se inspirou no conceito de *heartland*, da geografia política de Mackinder, para destacar a centralidade geopolítica do território:

A Eurásia é o maior continente do globo e é geopoliticamente axial. Uma potência que dominasse a Eurásia controlaria duas das três regiões mais avançadas e economicamente produtivas. Um mero olhar sobre o mapa também sugere que o controle sobre a Eurásia quase automaticamente implicaria a subordinação da África, tornando o hemisfério ocidental e a Oceania geopoliticamente periféricos ao continente central do mundo (...). Felizmente, para [os Estados Unidos da] América, a Eurásia é grande demais para ser politicamente unificada (Brzezinski 1997, 31, tradução própria⁴).

Assim, evitar a formação de um bloco hegemônico contrário aos interesses dos EUA na Eurásia era crucial para manter sua liderança global (Brzezinski 1997).

Ao longo da década de 2000, Rússia e China consolidaram sua capacidade de garantir tanto a soberania do Estado em âmbito doméstico quanto a projeção de poder no âmbito global, em particular na Eurásia. Juntou-se a isso crescente aproximação entre os dois países. Diante dessa realidade, identificam-se duas posições distintas nas análises que passaram a ser propostas. A primeira relativiza essa aproximação e tenta enfatizar sua fragilidade e instabilidade. A segunda, ao contrário, entende que essa parceria se tornou parte das próprias estratégias de desenvolvimento e de política internacional de ambos.

4 Texto original: Eurasia is the globe's largest continent and is geopolitically axial. A power that dominates Eurasia would control two of the world's three most advanced and economically productive regions. A mere glance at the map also suggests that control over Eurasia would almost automatically entail Africa's subordination, rendering the Western Hemisphere and Oceania geopolitically peripheral to the world's central continent (...) Fortunately for America, Eurasia is too big to be politically one.





A tese do fraco potencial da parceria se baseia, em primeiro lugar, no padrão histórico de desconfiança. Gabuev (2015), por exemplo, enfatizou a força do “eurocentrismo” de Moscou. O autor deu como exempla crise com a Ucrânia em 2006, envolvendo o fornecimento de gás natural através do gasoduto que se estende até a Europa Ocidental. Moscou lançou um projeto em conjunto com a China pelo desenvolvimento de dois gasodutos transfronteiriços para mostrar sua capacidade de diversificação. Mas, quando o conflito foi resolvido, o tal projeto foi abandonado ao mesmo tempo em que Moscou priorizou o desenvolvimento do gasoduto Nord Stream I com a Alemanha. Percebendo que a Rússia estava apenas usando a China como forma de negociar com a Europa, os chineses iniciaram uma cópia maciça e sem licença de produtos militares de alta tecnologia russa, provocando temor, por parte dos russos, quanto à venda de suas armas mais avançadas (Gabuev 2015, 3). Além disso, Moscou teria receio de perder influência sobre os países da Ásia Central e até mesmo o controle total sobre a porção oriental de seu território, diante dos investimentos massivos da China na Ásia Central, na Sibéria e no Extremo Oriente do território russo.

Outro cético a respeito da consistência da parceria estratégica foi Bobo Lo (2017). Este autor reconheceu haver concordância entre Moscou em Beijing sobre uma ordem mundial em que os EUA seriam contrabalanceados por outras grandes potências, livre do intervencionismo liberal do Ocidente. E que os líderes da China e da Rússia teriam, de fato, ótima relação, com posicionamento conjunto em questões específicas e sem disputas sérias entre seus países. No entanto, o autor enfatizou as diferenças em termos de percepção sobre o futuro do sistema internacional, bem como em suas relações com os Estados Unidos (Lo 2017). Para Lo, as lideranças russas detinham uma visão essencialmente negativa sobre a ordem mundial constituída a partir da derrota soviética na Guerra Fria e, por este motivo, ansiavam pelo declínio da hegemonia estadunidense como oportunidade para a Rússia reassumir uma posição de liderança. Enquanto isso, o autor argumentava que a liderança chinesa sabe o quanto se beneficiou da globalização e que teria interesse em não fragilizar a estabilidade e a previsibilidade do sistema internacional. As lideranças chinesas viam a Rússia como um dos vários elos a sustentar a relação balanceada entre as duas potências líderes: China e Estados Unidos. A relação sino-americana, nesse sentido, seria diferente da estabelecida entre Rússia e EUA no século XXI, quase inteiramente caracterizada pelas tensões em disputas geopolíticas e, a partir de 2014, pelas progressivas sanções econômicas sobre a Rússia e o abandono da cooperação na redução de armas nucleares.





O autor ainda afirmou que os projetos regionais de Rússia e China teriam uma diferença fundamental. Na visão do autor, a agenda de Moscou estaria voltada basicamente para o Leste Europeu, para o Oriente Médio e para o Ártico. Por sua vez, a agenda de Beijing teria como prioridade desafiar a primazia regional dos Estados Unidos na Ásia-Pacífico, isolar o Japão e projetar a força naval chinesa (Lo 2017).

Já o principal argumento que valoriza e enfatiza o significado histórico e duradouro da parceria sino-russa se baseia na crescente rivalidade com os EUA. Cox (2016) considerou bastante parecido o descontentamento de Rússia e China em relação à posição do Ocidente na governança de instituições internacionais e à má distribuição do poder no sistema normativo vigente. Isso não significaria, contudo, que a Rússia e/ou a China pretenderiam revolucionar a ordem dominante, mas tão somente defender mecanismos de garantia aos princípios da soberania e não-interferência (Cox 2016). O autor identificou a Guerra ao Terror como um fator importante que estimulou a aproximação. O combate global ao jihadismo até recebeu, em um primeiro momento, amplo apoio de Rússia e China, que reconheceram o terrorismo motivado pelo fundamentalismo islâmico como uma das principais ameaças não-tradicionais à segurança internacional. Ao longo dos anos, entretanto, as duas potências foram se posicionando contra o unilateralismo dos Estados Unidos, enxergando a Guerra ao Terror como instrumento em favor da reafirmação de sua hegemonia.

Em uma abordagem da Economia Política Internacional, Van der Pijl (2006) enfatizou o fator dinâmico da inserção internacional dos dois países no sistema internacional dominado pelo bloco ocidental liderado pelos EUA. O autor remete-se à lógica do que classificou como ‘Estado contendor’. A própria dinâmica do capitalismo liderado, primeiro pelo Império Britânico e, mais tarde, pelos Estados Unidos, forçaria as demais sociedades a integrarem esse sistema de forma subalterna ou a assumirem posição de contendores. Esta segunda opção pressupõe a existência de um bloco de poder interno, centralizado em torno de um Estado que busque superar os constrangimentos às suas aspirações de desenvolvimento e uma inserção internacional autônoma. O caráter autoritário do Estado nessa fase seria um fator crucial para mobilizar sua base social no esforço de *catch-up*. Essencialmente, a China e a Rússia buscariam evitar que as classes dominantes do Ocidente lograssem desestruturar a capacidade dos Estados contendores em manter a dinâmica das suas economias, contrariando, assim, os interesses de acumulação do centro, chamado pelo autor de “*Lockian heartland*”. A consistência da parceria





derivaria, nessa perspectiva, do entendimento, por parte das lideranças de ambos os países, de que ela contribuiria para seus projetos nacionais e para suas estratégias de inserção internacional, da mesma forma que as classes dominantes europeias teriam entendido, no pós-guerra, a vinculação com os EUA como funcional para sua estratégia de acumulação (Van der Pijl 2012).

Tratam-se de processos dinâmicos, não estáticos. Se a parceria sino-russa na década de 2000 tinha caráter mais pragmático e ainda fortemente marcado pela desconfiança, adquiriu nova dinâmica na década de 2010. Não se trata de desconsiderar o peso do padrão histórico de desconfiança, mas entender que outros fatores sobrepuseram-se. E a desconfiança parece ter sido desmontada a cada encontro entre Putin e Xi. Vários analistas russos (Bordachev 2014; Kashin 2014; Sharyshev 2016) defenderam, inclusive, a necessidade de superar a desconfiança histórica contra a China. Esses autores condenaram o que entenderam como o tradicional eurocentrismo russo⁵ e o protecionismo, e defenderam a intensificação das relações com a China. No mesmo período, na própria China, vários autores defenderam a necessidade de reconhecer e tentar superar a desconfiança russa com relação à China. Yinhong (2015), por exemplo, enfatizou a tendência de redução drástica da influência dos EUA na Ásia, enquanto a China passou a ocupar posição dominante na região. O autor alertou, porém, para o “ressentimento e desconfiança” da Rússia, colocando como desafio central para a China diminuir essa desconfiança.

Diante dessa nova realidade, Brzezinski (2016) não desistiu de classificar China e Rússia como “dois Estados potencialmente ameaçadores⁶” (tradução própria). Dois anos depois, o próprio Departamento de Defesa dos EUA reforçou essa ideia ao declarar os dois países como prioridade para a sua atuação, considerando “a magnitude da ameaça que representam para a segurança e prosperidade dos EUA”⁷ (Department of Defense 2018, 4).

Brzezinski (2016) apontou a necessidade para os EUA de garantir que pelo menos um dos dois se tornasse “um parceiro na busca de estabilidade regional e global⁸”. Diante da nova realidade o argumento não é mais a respeito da pouca probabilidade de uma aproximação Rússia-China, mas um chamado para que a

5 Ver a respeito da discussão sobre o caráter eurocentrista da Rússia: Segrillo (2016).

6 Texto original: *two potentially threatening states*.

7 Texto original: *...the magnitude of the threats they pose to U.S. security and prosperity*.

8 Texto original: *a partner in the quest for regional and then wider global stability*





Rússia entenda que seu futuro, “se agir inteligentemente⁹” (tradução própria), está em se perceber como um Estado-nação Europeu no âmbito do processo de integração desse continente. Caso contrário, a Rússia não teria capacidade de resistir ao que o autor vê como pressão demográfico-territorial da China e, mais em geral, subordinação à predominância chinesa. O autor ainda avalia que isso somente teria chance de acontecer na era pós-Putin.

A convergência de interesses entre dois Estados contendores

A aproximação com a China, do ponto de vista da Rússia faz parte, em nossa análise, de sua estratégia nacional para se reerguer como uma potência regional com projeção global. Esta trajetória interna, crucial para o entendimento da relação que iria se desenvolver com a China, será recuperada na subseção seguinte. Ao mesmo tempo, a parceria que se formou na década de 2010 deve ser entendida também a partir de mudanças na própria China. No período pós-crise global de 2008, começou a surgir um novo pensamento na liderança chinesa, que iria se consolidar na presidência do Xi Jinping (Jiechi 2017). O contexto da nova estratégia chinesa será analisado em seguida.

O Ressurgimento da Rússia como Estado contendor e ator global

Em 1991, após o colapso da União Soviética, Boris Yeltsin assumiu a primeira presidência da Federação Russa com um discurso pró-Occidente e em favor da modernização, via cooperação com a Europa e os EUA (Gordon 1996). A abertura abrupta e as medidas liberalizantes ao longo do governo Yeltsin tiveram efeito traumático para a sociedade russa. Em âmbito doméstico, cresceu o sentimento de estar sendo pressionado por um Occidente arrogante e predador, determinado a difundir seus valores liberais, ao mesmo tempo em que alimentava as oligarquias que haviam se formado com as largas privatizações do período de transição. Van der Pijl (2006) argumentou que a crise de 1998 da Rússia foi um momento crucial para derrubar ideias ingênuas sobre privatizações e democratização no país, abrindo espaço para que se criasse uma coalizão de forças visando a restauração

9 Texto original: *if it acts wisely*





de um Estado forte, preocupado com a reconstrução da soberania nacional e certa projeção internacional.

Vladimir Putin assumiu como presidente eleito em 2001 e manteve, em um primeiro momento, o discurso moderado, afirmando que a Rússia seria parte da cultura europeia e dando seguimento ao pacote de reformas iniciadas após a moratória de 1998 (Åslund 2008). Gradualmente, ao longo da década de 2000, o governo Putin optou por “um novo tipo de postura contendora [ao Ocidente], capitalista, mas com primazia restaurada para a direção estratégica pelo Estado” (Pijl 2006, 356, tradução própria¹⁰). Observa-se que os primeiros dois mandatos de Vladimir Putin (2001-2008) coincidiram com a alta dos preços do petróleo, o que permitiu a retomada da capacidade de investimento pelo Estado.

O próprio Vladimir Putin começou a defender maior relação com a China (“navegar nos ventos chineses”) e, em 2012, foi criado o Ministério para o Desenvolvimento do Extremo Oriente Russo. Poucos anos depois, o governo russo publicou o documento *Conceito de Política Externa da Federação Russa*, que enfatizou a relação com a República Popular da China. Primeiro, para promover conjuntamente a “liderança coletiva”, através do engajamento com grupos tais como o G20, BRICS, SCO e RIC. E, segundo, para afirmar que a Rússia continuaria a desenvolver com a China “uma parceria e cooperação estratégica abrangente”, baseada na confiança, e que “intensificaria proativamente a cooperação em todas as áreas”, incluindo a resolução de problemas regionais e globais urgentes, e a cooperação em organizações internacionais e associações multilaterais (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation 2016).

A incorporação da Crimeia à Rússia, em março de 2014, foi um novo marco na já desgastada relação com o Ocidente. Os Estados Unidos e seus aliados reagiram com sanções econômicas e isolamento político: expulsão da Rússia do G8, suspensão do Conselho da Europa, congelamento do processo de adesão à OCDE e interrupção dos projetos de cooperação com a OTAN (Trenin 2014). No mesmo período, foi aberta outra frente para a Rússia projetar sua liderança regional baseada na força militar e diplomacia, em contraposição à política estadunidense: a Síria. Já em 2012, a administração Putin tinha se recusado a auxiliar a estratégia de Washington em derrubar o presidente Bashar al-Assad (Trenin 2014). Em 2013, os EUA terminaram por aceitar uma oferta de Putin de negociar um acordo

10 Texto original: *a new type of contender posture [to the West], capitalist but with restored primacy for strategic direction by the state, and under a broadly 'Eurasian' ideology, began to take shape after 1998.*





para operacionalizar a retirada de armas químicas do território sírio, o que — da perspectiva do Kremlin — simbolizou a retomada da “paridade diplomática” entre a Rússia e os Estados Unidos para assuntos de segurança (Tisdall 2018).

China na era Xi Jinping

A partir da crise financeira de 2008 e, sobretudo, a partir da eleição do Xi Jinping em 2012, a China começou a buscar uma estratégia mais autônoma e assertiva. Para isso, ela precisaria, e poderia disputar o controle de tecnologias e mercados. Tais controles são pré-condição para que ela mesma possa organizar e centralizar cadeias globais de valor, subir na hierarquia da divisão internacional de trabalho e se apropriar de uma parcela maior do valor adicionado (Schutte e Debone 2018). Embora tenha projetado seu poder internacional a partir da sua força econômica, a China vem ampliando, em paralelo, sua musculatura militar em termos de capacidade ofensiva e sofisticação de aparato. Entre 2007 e 2016, aumentou em 118% os gastos com Defesa, registrando 13% dos investimentos totais do planeta em 2016, à frente da Rússia (3^a colocada, com 4,1%) e atrás apenas dos Estados Unidos, com gastos ainda muito superiores, equivalentes a 36% do total (Sipri 2017).

A nova projeção internacional da China envolve o estabelecimento de uma nova relação com os EUA, de igual para igual. Isso implica desafiar a primazia norte-americana na Ásia, incluindo o Oriente Médio. Nesse contexto, Moscou surgiu como um parceiro fundamental. A ofensiva asiática da China tem como carro chefe o conjunto de projetos de desenvolvimento de infraestrutura física e digital em países de todo o continente asiático, através da BRI, que será abordada à frente.

Em votação na Assembleia Geral da ONU, 100 nações se puseram contrárias à incorporação da Crimeia pela Rússia, contra apenas 11 que se posicionaram a favor. A China se absteve. Essa abstenção não somente reforçou sua tradicional posição formal de neutralidade. Guangcheng (2015), pesquisador sênior da Academia Chinesa de Ciências Sociais, chamou a crise na Ucrânia de 2014 e as medidas tomadas pelo Ocidente de “*oportunidade estratégica*” para a China, porque “...*pode forçar a Rússia a se aproximar ativamente do Oriente e desenvolver relações mais estreitas com a China*”¹¹ (2015, 85, tradução própria).

11 Texto original: *...they may force Russia to actively approach the east and to develop closer relations with China.*





No caso do Oriente Médio, a China entendeu que a Rússia atuava também em favor de seus interesses, o que explica seu apoio à Rússia (Prashad 2019). A ideia era que a Rússia não ficasse isolada em seu movimento de desafio à política intervencionista dos Estados Unidos, sobretudo se for considerado o contexto das mencionadas sanções econômicas aplicadas pelo Ocidente à Rússia após a incorporação da Crimeia.

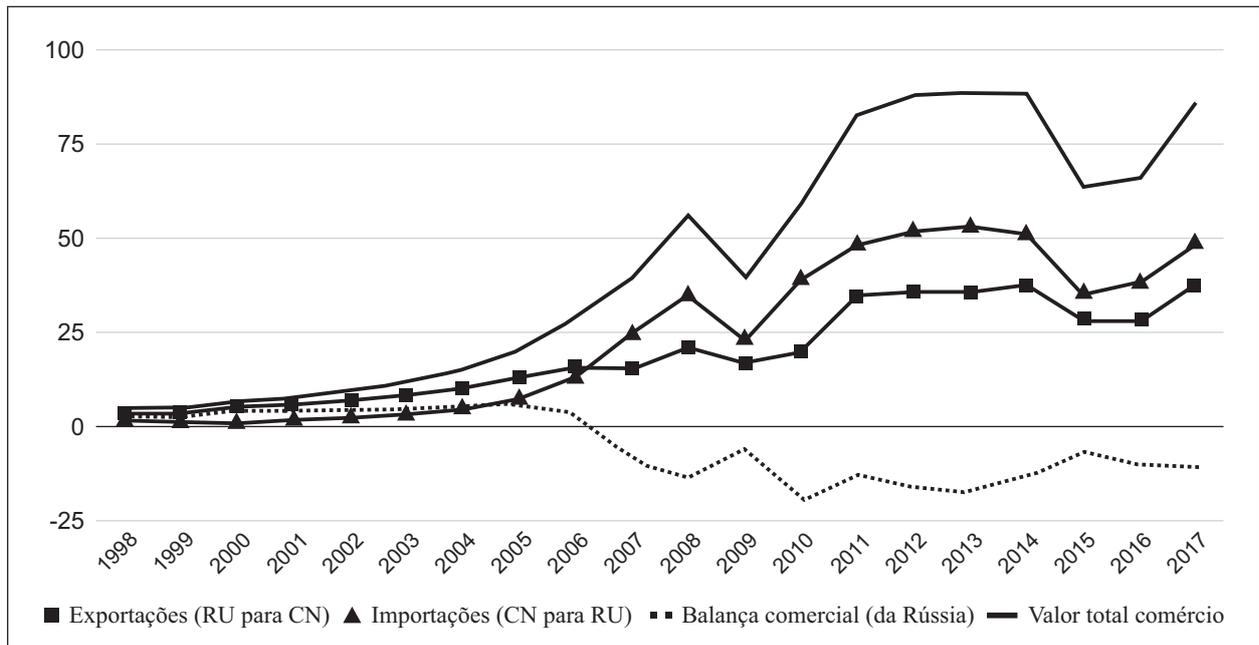
Superar a desconfiança — “Catching the Chinese wind”

A seção anterior apontou para uma objetiva convergência, embora parcial, de interesses geopolíticos entre a Rússia e a China a partir de suas recentes estratégias nacionais. Apesar disso, ainda opera o mencionado histórico de desconfiança entre os dois países, a partir do qual divergências existentes podem ser acentuadas. Em seguida, serão apresentadas algumas áreas específicas para avaliar a solidez da parceria que se vem construindo: as relações econômicas; a aproximação militar; a Organização para Cooperação de Xangai (SCO); a Iniciativa Cinturão e Rota (BRI); a coordenação no Conselho de Segurança da ONU; e a diplomacia presidencial Putin-Xi Jinping.

Relações Econômicas

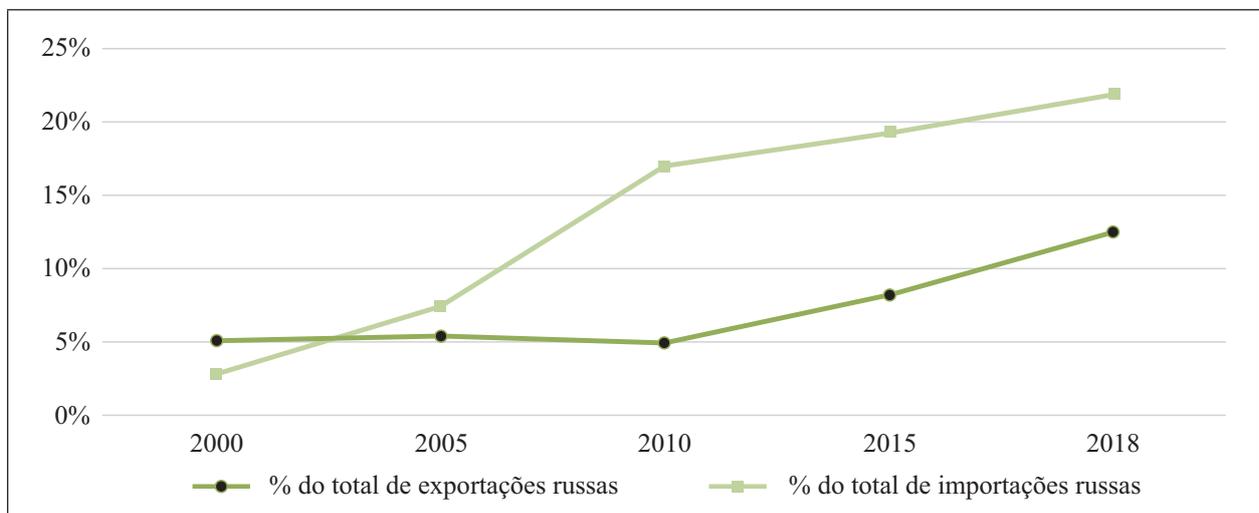
O comércio bilateral entre China e Rússia já tinha sido impulsionado pelo forte crescimento econômico que ambos os países tiveram ao longo da década de 2000. A China registrou a impressionante média de 10,4% ao ano entre 2000 e 2010, enquanto a Rússia atingiu média de 5,4% no mesmo período. Em 2001, a China era o terceiro principal destino das exportações russas e a sétima origem de importações. Como pode ser observado no Gráfico 1, houve forte aumento da corrente do comércio na década de 2010. É possível notar também a evolução da balança comercial e do volume total da circulação de bens entre os dois países, de 1998 a 2017. Com relação à inflexão existente em 2015, trata-se de consequência, sobretudo, da queda do preço do petróleo. Ela é seguida de recuperação relativamente rápida, reflexo, sem dúvida, do fortalecimento da parceria entre os países.



Gráfico 1. Comércio Bilateral Rússia-China, 1998-2017 (em US\$ bilhões)


Fonte: Elaboração própria com base em UN Comtrade Database.

As sanções de alcance progressivo, impostas pelos Estados Unidos e pela União Europeia sobre a Rússia, ampliaram a vulnerabilidade econômica do país, já fortemente afetado pela queda dos preços do petróleo a partir da segunda metade de 2014. Foi justamente esse contexto que evidenciou a China como a principal oportunidade para a economia russa. O Gráfico 2 mostra o constante crescimento da participação chinesa tanto como destino quanto como origem do comércio russo. A partir de 2017, a China consolidou-se como principal parceiro comercial da Rússia.

Gráfico 2. Participação da China no total de importações e exportações da Rússia (2000-2018)


Fonte: Elaboração própria com base em UN Comtrade Database.



Existe, porém, dupla assimetria. A primeira é o déficit comercial que a Rússia passou a ter com a China a partir de 2000. A segunda é que o comércio entre os dois países tem para a China um peso muito inferior ao que tem para a Rússia. Em 2017, a China era o destino de 10,4% das exportações russas e origem de 21,2% de suas importações. Já para a China, a Rússia é o destino de menos de 2% das exportações e origem de pouco mais de 2% das importações. Junta-se a isso um padrão centro-periferia na pauta comercial da Rússia. Estima-se que aproximadamente 70% das exportações da Rússia para a China sejam do setor de energia, enquanto as exportações da China para a Rússia são majoritariamente de maquinário, entre os quais equipamentos de exploração de petróleo negados pelo Ocidente a partir das sanções iniciadas em 2014.

Enquanto a Rússia estava à procura de mercados para suas exportações de petróleo e gás natural, a China se tornou, desde 2009, o maior consumidor mundial de energia primária. De fato, o principal fator de risco à segurança energética da China é sua crescente dependência das importações de petróleo, que, em 2018, corresponderam a aproximadamente 72% do fornecimento à demanda interna (BP, 2019). A cooperação bilateral entre Rússia e China no setor de energia logrou expressivo crescimento com a construção de oleodutos e intensificação do fluxo de navios petroleiros russos. Entre 2009 e 2017, a exportação de petróleo da Rússia para a China aumentou de 539 mil barris por dia (bpd) para 1,25 milhão bpd (BP 2010; BP 2018). Em 2015, a China superou a Alemanha como país que mais importava petróleo da Rússia (Bachman 2016). E, ao fim de 2016, a Rússia superou a Arábia Saudita como o maior fornecedor de petróleo para a China (Aizahu & Meng 2017). No caso do gás, 2019 marcou uma mudança significativa, com a inauguração do sistema *Power of Siberia*¹² (Gazprom 2018; Gazprom 2019), cujas obras foram iniciadas em 2014 pelas empresas Gazprom e CNPC e que compreende 3.170 km de dutos para o transporte de 38 bilhões de metros cúbicos (bcm) de gás natural.

Os dados mostram aumento significativo das relações econômicas em números absolutos e relativos. Isso é reflexo da crescente potência econômica da China, mas também da resposta russa às sanções econômicas impostas pelo Ocidente. O movimento aponta claramente para um fortalecimento da parceria, mas a solidez dependerá da habilidade chinesa em lidar com as assimetrias apontadas, garantindo real relação ganha-ganha.

12 De acordo com a Gazprom, em julho de 2018 as obras alcançaram 90,1% do plano de implementação, enquanto as instalações necessárias para a produção no campo de Chayadinskoye (pressuposto no projeto) estavam em 50%, sendo mantida a previsão de que o sistema seria inaugurado em dezembro de 2019.





Aproximação militar

Em 2015, a parceria começou a se estender ao campo militar, ampliando seu caráter estratégico muito além do simbolismo da participação das tropas nas comemorações do 70º do fim da Segunda Guerra Mundial. Ainda em 2016, os dois países realizaram exercício militar naval conjunto, com duração de oito dias, no Mar da China Meridional. Foi o maior exercício conjunto até então. O fato de a operação ter sido realizada em águas disputadas pela China com Vietnã, Filipinas, Malásia, Brunei e Taiwan indicou apoio implícito da Rússia aos chineses na disputa¹³ (Wildau 2016). Em seguida, foi realizado o *Joint Sea 2017*, no Mar Báltico, que demonstrou, por sua vez, o apoio de Beijing às reivindicações da Rússia sobre suas áreas de influência (Higgins 2017).

No ano seguinte, a Rússia quis dar uma demonstração de força, com a realização do *Vostok-2018*. Foi o maior exercício militar de sua história, superando o *Zapad-81*, o maior realizado na época da União Soviética¹⁴. Tropas chinesas e mongóis participaram junto com cerca de 300 mil soldados russos (Stewart e Rahman 2018). A China já havia participado de cerca de 30 exercícios militares com a Rússia entre 2003 e 2018, mas nunca em tal nível estratégico, como o do *Vostok-2018*. Observa-se que as forças armadas da China não entram em combate desde a Guerra do Vietnã, na década de 1970. Assim, o documento sobre a estratégia de defesa do Conselho de Estado da China, lançado em 2019, enfatizou o alto nível das relações militares no âmbito da “parceria estratégica compreensiva” (The State Council Information Office of the People’s Republic of China 2019, 30). A aproximação no campo militar tem grande significado histórico e é um terreno no qual a Rússia aparece como parceiro poderoso, o que compensa, de certa forma, a assimetria no campo econômico. Essa parceria tende a agravar, inclusive, a tensão entre a Rússia e o Ocidente, o que, por sua vez, reforça a opção pela China.

Organização para Cooperação de Xangai (SCO)

Embora relacionado ao item anterior, cabe ressaltar, de forma separada, a Organização para a Cooperação de Xangai (SCO, na sigla em inglês), que contribuiu

13 Dias antes, na Cúpula do G20 em Hangzhou, o presidente Putin já havia manifestado seu apoio à China em instância da Corte de Haia sobre o assunto, afirmando também que o envolvimento de potências não-regionais seria contraproducente.

14 *Vostok* significa “leste” e *zapad* significa “oeste”, em russo.





fortemente para a reaproximação entre China e Rússia. A SCO foi criada em 2001, a partir do *Shanghai Five*, formado cinco anos antes, cujo objetivo era promover a segurança nas fronteiras entre China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão (Chung 2004). Desde 2002, houve exercícios militares conjuntos. À medida que a SCO incorporou outros países e ampliou sua agenda, consolidou-se como a principal organização regional no continente, sem nenhuma participação dos EUA. Em 2005, a Declaração da Cúpula do SCO, em Astana, defendeu a criação de um cronograma definitivo para a retirada das forças norte-americanas das bases militares na Ásia Central. Mantendo como prioridade o desenvolvimento da segurança coletiva na região, a SCO também passou a funcionar como articulação regional de caráter multifuncional, com objetivos que vão desde o desenvolvimento econômico até a criação de uma zona de paz e estabilidade com preocupações humanitárias, socioculturais e de proteção à saúde e ao meio ambiente (Molchanov 2017).

Ao fim de 2019, os membros permanentes da SCO eram os cinco que compunham o grupo *Shanghai Five*, somados ao Uzbequistão (admitido em 2001), à Índia e ao Paquistão (admitidos em 2017¹⁵). Os membros observadores incluem Mongólia (desde 2004), Afeganistão (desde 2012), Belarus (desde 2015) Irã (desde 2016), enquanto status de “parceiro de diálogo” foi dado a Armênia, Azerbaijão, Camboja, Nepal (desde 2008), Turquia (desde 2012) e Sri Lanka (desde 2015). A política do governo Trump acabou fortalecendo o papel da SCO, ao criar tensões simultâneas com a China (guerra comercial), com a Rússia (em constante tensão enquanto não suprirem as sanções econômicas) e com o Irã (rompimento unilateral do Acordo Nuclear e intensificação das sanções). Isso acabou acelerando, inclusive, o processo de adesão do Irã à SCO (Lateigne 2018).

No referido processo existe, conforme observado por Molchanov (2017), uma disputa interna entre Beijing e Moscou na SCO. A China tem se empenhado em aprofundar a pauta econômica, enquanto o governo russo mostrou certa resistência em avançar na integração econômica. Para Moscou, é mais seguro consolidar a zona de livre comércio apenas com os membros da Comunidade Econômica Eurásiana (EurAsEC), sob sua liderança, ao mesmo tempo em que concentra esforço em atuar militarmente na Ásia Central, através da Organização do Tratado

15 Em 2017, chegou-se ao acordo sobre a aceitação da Índia e do Paquistão como novos membros, que ampliou significativamente o alcance geográfico da organização. A China manteve, historicamente, boas relações com o Paquistão, enquanto com a Índia as relações são mais complexas, envolvendo o próprio conflito da Caxemira. Não obstante, as autoridades em Beijing sabem o quão importante seria a adesão completa e ativa da Índia à SCO e à BRI para o avanço da sua estratégia na Eurásia.





de Segurança Coletiva (CSTO). Ainda assim, vale notar que o secretariado da SCO e as declarações das Cúpulas presidenciais sempre tiveram o cuidado de enfatizar a sinergia com a EurAsEC e o CSTO, bem como com a BRI, a ser abordado na próxima subseção.

Em resumo, a SCO tem se mostrado importante espaço para aproximação e articulação multilateral entre seus Estados-membros. Não obstante a disputa pela liderança entre a Rússia e a China, ela fortaleceu ainda mais a parceria entre os dois, sempre em torno de uma pauta ligada às tensões com o Ocidente, em particular com os EUA.

Iniciativa Cinturão e Rota (BRI)

Em 2013, o presidente da China Xi Jinping lançou a iniciativa *One Belt One Road* (OBOR), que, anos mais tarde, teve o nome alterado para Iniciativa Cinturão e Rota (BRI na sigla inglesa: *Belt and Road Initiative*). A BRI abrange cinco vetores de conectividade: desenvolvimento de infraestrutura (dutos, linhas de transmissão elétrica e ferrovias), coordenação de políticas públicas, facilitação do comércio, integração financeira (intercâmbio em moedas locais) e ampliação do intercâmbio e diálogo direto entre os cidadãos (Makocki e Popescu 2016). A Iniciativa compreende ainda os corredores marítimos pelo Oceano Índico e o suporte financeiro do Fundo da Rota da Seda e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) (Standard Chartered Bank 2019).

O corredor *China-Central Asia-Western Asia*, elemento fundamental da Iniciativa, tinha potencial para provocar a Rússia em sua capacidade de liderança política na Ásia Central. As ambições geoestratégicas que o projeto suscita poderiam ter levado à reafirmação da desconfiança por parte de Moscou. Em sua resposta à mencionada pergunta “como diminuir a desconfiança da Rússia?”, Yinhong (2015) enfatizou a necessidade de usar a BRI não para diminuir, mas para reforçar a soberania nacional do parceiro e deixar claro que não haverá um componente militar embutido na Iniciativa. Foi nessa direção que a liderança chinesa operou ao apresentar a BRI como um projeto inclusivo e com a promessa de que parte da Rota da Seda passaria pela Rússia. Esse processo foi reforçado com a presença de destaque de Putin, em maio de 2017, no primeiro *Belt and Road Forum for International Cooperation* (BRFIC). Em 2019, ao participar como convidado de honra do Fórum Econômico Internacional de São Petersburgo (SPIEF), Xi discursou sobre a “parceria estratégica abrangente” com





a Rússia, associando a expansão da BRI à agenda de desenvolvimento sustentável da ONU. Na ocasião, enfatizou ainda a complementariedade da BRI com a União Econômica Eurasiana (EAEU), uma iniciativa russa. Isso demonstraria, na visão do líder chinês, que a BRI seria consistente com a ideia de Putin de uma “*Grande Parceria Eurasiana*” (Jinping 2019).

Sem dúvida, é em torno da BRI que a China precisará mostrar capacidade diplomática e de liderança para não antagonizar os interesses econômicos e geopolíticos russos. Existe, porém, clara disposição por parte das lideranças de ambos os países de superar a inicial e natural desconfiança russa diante da Iniciativa.

Coordenação no Conselho de Segurança

Já em 1997, Rússia e China tinham assinado a *United Nations Joint Declaration on a Multipolar World and the Establishment of a New International Order* (United Nations 1997), documento que serviu de referência para condenarem conjuntamente as intervenções ocidentais nos Bálcãs e no Afeganistão, Iraque, Irã, Mianmar, Sudão, Zimbábue e Quirguistão (Samokhvalov 2017). Em 1998, foi a primeira vez em que a Rússia e a China atuaram abertamente em conjunto no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU), contrapondo-se à ação do governo Bill Clinton em bombardear o Iraque, sem, porém, fazer uso do poder de veto (Harris e Goshko 1998). No ano seguinte, os dois países novamente se opuseram aos ataques liderados pelos EUA em Belgrado (United Nations 1999). E, em 2003, ambos se manifestaram contra a invasão dos EUA no Iraque.

Entre 2007 e meados de 2019, a China e a Rússia agiram de maneira conjunta para vetar nove resoluções no CS-ONU, sendo seis delas sobre a Síria e uma sobre a Venezuela. China e Rússia somaram, ainda, vetos contra uma resolução proposta pelos EUA e o Reino Unido sobre a situação política em Mianmar (United Nations 2007) e contra uma proposta de EUA, França, Reino Unido e outros nove Estados sobre a situação política no Zimbábue (United Nations 2008). Em fevereiro de 2019, Rússia e China mais uma vez se posicionaram lado a lado para vetar a resolução proposta pelos Estados Unidos junto ao Conselho de Segurança da ONU referente à Venezuela (United Nations 2019).

Segundo Alexander Lukin (2018), tanto Rússia quanto China valorizam o CS-ONU como a mais alta autoridade na esfera da segurança internacional, pois seus direitos de veto nessa instância igualam sua influência com a do Ocidente.





Observa-se, porém, que o uso do veto tem um histórico na Rússia da época da União Soviética. Não é o caso da China, que se notabilizou mais pela abstenção no caso de não concordância. Assim, do total de 12 vetos já realizados pela China no CS-ONU até 2019, nove deles foram a partir de 2007 e em companhia da Rússia. Isso mostra que: i) conforme a China começou a se projetar para a economia global, foi crescendo o seu interesse por engajar-se em questões de segurança nas mais diversas regiões do globo; ii) embora Moscou e Beijing não possuam visões idênticas sobre questões de conflito e segurança internacional, percebem sua proximidade diante dos demais membros permanentes do Conselho. Por este motivo, empenham-se em dar apoio mútuo e agir de forma articulada, com o objetivo de ganhar maior poder de influência em instâncias internacionais (Ferdinand 2013). Na visão de Stent, “Beijing e Moscou claramente têm um acordo para apoiar as posições uns dos outros nas Nações Unidas e não interferir em seus respectivos interesses na Síria, na Ucrânia ou no Mar do Sul da China” (Stent 2018, p. 8, tradução própria)¹⁶. A convergência e o diálogo sobre segurança internacional representam uma frente de estreitamento das relações entre China e Rússia. Ao mesmo tempo, há de se observar que o que os une é mais uma rejeição à dominação pelo Ocidente de que visões comuns sobre uma nova ordem internacional.

Diplomacia presidencial Putin-Xi

Embora os principais fatores explicativos devam ser buscados nas questões estruturais, há de se destacar o papel fundamental do protagonismo da relação entre os dois presidentes, Xi Jinping e Valdimir Putin, ambos convencidos de liderar seus países em um momento crucial para a afirmação da sua soberania diante das tentativas do bloco ocidental, liderado pelos EUA, de reorganizar e manter seu papel de liderança na economia e política internacional (Schutte, 2019).

Entre 2013 e 2019, os presidentes Xi Jinping e Vladimir Putin encontraram-se 28 vezes, reforçando a proximidade e a confiança recíproca entre os dois líderes. Assim, poucos dias depois de assumir a presidência, Xi Jinping fez sua primeira viagem justamente à Rússia. O ano de 2015 foi marcado pelas cerimônias relacionadas ao fim da II Guerra Mundial: em 9 de maio de 2015, Xi esteve na Praça Vermelha, em Moscou, para assistir ao desfile militar em homenagem ao

¹⁶ Texto original: *Beijing and Moscow clearly have an agreement to support each other's positions in the United Nations and not to interfere with their respective interests in Syria, Ukraine, or the South China Sea.*





70º aniversário da vitória de Moscou sobre o exército da Alemanha nazista em 1945, com tropas chinesas e russas marchando juntas, pela primeira vez, na Praça Vermelha. E, em 3 de setembro, Putin participou da celebração do 70º aniversário da vitória da “Guerra de Resistência do Povo Chinês contra a Agressão Japonesa e da Guerra Antifascista Mundial”, com tropas russas marchando pela primeira vez na Praça Tianamen. (Cox 2016, 6).

Observa-se também o forte componente simbólico e midiático presente nas manifestações de aproximação das duas nações. Exemplos são a condecoração de Xi Jinping com a Ordem do Apóstolo Santo André, em 2017, seguida, em 2018, pela premiação de Putin com a Medalha de Amizade da República Popular da China, no Grande Salão do Povo, em Beijing. Nesse mesmo ano Putin e Xi assistiram a uma partida amistosa entre as seleções de *hockey* da Rússia e da China, em Tianjin, prepararam panquecas juntos e brindaram publicamente com vodca, nos bastidores do *Eastern Economic Forum* (EEF), em Vladivostok. Ninguém deveria ter nenhuma dúvida de que as relações bilaterais entre China e Rússia estavam no seu melhor momento histórico.

Chamou igualmente atenção o esforço dos dois líderes para envolver o primeiro ministro da Índia, Narendra Modi. Rajagopalan (2019) caracterizou essa estratégia de “*charm offensive*”. Modi se elegeu em 2014 com uma agenda mais próxima aos EUA. A fórmula foi a recuperação da ideia do RIC (Rússia, Índia e China)¹⁷. O primeiro encontro foi no final de 2018, na cúpula do G20, em Buenos Aires. Xi destacou que, nos últimos dez anos, China, Rússia e Índia tornaram-se importantes parceiros no âmbito do G-20, do BRICS e da Organização para Cooperação de Xangai, e sugeriu que os três países defendam um novo tipo de relações internacionais (Xinhuanet 2018). Um segundo encontro dos três líderes ocorreu no ano seguinte, durante a SCO, no Quirquístão. Logo depois, houve uma terceira reunião, à margem do G-20, em Osaka, Japão. Este terceiro encontro ganhou mais destaque pelo momento de tensão entre a China e os EUA (Escobar 2019)¹⁸. Assim, entende-se que a diplomacia presidencial conjunta dos dois líderes serve não somente para dar uma sinalização ao Ocidente, mas também para fortalecer a política de aproximação diante das suas respectivas opiniões públicas.

17 Trata-se de uma iniciativa do então primeiro ministro da Rússia Yevgeny Primakov no final da década de 1990 para contrabalançar a aliança ocidental. Ela nunca tomou forma e foi superada pelo surgimento do BRICS, lançado em 2008.

18 A consolidação do diálogo de líderes do RIC gera questionamentos com relação a uma relativa fragilização do BRICS. É plausível supor que havia certa desconfiança de Jinping e Putin em relação ao novo governo que tinha tomado posse no Brasil.





Conclusões

O que pareceria pouco provável na década de 1990 tornou-se realidade nas duas décadas seguintes: a formação de uma parceria entre a Rússia e a China. Diante desse fato, a literatura se divide entre quem enfatiza o novo caráter estratégico dessa parceria e, de outro lado, quem reforça suas contradições, desconfianças e fragilidades.

Tentou-se demonstrar que o aumento do intercâmbio nas áreas econômica e política transitou para uma mudança qualitativa, visando principalmente uma coliderança na região euroasiática. Em um primeiro momento, ainda muito impregnado pela histórica desconfiança e com caráter defensivo, era justificado enfatizar tratar-se de uma relação pouco estável e induzida basicamente pelo pragmatismo. Já a partir do final dos anos 2000 e, sobretudo, com a consolidação da uma nova postura da China sob liderança do Xi Jinping, a parceria tornou-se cada vez mais estratégica. Há uma base material forte na relação entre os dois países. Enfatizou-se, nesse artigo, o papel estratégico que tem para a China o comércio bilateral de recursos energéticos com a Rússia e a capacidade da Rússia em desafiar os Estados Unidos nas áreas militar e nuclear.

Trata-se, assim, de uma Eurásia que aspira livrar-se da influência dos EUA mas, principalmente, defender seus próprios anseios de desenvolvimento com soberania nacional. O avanço dos projetos de interligação física e digital no âmbito da BRI e a consolidação de organizações regionais como a SCO estão gerando uma nova realidade geopolítica e geoeconômica.

Por outro lado, trata-se de uma dinâmica complexa. As desconfianças históricas estão ainda presentes. E, primordialmente, há inegável assimetria nas relações econômicas. A Rússia exporta matérias-primas, e a China, manufaturas de maior valor agregado. Ao mesmo tempo, a economia chinesa tem se tornado, nas últimas décadas, muito maior e mais dinâmica do que a russa. Esse desequilíbrio é compensado pela experiência militar e força nuclear russa.

Trata-se de um processo em curso, que depende muito da capacidade dos dois países de manter sua coesão social interna que, conforme atesta Van der Pijl (2014), é essencial para manter a postura de Estado contendor diante da supremacia ainda presente do capitalismo anglo-saxão. O que prevalece na segunda década de 2000 é a consciência mútua de que essa parceria é parte da vocação de cada país de ser uma potência, com direito de e capacidade para ocupar seu espaço fora da tutela e da influência dos EUA.





Referências

- Aizhu, Chen; meng, Meng. 2017. Russia beats Saudi Arabia as China's top crude oil supplier in 2016. Reuters, London, 23 jan. Disponível em: < www.reuters.com/article/us-china-economy-trade-crude/russia-beats-saudi-arabia-as-chinas-top-crude-oil-supplier-in-2016-idUSKBN1570VJ > .
- Åslund, Anders. 2008. An Assessment of Putin's Economic Policy. Washington: Peterson Institute for Economic Policy.
- Bachman, Jessica. 2016. China overtakes Germany as Russia's top crude consumer. RT, Moscow, 14 mar. Disponível em: < <https://on.rt.com/76ve> > .
- Bordachev, Timofei. 2014. Eurasian Russia in the twenty-first century. In: LIIK, Kadri. Russia's Pivot to Eurasia. Londres: European Council on Foreign Relations.
- Brzezinski, Zbigniew. 2016. Toward a Global Realignment. Strategic Vision. The American Interest. Vol 11, n° 6, Abril.
- Brzezinski, Zbigniew. 1997. The Grand Chessboard.:American primacy and its geostrategic imperatives. New York, NY: BasicBooks.
- Chung, Chien-peng. 2004. The Shanghai Cooperation Organization: China's changing influence in Central Asia. The China Quarterly, 180 (December), 2004. 989-1009.
- Cox, Michael. 2016. Not just 'convenient': China and Russia's new strategic partnership in the age of geopolitics. Asian Journal of Comparative Politics, 1 (4). 317-334.
- Department of defense. 2018. Sharpening the American Military's Competitive Edge. National Defense Strategy of The United States of America. Washington.
- Escobar, Pepe. 2019. Russia-India-China share a room with a view. In:Asia Times. Hong-Kong: op-ed, 29 jun. Disponível em: < asiatimes.com/2019/06/article/russia-india-china-share-a-room-with-a-view/ > .
- Ferdinand, Peter. 2013. The positions of Russia and China at the UN Security Council in the light of recent crises. Brussels, Directorate-General for External Policies of the European Union. Disponível em: < [europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433800/EXPO-SEDE_NT\(2013\)433800_EN.pdf](http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433800/EXPO-SEDE_NT(2013)433800_EN.pdf) > .
- Gabuev, Alexander. 2014. "The development of the Russian Far East". In LIIK, Kadri. Russia's Pivot to Eurasia. Londres: European Council on Foreign Relations.
- Gabuev, Alexander. 2015. A "soft alliance"? Russia-China relations after Ukraine crisis. London: European Council for Foreign Relations.
- Gazprom. PJSC Gazprom Annual Report 2016: The power within. Moscou: PJSC Gazprom. Disponível em: < gazprom.com/f/posts/44/307258/gazprom-annual-report-2016-en.pdf > .





- Gazprom. 2018. Power of Siberia gas pipeline completed by 90.5 per cent, 1,954 kilometers built. Gazprom News and Events, Moscow, 25 jul. Disponível em: < www.gazprom.com/press/news/2018/july/article446731/ > .
- Gazprom. 2019. Gazprom and CNPC discuss ongoing preparations for gas supplies to China via Power of Siberia. Gazprom News and Events, Moscow, 07 jun. Disponível em: < www.gazprom.com/press/news/2019/june/article482074/ > .
- Guangcheng, Xing. 2015. The Ukrainian Crisis in 2015 and Russia's Choice. Contemporary International Relations. Vol. 25, N° 2, March/April.
- Gordon, Michael R. 1996. Russia and I.M.F. agree on a loan for \$10.2 billion. The New York Times, New York, 23 fev. Section A, Page 1. Disponível em: < www.nytimes.com/1996/02/23/world/russia-and-imf-agree-on-a-loan-for-10.2-billion.html > .
- Harris, John F.; goshko, John M.. 1998. Decision to strike Iraq nears. The Washington Post, Washington, 24 jan. Page A01. Disponível em: < www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/iraq/stories/nears012498.htm?noredirect=on > .
- Higgins, Andrew. 2017. China and Russia hold first joint naval drill in the Baltic Sea. The New York Times, New York, 25 jul. Disponível em: < www.nytimes.com/2017/07/25/world/europe/china-russia-baltic-navy-exercises.html > .
- Jiechi, Yang. 2017. Study and Implement General Secretary Xi Jinping's Thought on Diplomacy in a Deep-going Way and Keep Writing New Chapters of Major-Country Diplomacy with Distinctive Chinese Features. Beijing, julho. Disponível em: < http://www.xinhuanet.com/english/2017-07/19/c_136456009.htm > .
- Jinping, Xi. 2019. President Xi Addresses SPIEF in Russia. CCTV Video News Agency, Beijing, 07 jun. Disponível em: < www.youtube.com/watch?v=7UB4HnruZVo > .
- Kashin, Vassily. 2014. "Russia turns to Asia". In LIIK, Kadri. Russia's Pivot to Eurasia. Londres:European Council on Foreign Relations.
- Lo, Bobo. 2017. A wary embrace: what the China-Russia relationship means for the world. Project on International Order and Strategy. Washington-DC, Brookings Institution, maio.
- Lukin, Alexander. 2018. A Russian Perspective on the Sino-Russian Rapprochement. Asia Policy, vol. 13, n. 1, 1-45.
- Makocki, Michael; popescu, Nicu. 2016. China and Russia: an eastern partnership in the making? Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Ministry of foreign affairs of the russian federation. 2016. Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Moscou, dezembro. Disponível em: < mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkKB6BZ29/content/id/2542248 > .
- Molchanov, Mikhail A. 2017. "Russia-China relations in Central Asia and the SCO". In LANE D.; ZHU G. Changing Regional Alliances for China and the West. Lanham: Lexington Books.





- Prashad, Vijay. 2019. For the reasons that follow, that country is not likely to be the United States. *Tricontinental Newsletter*, n° 28, julho.
- Rajagopalan, Rajeswari P. 2019. Russia-India-China Trilateral Grouping: More Than Hype? *The Diplomat*, julho.
- Samokhvalov, Vsevolod. 2017. Russia and its shared neighbourhoods: a comparative analysis of Russia-EU and Russia-China relations in the EU's Eastern neighbourhood and Central Asia. *London: Contemporary Politics*, 24:1, 30-45.
- Schutte, Giorgio R. 2019. A busca da hegemonia americana 3.0 e a ascensão chinesa: entre a transnacionalização do capital e a volta do conflito interestatal. *Mundo e Desenvolvimento*, Vol. 1 n° 2.
- Schutte, Giorgio R.; de bone, Victor Sant'Anna. 2018. A expansão dos investimentos externos diretos chineses. O caso do setor energético brasileiro. *Conjuntura Austral*, v. 8, 90-114.
- Segrillo, Angelo. 2016. Russia: Europa ou Asia? Curitiba: Curitiba: Prismas.
- Sharyshev, Alexander. 2016. Strategic partnership between Russia and China: importance and sustainability of bilateral relations. *Journal Comparative Politics Russia*. Disponível em: < www.comparativepolitics.org/jour/article/view/440 > .
- Standard chartered bank. 2019. One masterplan, six corridors. Standard Chartered Bank, London, 03 jan. < www.sc.com/en/feature/one-masterplan-six-corridors/ > .
- Stent, Angela. 2018. The Sino-Russian Partnership and Its Impact on U.S. Policy toward Russia. *Asia Policy*, vol. 13, n. 1, 1-45.
- Stewart, Will; rahman, Khaleda. 2018. Putin's show of strength: Russia begins 'war games' by parading nuclear-capable missiles that can reach London and mobilising 300,000 troops and 36,000 tanks alongside Chinese forces in rehearsals for a 'large conflict'. *Daily Mail Online News*, London, 11 set. Disponível em: < www.dailymail.co.uk/news/article-6154181/Russia-teams-China-launch-largest-military-drills.html > .
- Sipri 2017. Military Expenditure Database. Solna: SIPRI Fact Sheet, August. Disponível em: < www.sipri.org/databases/milex > .
- The state council information office of the people's republic of CHINA. 2019. China's National Defense in the New Era. Beijing, julho.
- Tisdall, Simon. 2018. The epic failure of our age. *The Guardian*, London, 10 fev. Disponível em: < www.theguardian.com/world/2018/feb/10/epic-failure-of-our-age-how-west-failed-syria > .
- Trenin, Dmitri. 2014. *The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry*. Moscow: Carnegie Moscow Centre.
- United nations. 1997. Russian Chinese Joint Declaration on a Multipolar World and the Establishment of a New International Order. A/52/153 — S/1997/387. United Nations, 20 mai. Disponível em: < www.un.org/documents/ga/docs/52/plenary/a52-153.htm > .





- United nations. 1999. NATO action against Serbian military targets prompts divergent views as Security Council holds urgent meeting on situation in Kosovo. United Nations Security Council Press Release SC/6657, New York, 24 mar. Disponível em: < un.org/press/en/1999/19990324.sc6657.html > .
- United nations. 2007. United Nations 5619th Security Council meeting record S/PV.5619 (Provisional). United Nations, New York 12 jan. Disponível em: < https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5619 > .
- United nations. 2008. United Nations 5933th Security Council meeting record S/PV.5933 (Provisional). United Nations, New York, 11 jul. Disponível em: < https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/447 > .
- United nations. 2019. United Nations 8476th Security Council meeting record S/PV.8476 (Provisional). United Nations, New York, 28 fev. Disponível em: < www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.8476 > .
- United nations comtrade dATABASE. 2019. International Trade in Goods and Services Visualisation. United Nations. Disponível em: < <https://comtrade.un.org/labs/dit-trade-vis/?reporter=643&type=C&year=2018&flow=2> > .
- Van der pijkl, Kees. 2014. The Discipline of Western Supremacy. Modes of Foreign Relations and Political Economy, Vol. III. London: Pluto Press.
- Van der pijkl. 2012. The Making of an Atlantic Ruling Class. New Edition. London/New York: Verso.
- Van der pijkl, 2006. Global Rivalries. From the Cold War to Iraq. London: Pluto Press.
- Wildau, Gabriel. 2016. China and Russia launch joint naval drills in South China Sea. Financial Times, Shanghai, 12 set. Disponível em: < ft.com/content/918e30ec-78ad-11e6-97ae-647294649b28 > .
- Xinhuanet. 2018. Xi, Putin, Modi agree to increase trilateral cooperation. Xinhua News, Beijing, 01 dez 2018. Disponível em: < www.xinhuanet.com/english/2018-12/01/c_137643809.htm > .
- Yinhong, Shi. 2015. The latest transfer in China's Foreign Strategy: from Military Strategy to Economic Strategy. Contemporary International Relations. Vol. 25, N° 2, March/April.





The Quad: One More ‘Minilateral’ Initiative, not an Embryonic Military Alliance in the Indo-Pacific Region

O Quad: Mais uma Iniciativa “Minilateral”, não uma Aliança Militar Embrionária na Região do Indo-Pacífico

DOI: 10.21530/ci.v15n2.2020.1014

João Paulo Nicolini Gabriel¹

Henoch Gabriel Mandelbaum²

Carlos Eduardo Carvalho³

Abstract

The Quadrilateral Security Dialogue, abbreviated to Quad, comprises Australia, the United States, Japan, and India. Although many think tanks and media outlets have written about recommendations to further this initiative, this essay believes the Quad is only evidence of a rising patchwork of small strategical dialogues within the Indo-Pacific region. The aims here are twofold: (a) to demonstrate the definitions and relevance of the Quad amid the soaring rivalry in the Indo-Pacific; and (b) to grasp this initiative as a “minilateral” grouping, which is settled in a more informal structure than multilateral institutions. In assessing these hypotheses, this research employs a qualitative content analysis of official statements and documents about the Quad meeting and national policies toward the

1 Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP-UNICAMP-PUC-SP). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9356537757576148>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4239-3522>; email: joao_paulo_apd@hotmail.com

2 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP) e Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5530298390803108>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5882-9327>; email: henoch@usp.br

3 Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Departamento de Economia e Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP-UNICAMP-PUC-SP). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4531178739960001>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2962-9422>; email: cecarv@uol.com.br

Artigo submetido em 06/10/2019 e aprovado em 05/05/2020.





Indo-Pacific. A systematic bibliographical review was applied to refine theoretical frameworks and to triangulate sources. In conclusion, this paper infers the Quad is not as ambitious and strong as previous literature claimed. These four members developed divergent interests in the Indo-Pacific; thereby, an alliance against China seems unlikely.

Keywords: Quadrilateral Security Dialogue; Minilateralism; Indo-Pacific.

Resumo

O Diálogo Quadrilateral de Segurança, abreviado para Quad, é composto pela Austrália, Estados Unidos, Japão e Índia. Embora muitos *think tanks* e meios de comunicação tenham promovido recomendações para essa iniciativa, este artigo acredita que o Quad é apenas uma evidência de uma crescente rede de pequenos diálogos estratégicos na região Indo-Pacífico. Os objetivos aqui são duplos: (a) demonstrar as definições e a relevância do Quad em meio à crescente rivalidade no Indo-Pacífico; e (b) compreender essa iniciativa como um agrupamento “minilateral”, estabelecido em uma estrutura mais informal que propriamente instituições multilaterais. Ao avaliar essas hipóteses, esta pesquisa emprega uma análise qualitativa de conteúdo de declarações e documentos oficiais sobre a reunião da Quad e políticas nacionais para o Indo-Pacífico. Uma revisão bibliográfica sistemática foi aplicada para refinar referenciais teóricos e para triangular fontes. Em conclusão, este artigo infere que o Quad não é tão ambicioso e forte quanto a literatura anterior alegou. Esses quatro membros desenvolveram interesses divergentes no Indo-Pacífico; assim, uma aliança contra a China parece improvável.

Palavras-chave: Diálogo Quadrilateral de Segurança; Minilateralismo; Indo-Pacífico.

Introduction

This essay aims to understand the relevance of the Quadrilateral Security Dialogue, abbreviated to Quad, to the current power shifts in the Indo-Pacific region. The Quad is an initiative comprising Australia, India, Japan, and the United States. It was revived in November 2017 when officials of these four countries met on the sidelines of the ASEAN Summit in Manila (Miller 2018). Its first configuration occurred in 2007 and lasted until 2008. Many pundits, think tanks, and journalists referred to this initiative as a historical movement towards an embryonic democratic alliance to challenge China’s growing regional influence.





Such a hypothesis for this scenario is based upon two explaining variables: (1) the soaring rivalry between China and the United States within the Indo-Pacific region, and (2) the improvement of diplomatic ties among these four democracies. The quad hence would be an initiative aimed at the coordination of policies in the Indo-Pacific region, which is becoming the world's economic and strategic center of gravity (Cha 2014; Jaishankar 2017).

This paper aims to demonstrate a different hypothesis to assess the relevance of the Quad within the Indo-Pacific region disputes. The main topics to be addressed during this essay are: (a) to show that Quad is not a 'military alliance' and its real configurations are less impressive than what some experts and media outlets propose; (b) to describe the convergences and divergences of the four members of Quad in their conceptions of Indo-Pacific region and in their policies to deal with Beijing; finally, (c) to analyze Quad as part of this 'minilateralist' network of groupings and initiatives that historically exists as a diplomatic interaction within this context; in other words, mechanisms established by small groups of countries which converge in certain issues and are usually settled in more informal structures than multilateral institutions (Jaishankar 2018; Wuthnow 2019).

In assessing these hypotheses, this research employs qualitative methods to collect evidence. Two instruments are applied: (a) a content analysis to find observable implication inside primary sources; and a (b) systematic literature review to refine our theoretical framework and hypotheses. Such descriptive inferences serve to demonstrate how this work fills a gap in the literature.

This action depicted the geopolitical context to be tackled throughout the paper. Inferences produced by content analysis were triangulated to secondary sources. The theoretical framework was developed during the systematic review of literature about the geopolitical disputes within the Indo-Pacific. On Chinese influence in the Indo-Pacific, secondary sources were used to complement the lack of a considerable amount of Chinese governmental sources translated to English. Research papers published in leading peer-reviewed journals were selected to enhance the confidence in our findings. Likewise, articles from Chinese official-leaning editorial newspapers were used as proxy evidence.

Documents analyzed referred to the national perspective on the Quad. Two sorts of documents were evaluated: official statements on Indo-Pacific national strategies and reports about Quad meetings. The former provides some observable implications to investigate the latter. How a country engages in the Quad is related to its national policy towards the Indo-Pacific.





The four members issue self-reported documents after the meetings, instead of doing it together. Therefore, official statements about Quad meetings were evaluated as primary sources. The idea was identifying how each country: (a) defines this mechanism; (b) ultimate aims; (c) perspectives about furthering the ongoing agenda; and (e) any mention about China to check whether Beijing is considered a rival that sparked the creation of Quad. The period analyzed starts from its revival in 2017.

The motivations that sparked this investigation of the Quad was the observation that this dialogue has a more vivid life inside the media or think tanks summits than the actual achievements of governments. Three groups are considered responsible for this scenario: (a) the alarmist Chinese media led by the *Global Times*, a newspaper with a pro-government editorial stance; (b) the ‘hawkish’ scholars and media outlets which depict the Quad as an embryonic ‘Asian NATO’ seeking to set a comprehensive agenda against growing leverage of Beijing in the Indo-Pacific under the rule of Xi Jinping; and (c) think tanks releasing reports or organizing summits envisaging possibilities to the Quad instead of describing its actual configurations.

Among these groups, the Chinese media outlets are the wariest. The idea of the rise of an alliance against Beijing gained momentum with the Quad; thereby, this initiative is overrated when embedded in a dispute between the United States and China. One can read in these newspapers the Quad described as: an initiative ‘doomed to fail’ or ‘aimed to target China,’ ‘a cornerstone of Washington’s Asia strategy to counterbalance China,’ ‘united front to contain China’ and ‘a threat to ASEAN unity because it could undermine the roles of this organization in regional cooperation’ (Godement 2018; Liu 2018; Long 2018; Zhao 2019). Likewise, the Chinese Foreign Minister Wang Yi demonstrated irritation with the Quad calling it “an idea that would dissipate like the seafoam” (Rai 2017).

There are also the ‘hawkish’ scholars, such as Chellaney (2017), who endorses the settlement of a strategic constellation of democracies to contain the challenges that threaten to disrupt stability and impede economic growth in the Indo-Pacific. Such analysts believe that the Quad is a relevant mechanism in a supposedly future dispute between the U.S.-led liberal international order against the authoritarian alternative delivered by China. Unjhwala (2018) wrote that the initiative could make great headway toward containing Beijing’s international projects. These interpretations conclude that geopolitical and security factors or even converging political regimes can lure these four countries into the idea





of grouping against China regardless of the explanatory variable of divergences among national interests and capabilities (Ayres 2019; Rai 2017). Furthermore, during both the 2018 Halifax International Security Forum and the 2019 Raisina Dialogue, panels gathered army officials due to think tanks invitations. Strategic pundits and media outlets reported them as governmental initiatives towards the formalization of a grouping to contain Beijing, although those events were not official initiatives.

These definitions of the Quad need to be confronted due to an ongoing overstretching of this concept. The Quad as a dialogue began to be grasped as the whole network of bilateral and trilateral initiatives involving India, Japan, the United States, and Australia (Jaishankar 2018). Without a clear agenda about its purposes, many aspects were entitled as part of the aims of the Quad. This essay advocates that journalists or pundits who endorsed this common perspective about this subject incur in the imprecision of their research design due to an omitted variable problem. The quad is only another part of the security architecture of the Indo-Pacific, which historically comprises many “minilateral” initiatives and where multilateral institutions are deficient in solving regional problems (Green 2014; Wuthnow 2019). In other words, these interpretations are biased to overestimate the Quad and make invalid inferences because (a) this initiative would be considered a unique security-minded dialogue aimed to hedge against Chinese global activities; (b) likewise, the concept of Indo-Pacific would be based on a singular strategic meaning (Chacko and Panda 2019; Mishra 2019; Wroe and Needham 2018; Wuthnow 2019); and (c) this perception also sees this grouping strongly linked to United States’ ambitions and meaning of the Indo-Pacific region since Washington’s idea of a growing competition against China could be replicated in other members (Curran 2018).

The question hence is how much formalized a dialogue could be if it were assumed that each state holds its own national strategy on international engagement. This paper refers to “formalized” as the capacity of an organization to set an agenda, to craft an official charter and bureaucracy, and to be considered a relevant aspect to its members’ foreign policy. Domestic politics debates on foreign policy and divergent perspectives are explanatory variables that could not be dismissed in order to avoid measurement errors when attempting to understand the Quad, once this initiative has never gone further than an informal dialogue without an official agenda (Gyngell 2018; Madan 2017).





The paper is divided as follows: (1) this introduction; (2) analysis on the expansion of the Chinese sphere of influence in the Indo-Pacific since the ascension of Xi Jinping to power; (3) description of the real configurations of the Quad to characterize this grouping as part of a tangle of strategies and initiatives proposed by these four countries in the Indo-Pacific region; (4) a study stretching the meaning of the term Indo-Pacific once this concept is crucial to observe convergences and divergences inside the Quad in order to analyze each state's ambitions and perceptions of the geopolitics of this region; and (5) a section with final considerations.

The Enlargement of the Chinese Sphere of Influence: An Assertive Beijing

The rise of China's material capability is impressive. Starting at the country's reform and opening policy, under Deng Xiaoping, between 1978 and 2010, the Chinese economy grew at an average rate of 10 percent per year, when it slipped to the current 6 to 7 percent annually (Naughton 2020). The country reached the position of the world's second-largest economy in 2010 when its gross domestic product (GDP/PPP) surpassed Japan's and today's figures at \$25.1 trillion (Allison 2017; International Monetary Fund 2018).

Since the rise of Xi Jinping to the leadership of the Chinese Communist Party (CCP) in 2012, the country has exhibited increased confidence and proactiveness on the world stage. The president has abandoned Deng Xiaoping's prescription for passive diplomacy ("bide time, hide brightness do not take the lead") with his more activist dictum "striving for achievement". Xi has also emphasized "China Dream", China's "great rejuvenation", and a "community of a shared future for mankind" (Wang 2019; Shambaugh 2020).

Xi has also launched the concept of "major-country diplomacy", which means to transform the mission of China's diplomacy from seeking a peaceful environment conducive to domestic development to one that puts expanding China's global reach as a linchpin to achieve the great rejuvenation of the Chinese nation (Hu 2019; Zhao 2020). In June 2018, Xi underscored these goals during the Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs, when he urged the foreign policy cadres to pursue "the efforts to firmly safeguard China's sovereignty, security and development interests, take an active part in leading the reform of the global





governance system, and build a more complete network of global partnerships” (Xinhua 2018).

To advance major-country diplomacy, Beijing has searched for a security strategy that aims to project influence over the Indo-Pacific region through the employment of its recently acquired economic, political, and military capabilities. In 2013, Beijing launched the Belt and Road Initiative (BRI), which aims to link China to Europe through Central Asia and Russia; to the Middle East through Central Asia; and to Southeast Asia, South Asia, and the Indian Ocean. Whereas, the “road” aims to connect China with Europe through the South China Sea and the Indian Ocean; and with the South Pacific through the South China Sea. It is also a massive project involving the funding and construction of an infrastructure system of roads, railways, oil and natural gas pipelines, fiber-optic and communication systems, ports, and airports. BRI encompasses 65 countries and reaches more than 60% of the global population. Estimations indicate that the project will cost more than \$1 trillion to China and, in the last five years, Beijing has already invested more than \$210 billion in it (Hendler 2019; Kuo and Kommenda 2018; Pautasso, Leite and Doria 2017; Zhang, Alon and Latteman 2018).

However, some analysts state that this initiative could trigger undesirable outcomes in vulnerable countries, fostering corruption, and autocratic behavior in these fragile democracies. The *debt trap*, occurs when the states are not able to pay the loans conceded by the Chinese government to arguably consolidate the ambitious infrastructural projects, would drive them to a dependence on China. Beijing already holds most of the debt of many nations along the BRI, such as Kyrgyzstan, Laos, Maldives, Mongolia, Montenegro, Pakistan, Tajikistan, Kenya, and Djibouti (Berlie 2020; Fernholz 2018; Mayer 2018).

China has also been steadily increasing its annual defense spending since 2007, reaching \$170.4 billion in 2018, the equivalent of 1.3 percent of its GDP. The Chinese government has been focused on the modernization of the 2 million personnel-strong PLA as a warfighting instrument through the improvement of military professionalism. Furthermore, China has also been developing new capabilities that will enhance Beijing’s ability to project power and to deny foreign regional intervention, namely, unmanned aircraft vehicles, stealth fighter jets, aircraft carriers, and anti-ship ballistic missiles (Defense Intelligence Agency 2019; Economy 2018).

At the same time, China has sought to assert its presence more forcefully in its neighborhood, especially the South China Sea and the Indian Ocean. Beijing





claims sovereignty over most of the area of the South China Sea through its nine-dash line, which encompasses the Paracel Islands, the Spratly Islands, and the Scarborough Shoal. It is a major transport hub through which the goods to and from Northeast Asia are shipped, and the area contains reserves of crude oil and gas. The zone is disputed by Vietnam, Indonesia, Malaysia, Brunei, the Philippines, and Taiwan. Since 2014, Beijing has been engaged in massive reclamation projects and the construction of artificial islands in at least seven locations in the Spratly Islands and at least three locations in the Paracel Islands (Hendler 2019; Pautasso, Leite and Doria 2017; Turcsányi 2018).

In the document *China's National Defense in the New Era* (The State Council Information Office of The People's Republic of China 2019), the Chinese government stresses that “the South China Sea islands (...) are inalienable parts of the Chinese territory” (p. 7). It also remembers that “China exercises its national sovereignty to build infrastructure and deploy necessary defensive capabilities on the islands and reefs in the South China Sea” (p. 7). The Chinese stance is due to the increasing pressure exerted by the foreign military presence in the region, such as the Quad members, the United Kingdom, and France. Zhang (2019) observes that when it comes to resolving territorial disputes in the South China Sea, Beijing has cautiously approached the use of coercion in the region. The author notes that China relies on military coercion less often the stronger it becomes, preferring to employ unconventional tools such as coercive threats and “gray-zone coercion”. Gray-zone coercion involves physical violence; however, it uses much smaller capabilities than the military coercion. A recent example happened in 2014 when Beijing used maritime law enforcement vessels to ram Vietnamese vessels in response to Vietnam's opposition to Chinese oil rigs operating in the Paracel Islands. Both countries claim sovereignty over the Paracels. Nevertheless, China has occupied the islands since 1974, where it has built military garrisons (housing 1,400 PLA officials), an airfield, and an artificial harbor (Lendon 2019; Zhang 2019).

At the same time, the expansion of the Chinese economic and military clout in the Indo-Pacific creates a deep connection in the security arena between East and South Asia. It also has the goal to secure Chinese sea lines of communication (SLOCs) and displace the US Navy as the predominant navy in the Indian Ocean (Brewster 2019).

The United States is seeking a way to counteract the Chinese assertiveness since the Barack Obama administration (2009-2017). In November 2011, Obama promised to increase U.S. American diplomatic, economic and military presence





in the Asia-Pacific and signaled the U.S. determination to counter the impact of China's rise in the region (Allison 2017). The United States declared that it was not directed to any one country ("China") and identified the five broad and interrelated components of the rebalance: 1) Strengthening and modernizing security alliances; 2) Forging deeper relationships with emerging powers; 3) Engaging more deeply in regional and global institutions to advance regional cooperation, peaceful resolution of disputes, and adherence to human rights and international law; 4) Pursuing a stable and constructive relationship with China; and 5) Advancing the region's economic architecture, such as Asia-Pacific Economic Cooperation and Trans-Pacific Partnership (TPP) (McCormick 2016).

After his inauguration in 2017, President Donald Trump officially terminated the engagement policy toward China and opted for competitive policies. The 2018 National Defense Strategy indicated that China would "continue to pursue a military modernization program that seeks Indo-Pacific regional hegemony in the near term and displacement of the United States to achieve global pre-eminence in the future" (Department Of Defense 2018, 2). Therefore, the United States has sought to increase its military presence in Asia. Between 2017 and 2019, Washington carried out "freedom of navigation operations" (FONOPS) 15 times in the South China Sea (Wu 2019).

On its turn, India fears encroachment on its zone of strategic interest as well as encirclement from Chinese projects in Pakistan. Japan is wary of China's ability to influence the energy supply chains on which East Asia depends and the possibility of the country to use BRI to further push its People's Liberation Army into the Indian and Pacific Ocean regions, a move that could destabilize regional security. Australia is concerned that China's project aid could render fragile states more vulnerable to coercion. These shared concerns on the expansion of the Chinese political and military clout were fundamental to the revival of the Quad by the four countries (Gale and Shearer 2018; Herskovitz 2019; Medcalf 2018; Pautasso, Leite and Doria 2017).

Since the rise of Xi Jinping to power, the authorities have systematically silenced human rights lawyers and all manner of peaceful criticism of the government. Many have been forcibly disappeared or arbitrarily detained. Beyond that, the state-controlled media have steadily discredited their work, trying to deter future generations of whistle-blowers and others who seek to challenge state authorities (Roth 2020).





There is a growing concern about what China's domestic crackdown means for international security and the U.S.-led liberal international order. One of the main analysts of China's rise, Yan Xuetong (2019), says that the Chinese leadership should recover the thought of philosophers from China's pre-Qin era (prior to 221 B.C.) who argued that a country should be loved rather than to be feared by other states. The author advocates that China should seek respect from its international counterparts through "humane authority", a crucial component of global power, along with economic and military strength. For Yan (2019), "humane authority requires consistency between a leading state's domestic ideology and the political values it pursues abroad" (p. 53). Thus, the author contends that the international community is put off by China's domestic rule and its assertive foreign policy, which significantly damages its legitimacy abroad and capacity to lead. Yan warns that Chinese officials should abandon their repressive practices at home if they want to "lead by example" in the international arena (Nyrén 2019; Yan 2019).

The Quadrilateral Security Dialogue and the Indo-Pacific regional architecture of security dialogues

First and foremost, it is essential to usher to what this initiative is not. In 2017, the Quad returned as a topic inside official circles. At the same time, 'Indo-Pacific' also became a recurring strategic terminology amid the soaring geopolitical tensions and concerns about China's actions along the Indo-Pacific (Choong 2019; Madan 2017). This scenario reinvigorated the argument that Quad is an initiative with an offensive agenda towards Beijing, and its activities would be related to the military potential of these four states to demonstrate interests in regional maritime security issues (Ayres 2019; Grossman 2018). However, the Quad is still not a formal military alliance or even an emulation of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) due to the five following aspects:

(a) It is a group without a legally binding treaty; therefore, members are not officially committed to the principle of mutual defense (Kuo 2018). (b) The Quad does not have an official schedule or a formal agenda (Madan 2017). (c) The meetings are not even formalized at a ministerial level (Tweed, Koutsoukis and Scott 2018). (d) The name Quadrilateral Security Dialogue is not institutionalized. Leaders and bureaucracies from the four countries do not refer to this initiative in a singular fashion. For example, the last National Security Strategy of the United





States of America demonstrates the existence of a ‘quadrilateral cooperation’ (White House 2017). Furthermore, Australian and Indian governmental authorities refused to use ‘quadrilateral security dialogue’ to officially name this diplomatic mechanism (Ministry of External Affairs 2019b; Parliament of Australia 2007). Actually, the name Quadrilateral Security Dialogue was coined and widespread by scholars and journalists who envisaged the allocation of India to the already existing Trilateral Strategic Dialogue (TSD) between Australia, Japan, and the United States (Lu 2018; Sharma 2010). (e) Likewise, references to this grouping are more often found in academic journals and newspapers rather than in official documents (Curran 2018).

In reference to the last topic, comparing the four statements about those diplomatic meetings is an excellent exercise to notice divergences among these countries (Panda 2018). India, which some scholars and media outlets consider the weakest link of the Quad, prefers a milder reference to the need to ensure respect towards international law than its partners. In the last three statements, New Delhi advocated for an inclusive Indo-Pacific (Panda 2018; Ministry of External Affairs 2018a; 2018b; 2019a). On the other hand, Indian statements have similarities with other countries in terms of concerns with terrorism and the necessity to increase regional connectivity based on transparency and territorial integrity (Ministry Of External Affairs 2018b). The United States, Australia, and Japan have already emphasized democratic values as a pillar of this initiative (Department of Foreign Affairs and Trade 2018b; Department of State 2017a; 2018b; Ministry of Foreign Affairs 2017a; 2018b).

The word ‘quadrilateral’ appeared only in Canberra’s and Washington’s statements — an aspect that demonstrates a sort of blockage to classify this dialogue, such as a group initiative (Department of Foreign Affairs and Trade 2017; Department of State 2017a; Panda 2018). The initial ‘Quad’ was only used in a document from Washington (Department of State 2019). The United States and Australia were also the only countries to recognize the discussion of political issues involving the Maldives and Sri Lanka — India, notoriously considered as the highest interesting part, averted mentioning it to avoid challenging Beijing (De Silva 2019; Department of Foreign Affairs and Trade 2018b; Department of State 2018e; Malik 2018; Ministry of External Affairs 2018b). Furthermore, in 2019, all the statements depicted the ASEAN-led mechanisms as initiatives to be supported to reaffirm the intention to preserve the peace and freedom within the Indo-Pacific region (Department of State 2019; Department of Foreign Affairs and Trade 2019;





Ministry of External Affairs 2019a; Ministry of Foreign Affairs 2018a). Canberra and Washington also reported their support to The Pacific Islands Forum and the Indian Ocean Rim Association in a moment that Beijing attempts to increase its influence through the Pacific — a region with many states that still recognize Taiwan diplomatically.

Likewise, it is worth mentioning that the Quad is a grouping comprising: a superpower (the United States), a rising power (India), a traditional middle-power (Australia), and a military-constrained economic leading-power (Japan). Therefore, regarding the Quad, an instrument to Washington is an equivocated perspective because, despite being the most powerful country in the group, it is not possible to affirm that they agree on controversial topics such as dealing with Chinese growing regional leverage or regional interests (Ayres 2019; Rai 2017). Inserting Quad into disputes between Washington and Beijing is not only a misinterpretation of Indian, Japanese and Australian perspectives over the issues, but it also overestimates the current capabilities of this initiative by setting an agenda that the officials have not done yet (Curran 2018; Madan 2017; Mishra 2019).

Those misconceptions about the Quad buried the first attempts to formalize this grouping from 2007 to 2008 (Madan 2017). Beginning as an initiative called Tsunami Core Group, it aimed temporarily to coordinate operations of humanitarian relief for vulnerable people and villages affected by the tsunami that occurred in 2004. Many observers believed the maintenance of this arrangement would mean a concert of democracies to balance against China (Jaishankar 2018; Madan 2017; Medcalf 2008; Rai 2017). This vision was considered too provocative by leaders and diplomats, mainly from Australia and India. Beijing was promptly assured that they were not establishing a security alliance after Chinese officials demonstrated concerns over the endorsement by the Japanese prime minister Shinzo Abe and the then-U.S. vice president Richard B. Cheney to the solidification of this dialogue and on the fact that, in 2007, these four countries joined the naval drills called Malabar exercises that Washington and New Delhi organize annually (Madan 2017; Medcalf 2008; Pattanaik 2016; Rudd 2019). Likewise, this situation hampered the formation of domestic political consensus about the Quad so that Yasuo Fukuda, Shinzo Abe's successor after his resignation in 2007, and Kevin Rudd, who assumed in 2007 the role of the prime minister of Australia, did not show the same enthusiasm for this mechanism (Rai 2017; Rudd 2019; Wuthnow 2019).

Once overlapped those issues, it is important to demonstrate what Quad really is. The best description of the Quad is an association of Australia, India,





Japan, and the United States aimed to facilitate their conversation and diplomatic cooperation. (Ayres 2019; Madan 2017). According to the United States Department of the State (Department of State, 2017a), these four partners gather together because they are “committed to deepen cooperation, which rests on a foundation of shared democratic values and principles, and to continue discussions to further strengthen the rules-based order in the Indo-Pacific region”. However, countries develop different interests and approaches to the Quad once this initiative does not define clear guidelines; hence these four partners only underscore, in each statement, aspects of their interests following foreign policy strategies (Hardy 2019; Panda 2018).

As a matter of fact, this diplomatic arrangement has never gone further than a “less-than-alliance formation” in which these four countries cautiously watch the rise of China’s international political and economic clout and to the consequent redefinition in the global balance of power. However, they were not able to set a unique and sophisticated agenda towards the Indo-Pacific region in this initiative due to constraints imposed by domestic politics issues (Ayres 2019; Jaishankar 2017; O’Neil and West 2019). Furthermore, military meetings among members of the Quad happened only within think tanks summits — official quadrilateral dialogues related to diplomatic instances. Therefore, “suggest that the Quad is an alternative to China’s Belt and Road Initiative, or a mechanism aimed at containing China, or to conflate it with understandings of the Indo-Pacific construct assigns far too much strategic gravitas to the grouping at this stage” (Byrne 2019, 18).

A goal achieved by this initiative is demonstrating to Beijing that these four states are able to group up in small forums to discuss geopolitical issues (Curran 2018). The Quad is not as relevant as some media outlets proposed as an institution. Still, it is a good example to observe the maintenance of “minilateralism” as a way of strategic engagement in the Indo-Pacific region. Thus, the best way to grasp its real significance is to examine the Quad as part of a matrix of initiatives comprising these four countries (Jaishankar 2018). Although this mechanism does not have an official agenda, its members have developed trilateral and bilateral strategic dialogues aimed to improve their ties in many instances, such as military cooperation, infrastructure projects, and intelligence-sharing (Wuthnow 2019).

Descriptive analyses confirm the historical existence of “minilateralism” in Asia and Oceania once Washington has preferred to engage with its regional partners through a “hub-and-spoke” system since the Cold War (Cha 2014; Hemmer and Katzenstein 2002; Wuthnow 2019). It is not the case here to explore the reasons





for this evidence. Still, it is an important implication to view the Quad as part of this framework of small initiatives serving strategic ends usually do not move forward in terms of formalization (Hemmer and Katzenstein 2002).

For example, the Southeast Asia Treaty Organization (SEATO), established in 1954 and formally disbanded in 1977, was the eastern initiative endorsed by the United States that advanced the most in terms of formalization since it was headquartered in Bangkok and hosted military exercises. However, it had very few formal functions, and the official charter did not prescribe sophisticated mechanisms of mutual protection or the constitution of a common military force (Department of State 2017b). This aspect provides a relevant systematic feature of historical Washington's preference to coordinate its policy towards the Indo-Pacific through a bilateral or trilateral mechanism, rather than a multilateral institution, and the continuous idea about establishing a NATO-style organization in Asia and Oceania (Hemmer and Katzenstein, 2002; Cha 2014). It is important to underscore that among the reasons that dismantled those organizations was the fact that some states disagreed with the United States' actions in Vietnam and Cambodia. Domestic politics strategies and perceptions played a crucial role in the development of the SEATO (Department of State, 2017b).

The consolidation of this entangled framework of small-scale activities within the Indo-Pacific region is not only sparked by the United States' efforts, but also China and other countries have developed instruments according to their individual need to carve out new diplomatic and security ties without spending excessive capital and time to structure a multilateral organization (Medcalf 2015; Wuthnow 2019). Thus, over the past 20 years, it is possible to infer that "minilateralism" was consolidated as a diplomatic trend within this context once it facilitates dialogues among selected partners. Even so, this aspect does not necessarily incentive the institutionalization of these small forums, preventing countries from setting legally binding activities upon all partners, an instance that could constrain their own strategies (Wuthnow 2019).

Australia, India, Japan, and the United States join different "minilateral" forums that can compete against Beijing in specific issues. This paper underscores a bunch of initiatives into this context. However, bearing in mind that national programs are working concomitantly in the same areas such as the South Asia Regional Infrastructure Connectivity initiative (SARIC) in Australia, the Expanded Partnership for Quality Infrastructure in Japan or the Asia Reassurance Initiative Act in the United States (Choong 2019). The aim here is to prioritize instruments





comprising more than one member of the Quad and only these four states, although they also group with other regional countries such as the United States-Japan-South Korea Trilateral Ministerial Meeting or the Indonesia-Australia-India Senior Officials' Strategic Dialogue (Wuthnow 2019). Moreover, these mechanisms present different degrees of consolidation and ambitions.

Here is a list showing how many initiatives are in vogue amid the Indo-Pacific region geopolitical dynamics:

1. Connectivity and infrastructure: Trilateral Partnership for infrastructure investment in the Indo-Pacific (Australia, Japan, and the United States), Asia-Africa Growth Corridor (India and Japan), and Trilateral Infrastructure Working Group (India, Japan, and the United States) (Department of State 2018c; Ministry of External Affairs 2018e; White House 2018a).
2. Multiple issues: India-Australia-Japan Trilateral Dialogue, the United States-Japan-Australia Trilateral Strategic Dialogue, and United States-Japan-India Trilateral Meeting (Department of State 2018a; Ministry of External Affairs 2017a; Ministry of Foreign Affairs 2018c).
3. Intelligence-sharing: Trilateral Information Sharing Arrangement (Australia-Japan-United States) (Wuthnow 2019).

Defining Indo-Pacific region: one question, many answers

The Quad is strongly linked to the concept of Indo-Pacific once all the four members defined that this grouping aims to act in this region. Indeed, Australia, India, Japan, and the United States used the last four meetings to assure their commitment to the preservation of regional freedom and the enhancement of regional security. Likewise, the four countries mean to assure the maintenance of a rule-based Indo-Pacific to focus on mechanisms to develop regional connectivity and economy and to combat the terrorism, cyber-crimes and piracy (Department of Foreign Affairs and Trade 2018a; 2019; Department of State 2018d; 2019; Ministry of External Affairs 2018a; 2019a; Ministry of Foreign Affairs 2017b; 2017c).

Each of these four members emphasized the importance of deepening diplomatic dialogues and strategies in order to preserve mutual interests in the Indo-Pacific region (Abe, 2012; Australian Government, 2017, P. 40; Ministry of External Affairs, 2018d; White House, 2017). However, as Bisley (2018), Jaishankar (2018), and Mishra (2019) noticed, a common analytic mistake happens when observers





assume the Quad as a formal initiative setting an agenda related to security issues involving the Indo-Pacific and aggregating shared interests by four supposedly like-minded democracies. In other words, due to geopolitics, the Quad emerges as an important diplomatic initiative seeking to compete with Beijing in many aspects: from investments in infrastructure and the construction of facilities along the Indo-Pacific region to military issues (Huang 2018; Madan 2017; Pant 2017).

In the geopolitical realm, the earliest academic statement on the Indo-Pacific dates back to the work of Karl Haushofer in 1920 (*Indopazifischer Raum*). Since then, “Indo-Pacific” was often used in oral discourse, especially in Australia, which was premised mainly on Canberra’s two-ocean geostrategic imperatives. Nevertheless, until the beginning of the XXI century, the usage of the term was mainly confined to Biology essays. Only recently, the term Indo-Pacific was embraced by international politics studies because this macro-region, in geographical terms, comprehends an area that covers from eastern Africa to western shores of America (Khurana 2019; Pan 2014).

Indo-Pacific has emerged as a strategic terminology in a moment when countries are rearranging their policies and agendas to promptly react to possible consequences sparked by the ongoing increase of security, economic, and diplomatic connections throughout the Pacific and Indian oceans (Medcalf 2018; Phillips 2016).

Its relevance to the global order is manifold. In economic terms: (a) Indian Ocean carries two-thirds of global oil shipments and a third of bulk cargo (Medcalf 2018); (b) 50% of the world’s commercial influx goes through the Indo-Pacific along the sea routes (Department of State, 2018b); (c) the three world’s largest gross domestic product are: the United States, China and Japan (World Bank 2019). In demographic terms: (d) the five world’s most populous countries (China, India, the United States, Indonesia, and Pakistan) are located there (United States Census Bureau 2019); (e) by 2030, more than 60% of the world’s middle class will reside throughout the Indo-Pacific (Davidson 2018). In military terms: (f) among the biggest fifteen military spenders, in 2017, nine are part of the Indo-Pacific region (the United States, China, Saudi Arabia, Russia, India, Japan, South Korea, Australia, and Canada) (Stockholm International Peace Research Institute 2018). In other words, regional dynamics and rivalries in the Indo-Pacific can potentially trigger consequences worldwide because it “represents the most populous and economically dynamic part of the world” (White House 2017, 46).

All members of the Quad officially adopted the term Indo-Pacific envisaging to address properly the challenges sparked by changes in this region in which





adequate military strategies and economic and commercial policies are required to protect national interests (Brewster 2018). For Canberra, this macro-region is of primary importance because it encompasses their leading economic partners and the soaring competition among states could hinder Australian international engagement since these disputes between great powers in the region will determine the future of the global order (Australian Government 2017; Department of Foreign Affairs and Trade, 2018c). New Delhi claims “the destiny of the world will be deeply influenced by the course of developments in the Indo-Pacific region” (Ministry of External Affairs 2018d). Japanese diplomacy believes world peace relies on an Indo-Pacific that values freedom, the rule of law, and free from coercion (Ministry of Foreign Affairs, 2017b). Likewise, Washington’s foreign policy has officially considered Beijing as a “revisionist power” which supposedly attempts to coerce neighboring countries and reorder this region to their advantage, besides displacing the United States (Department of Defense 2018; White House 2017).

Nevertheless, do the Quad members understand the boundaries of Indo-Pacific similarly to the geographic definition? Not exactly. A region is a volatile idea based more specifically on political interests rather than in geographical definitions (Hemmer Katzenstein 2002; Pan 2014; Pekkanen, Ravenhill and Foot 2014). Indeed, it is a strategic construction based on the interpretation of policymakers following objectives and their ideas over national capabilities in terms of pursuing a political project or a security agenda in the international arena (Bergin 2018; Le Thu 2018; Phillips 2016). There are systematic patterns historically observed corroborating this assumption, such as the idea of a macro-region called North Atlantic once the United States intended to assure its influence over Western Europe (Hemmer and Katzenstein 2002). Therefore, the Indo-Pacific is an imaginary terminology that varies according to one country’s foreign policy; that means there is no such a thing as a universal definition for this region because the meanings and borders are interpreted to fit into a national strategy (Bergin 2018; Gyngell 2018; Hardy 2019; Varghese 2018).

For India, the Indo-Pacific is a region stretching from the African shores to America (Ministry of External Affairs 2018d). Australia defines it as an area “ranging from the eastern Indian Ocean to the Pacific Ocean connected by Southeast Asia, including India, North Asia, and the United States” (Australian Government 2017, 1). Japan presents an interesting perspective because it urges the United States to remain involved in the Indo-Pacific region. However, it officially emphasizes the idea of an area connecting Asia to Africa (Ministry of Foreign Affairs 2017c).





Finally, for the United States, the Indo-Pacific region “stretches from the west coast of India to the western shores of the United States” (White House 2017, 45-46).

India and Japan have developed commercial and strategic relations with African countries, and their definitions of Indo-Pacific include Africa (Brewster 2018; Gabriel and Carvalho 2018). Furthermore, New Delhi considers its “Act East Policy” crucial to Indian engagement to the Indo-Pacific (Hardy 2019; Ministry of External Affairs 2017c). Canberra adopted a more restrictive terminology to emphasize a region cored in Australia, demonstrating the primary interest of defending regional influence and seizing new commercial opportunities due to the consolidation of Western Australia as an economic center and diplomatic possibilities with countries such as India (Australian Government 2017; Tyler and Bhutoria 2015; Varghese 2018). For Washington, this concept reveals a strategy to manage China’s growing influence through the establishment of regional partnership and encouraging India, Japan, and Australia to take on a proactive diplomatic role alongside the United States (Bisley and Phillips 2013; Department Of State 2018b; Scott 2018; U.S. Congress 2018).

Managing issues sparked by the rise of China is considered critical for Australia, India, Japan, and the United States in the Indo-Pacific region once this country has become an important player in terms of international politics and economy (De Silva 2019; Medcalf 2018; Pattanaik 2016; White 2013). In this respect, many scholars and officials observe such issues as an aspect able to alter the post-Cold War liberal order maintained by Washington and organizations such as the United Nations (Pant and Joshi 2016). Chinese presence and influence in global affairs are not unusually portrayed as a hindrance to the maintenance of international laws and organizations. For some scholars and leaders, Beijing has attempted to carve out a better position in certain instances through the creation or endorsement of commercial, financial or political institutions and initiatives such as the Belt and Road Initiative (BRI), the Asian Infrastructure Bank (AIIB), the Shanghai Cooperation Organization (SCO), the Lancang-Mekong Cooperation mechanism, the BRICS, the New Development Bank, China Union Pay, and the Universal Credit Rating Group (Stuenkel 2016; Wuthnow 2019).

Each of these four countries has its reasons to be apprehensive about this context: (a) India and Japan maintain historical quarrels, such as disputes for territories, with Beijing (Gabriel and Carvalho 2018; Pant and Joshi 2016). (b) All the members of the Quad are somehow wary about the establishment of the BRI because it could strengthen China’s position not only as a leading regional power





but also by expanding its influence throughout the world. In this aspect, New Delhi also complains against the fact that the China-Pakistan Economic Corridor would cross the disputed territories of Kashmir (Gabriel and Carvalho 2018; Ministry of External Affairs 2018c). (c) Likewise, these democracies worry that China's diplomatic and economic initiatives could render fragile countries more prone to coercive measures (Gale and Shearer 2018; White House 2017). (d) All of these countries wish to preserve their own interests on the seas. However, Japan and Australia, due to their geographical configuration, rely exclusively on sea lines of communications to trade with other nations making them warier of the expansion of the Chinese navy and the development of military facilities in the East China Sea and the South Pacific (Ministry of Foreign Affairs 2018d). (e) Washington understands that Beijing has pursued economic and military strategies aimed at the consolidation of its influence and the regional displacement of the United States (Department of Defense 2018). Finally, (f) Australia and the United States accuse Chinese organizations of interfering in their domestic affairs (Turnbull 2017; White House 2018b).

However, foreign policy is understood here as a translation of national possibilities, capabilities, and interests in the international arena to a strategy elaborated in accordance with domestic politics outlooks (Bergin 2018; Le Thu 2018; Phillips 2018). Ortega y Gasset once said that each perspective molds different ways of understanding reality (Puy 1983); therefore, visions over the Indo-Pacific region vary as well as ideas about dealing with China.

In this respect, some issues arise: Washington represents a conception of a “free and open” Indo-Pacific, which for the United States means a region where four common principles underpinning the international order are safeguarded: 1) Respect for sovereignty and independence of all nations; 2) Peaceful resolution of disputes; 3) Free, fair and reciprocal trade based on open investment, transparent agreements, and connectivity; and 4) Adherence to international rules and norms, including those of freedom of navigation and overflight. However, this vision is intertwined with its disputes against Beijing. Washington considers that its military advantage vis-à-vis China is eroding and a negative shift in the regional balance of power may encourage competitors of the United States to challenge and subvert the free and open order that supports prosperity and security to its allies and partners (Defense Intelligence Agency 2019; Department of Defense 2018; 2019; Le Thu 2018). On the other hand, Australia, India, and Japan present different approaches to China, demonstrated by developing their own strategies





in order to avoid provoking unwanted responses from Beijing and to maintain solid security and diplomatic ties with Washington (Bisley 2018; Tyler and Bhutoria 2015).

New Delhi, Canberra, and Tokyo analyze this scenario according to their economic, military, and diplomatic resources amidst a soaring rivalry between two leading powers. India and Canberra have many complaints against China about political and security issues, but these countries prefer to emphasize the idea of an inclusive and pragmatic approach towards the Indo-Pacific (Australian Government 2017; Bisle, 2018; Ministry of External Affairs 2018d; White 2013). Likewise, the Indian diplomacy defends an Indo-Pacific based on a multipolar order so that this country could maintain its strategic autonomy in order to define positions and commitments in a context that is dominated neither by Washington nor by Beijing (Chacko and Panda 2019). Although Tokyo shows some interest in pursuing a more assertive position on China's regional influence and territorial claims, the Japanese government has also attempted to reduce tensions with Beijing (Gabriel and Carvalho 2018).

It is worth to remember that: China is the major trading partner of the United States, India, Japan, and Australia and, except for the US, Japan, India, and Australia lack the economic weight to endanger their trade relations with this Asian power (Department of Foreign Affairs and Trade, 2018d; Simões, Landry and Hidalgo 2018; United States Trade Representative 2018; White 2013); (b) India presents some convergence with China in terms of reforming the instruments of global governance; therefore, it joins, alongside Beijing, initiatives such as the BRICS and the AIIB, in which New Delhi is the second-largest shareholder (Stuenkel 2016; Zhu 2018); and (c) Japan is moving closer to China in the trade as a way to counterbalance the steel and aluminum tariffs imposed by the United States (Lin 2019).

Thus, an important inference in this context is that the terminology Indo-Pacific could not be reduced to a shared vision endorsed by four democracies to refrain China's military, naval and economic influence throughout this macro-region (Gyngell 2018). The idea of the Quad is directly influenced by this context because each of these four countries develops different ways and goals to engage in the Indo-Pacific region, although they agree on certain topics. The question "what is the Quad?" has many interpretations as well as the definitions of the Indo-Pacific region. The following section seeks to analyze this initiative and its capacities among those divergences on how to act regionally and before China.





Conclusion

This paper concludes that: (1) the Quad holds only a symbolic significance among the existing entangled framework of “minilateral forums” in Asia and Oceania because it is the only one that comprises specifically Australia, India, Japan, and the United States; (2) studying the Quad as an institution capable of pursuing a similar status to NATO in the Indo-Pacific region implies in a high degree of uncertainty because systematic features demonstrate that minilateral forums are easily started, but the advancement towards their formalization is less frequent; (3) domestic politics aspects matter in this context not due to a state regime, but for national pragmatic understandings about the international relations and commercial, diplomatic and security issues; (4) the Indo-Pacific does not have a universal meaning based on Geography. Each state defines this region according to its interests and to its idea of where the Quad should act; (5) the Quad is not a United States-led coalition once the other members avoid undesirable consequences; (6) therefore, the attempt to define a joint strategy to act in the Indo-Pacific region is hampered by their different national interests; these four countries demonstrate different outlooks on China and on how to engage internationally, hence the idea of Quad as a military alliance stumbles in domestic political issues; (7) thus, this initiative has a more vivid life inside think tanks or newspapers than among officials and bureaucracies.

It is reasonable to assume that certain think tanks and media outlets envisage a mighty Quad and try to improve the linkages within this initiative. The role of such institutions in promoting new ideas and perspectives to different governmental sectors is well-documented and triggers a debate about the foreign policy decision-making process. However, these visions about the Quad could be described as ‘wishful thinking’ since China’s encirclement goes against pragmatic understandings of each member. Convergences on these states’ grievances against Beijing’s assertive international engagement are an element that should not be dismissed, but their divergences on the idea of Indo-Pacific and their ways to cope with China are also relevant to understand the real capacities of the Quad.





References

- Abe, Shinzo. 2012. "Asia's democratic security diamond". *Project Syndicate*, 27. < <https://www.prject-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accesspaylog> > .
- Allison, Graham. 2017. *Destined for War: Can America and China escape Thucydides's Trap?* Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Australian Government. 2017. *2017 Foreign Policy White Paper*. Canberra: Australian Government.
- Ayres, Alyssa. 2019. "Pivot to Democracy: the Real Promise of the Quad". *War on the Rocks*, January 3. < <https://warontherocks.com/2019/01/pivot-to-democracy-the-real-promise-of-the-quad/> > .
- Bergin, Anthony. 2018. "Blurred boundaries and restrictive regions". *Asia & The Pacific Policy Society*, July 23. < <https://www.policyforum.net/blurred-boundaries-and-restrictive-regions/> > .
- Berlie, Jean A. 2020. *China's Globalization and the Belt and Road Initiative*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Bisley, Nick. 2018. "Is there a problem with the Quad". *China Matters Explores*, July. < <http://chinamatters.org.au/wp-content/uploads/2018/07/China-Matters-Explores-July-2018-The-Quad-1.pdf> > .
- Bisley, Nick, and Andrew Phillips. 2013. "Rebalance to where?: US strategic geography in Asia." *Survival* 55 (5): 95-114.
- Brewster, David. 2018. "A "Free and Open Indo-Pacific" and what it means for Australia". *The Interpreter*, March 7. < <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/free-and-open-indo-pacific-and-what-it-means-australia> > .
- Brewster, David. 2019. "China may only seek a limited naval role in the Indian Ocean". *The Interpreter*, February 11. < <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/china-may-only-seek-limited-naval-role-indian-ocean> > .
- Byrne, Caitlyn. 2019. "Can the Quad Navigate the Complexities of a Dynamic Indo-Pacific?" In *Raisina Files*, edited by Ritika Passi, 18-25. New Delhi: Observer Research Foundation.
- Cha, Victor. D. 2014. "American Alliances and Asia's Regional Architecture." In *The Oxford handbook of the international relations of Asia*, edited by Saadia M. Pekkanen, John Ravenhill, and Rosemary Foot, 737-757. New York: Oxford University Press.
- Chacko, Priya., and Jagannath Panda. 2019. "Time for thinking the Australia-India relationship afresh." *East Asia Forum*, March 31. < <https://www.eastasiaforum.org/2019/03/31/time-for-thinking-the-australia-india-relationship-afresh/> > .





- Chellaney, Brahma. 2017. "Abe propels a potential constellation of democracies." *The Japan Times*, November 16. < https://www.japantimes.co.jp/opinion/2017/11/16/commentary/world-commentary/abe-propels-potential-constellation-democracies/#.XWL_TPZFyLw > .
- Choong, William. 2019. "The return of the Indo-Pacific strategy: an assessment." *Australian Journal of International Affairs*, 73 (5): 1-16.
- Curran, James. 2018. "All shot and no powder in the Quadrilateral Security Dialogue". *East Asia Forum*, January 28. < <https://www.easiaforum.org/2018/01/28/all-shot-and-no-powder-in-the-quadrilateral-security-dialogue/> > .
- Davidson, Phil. 2018. "Halifax International Security Forum 2018: Introduction to Indo-Pacific Security Challenges". *U.S. Indo-Pacific Command*, November 17. < <https://www.pacom.mil/Media/Speeches-Testimony/Article/1693325/halifax-international-security-forum-2018-introduction-to-indo-pacific-security/> > .
- De Silva, Shakthi. 2019. "Decrypting Sri Lanka's 'black box' amidst an Indo-China 'great game'." *Journal of the Indian Ocean Region*, 16 (2): 1-20.
- Defense Intelligence Agency. 2019. *China Military Power: Modernizing a Force to Fight and Win*. Washington: DIA.
- Department of Foreign Affairs and Trade. 2017. "Australia-India-Japan-United States consultations on the Indo-Pacific", November 12. < <https://dfat.gov.au/news/media/Pages/aus-india-japan-us-consultations-on-the-indo-pacific.aspx> > .
- Department of Foreign Affairs and Trade. 2018a. "Australia-India-Japan-United States consultations", June 7. < <https://dfat.gov.au/news/media/Pages/australia-india-japan-united-states-consultations.aspx> > .
- Department of Foreign Affairs and Trade. 2018b. "Australia-India-Japan-United States Consultations", November 15. < <https://dfat.gov.au/news/media/Pages/australia-india-japan-united-states-consultations-2018.aspx> > .
- Department of Foreign Affairs and Trade. 2018c. "Australian perspectives on the Indo-Pacific — Speech at Victoria University of Wellington Event, Secretary of the Department of Foreign Affairs and Trade Frances Adamson", October 12. < <https://dfat.gov.au/news/speeches/Pages/australian-perspectives-on-the-indo-pacific.aspx> > .
- Department of Foreign Affairs and Trade. *China*. 2018d. *China*. Canberra: Author.
- Department of Foreign Affairs and Trade. 2019. "Australia-India-Japan-United States Consultations", May 31. < <https://dfat.gov.au/news/media/Pages/australia-india-japan-usa-consultations.aspx> > .
- Department of Defense. 2018. *Summary of the 2018 Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*. Washington: Author.
- Department of Defense. 2019. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*. Washington: Author.





- Department of State. 2017a. “Australia-India-Japan-U.S. Consultations on the Indo-Pacific”, November 12. < <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/11/275464.htm> > .
- Department of State. 2017b. “Southeast Asia Treaty Organization (SEATO), 1954.” Accessed June 4 2019. < <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/seato> > .
- Department of State. 2018a. “Australia-Japan-United States Trilateral Strategic Dialogue Joint Ministerial Statement”, August 5. < <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/08/284940.htm> > .
- Department of State. 2018b. “Briefing on The Indo-Pacific Strategy”, April 2. < <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/04/280134.htm> > .
- Department of State. 2018c. “Joint Statement on the U.S.-India-Japan Trilateral Meeting”, April 5. < <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/04/280254.htm> > .
- Department of State. 2018d. “U.S.-Australia-India-Japan Consultations”, June 7. < <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/06/283013.htm> > .
- Department of State. 2018e. “U.S.-Australia-India-Japan Consultations”, November 15. < <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/11/287374.htm> > .
- Department of State. 2019. “U.S.-Australia-India-Japan Consultations (“The Quad”)”, May 31. < <https://www.state.gov/u-s-australia-india-japan-consultations-the-quad/> > .
- Economy, Elizabeth. C. 2018. *The Third Revolution: Xi Jinping and the new Chinese state*. New York: Oxford University Press.
- Fernholz, Tim 2018. “Eight countries in danger of falling into China’s “debt trap”.” *Quartz*, March 7. < <https://qz.com/1223768/china-debt-trap-these-eight-countries-are-in-danger-of-debt-overloads-from-chinas-belt-and-road-plans/> > .
- Gabriel, João Paulo Nicolini, and Carlos Eduardo Carvalho. 2018. “Balancing Against China with the Asia-Africa Growth Corridor: An Indian-Japanese Initiative Towards The Indo-Pacific.” *Conjuntura Austral* 9 (48): 115-131.
- Gale, Jesse Barker, and Andrew Shearer. 2018. “The Quadrilateral Security Dialogue and the Maritime Silk Road Initiative.” In *China’s Maritime Silk Road: Strategic and economic implications for the Indo-Pacific region*, edited by Nicholas Szecheny, 30-33. Washington: CSIS.
- Godement, François. 2018. “Quad initiative unusual development in history of Asia.” *Global Times*, November 3. < <http://www.globaltimes.cn/content/1092749.shtml> > .
- Green, Michael J. 2014. Strategic Asian triangles. “Strategic Asian triangles.” In: *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, edited by Saadia M. Pekkanen, John Ravenhill, and Rosemary Foot, 758-774. New York: Oxford University Press.
- Grossman, Derek. 2018. “India Is the Weakest Link in the Quad.” *Foreign Policy*, July 23. < <https://foreignpolicy.com/2018/07/23/india-is-the-weakest-link-in-the-quad/> > .
- Gyngell, Allan. 2018. “To Each Their Own Indo-Pacific”. *Australian Institute of International Affairs*, May 29. < <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/to-each-their-own-indo-pacific/> > .





- Hardy, Dennis. 2019. "Repositioning the Bay of Bengal: implications of regional change." *Journal of the Indian Ocean Region*, 15 (3): 1-16.
- Hemmer, Charles, and Peter. J. Katzenstein. 2002. "Why is there no NATO in Asia? Collective identity, regionalism, and the origins of multilateralism." *International Organization* 56 (3): 575-607.
- Hendler, Bruno. 2019. "Sino-Philippine relations as the modern tributary game: moving beyond the South China Sea disputes." *Carta Internacional*, 14 (1): 52-79.
- Herskovitz, Jon. 2019. "Japan Frets 'Belt and Road' Could Give Cover to China's Military." *Bloomberg*, September 26. < <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-27/japan-frets-belt-and-road-could-give-cover-to-china-s-military> > .
- Hu, Weixing. 2019. "Xi Jinping's 'Major Country Diplomacy': The Role of Leadership in Foreign Policy Transformation." *Journal of Contemporary China*, 28 (115): 1-14.
- Huang, Kristin. 2018. "US-led Quad coalition a 'useful anti-China bulwark' in Asia say people in 10 Asean countries." *South China Morning Post*, October 23. < <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2169715/us-led-quad-coalition-useful-anti-china-bulwark-asia> > .
- International Monetary Fund. 2018. *Report for Selected Country Groups and Subjects (PPP valuation of country GDP)*. Washington: Author.
- Jaishankar, Dhruva. 2017. "It's time to resuscitate the Asia-Pacific Quad." *Brookings Institute*, January 9. < <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/01/09/its-time-to-resuscitate-the-asia-pacific-quad/> > .
- Jaishankar, Dhruva. 2018. "The Real Significance of the Quad". *Australian Strategic Policy Institute*, October 24. < <https://www.aspistrategist.org.au/the-real-significance-of-the-quad/> > .
- Khurana, Gurpreet S. 2019. "What is the Indo-Pacific? The New Geopolitics of the Asia-Centred Rim Land." In *Geopolitics by Other Means the Indo-Pacific Reality*, edited by Axel Berkofsky, and Sergio Miracola, 13-32. Milano: Ledizioni.
- Kuo, Lily, and Niko Kommenda. 2018. "What is China's Belt and Road Initiative?" *The Guardian*, July 30. < <https://www.theguardian.com/cities/ng-interactive/2018/jul/30/what-china-belt-road-initiative-silk-road-explainer> > .
- Kuo, Yujen. 2018. "Japan's roles in the Indo-Pacific Strategy." *Prospect Journal*, 19: 29-52.
- Le Thu, Huong. 2018. "'Indo-Pacific': (re-)revise and resubmit." *Australian Strategic Policy Institute*, June 8. < <https://www.aspistrategist.org.au/indo-pacific-re-revise-and-resubmit/> > .
- Lendon, Brad. 2019. The tiny islands that could explode the China-Vietnam relationship. *CNN*, August 29. < <https://edition.cnn.com/2019/08/29/asia/vietnam-china-paracel-islands-intl-hnk/index.html> > .





- Lin, Leo. “Will the Japan-China reset continue?” *The Japan Times*, February 5. < <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/02/05/commentary/japan-commentary/will-japan-china-reset-continue/#.XY69m25FxpY> > .
- Liu, Zongyi. 2018. “New Delhi forum props up ‘Quad’ stance, refuses to listen to China voice.” *Global Times*, January 25. < <http://www.globaltimes.cn/content/1086591.shtml> > .
- Long, Xingchun. 2018. “Be wary of Quad threat to ASEAN unity”. *Global Times*, November 28. < <http://www.globaltimes.cn/content/1128150.shtml> > .
- Lu, Cheng-fung. 2018. “Australia and the Revival of the Quadrilateral Security Dialogue.” *Prospect Journal*, (19): 73-93.
- Madan, Tanvi. The Rise, Fall, and Rebirth of the Quad. *War on the Rocks*, 2017. < <https://warontherocks.com/2017/11/rise-fall-rebirth-quad/> > .
- Malik, Mohan. 2018. China and India: Maritime Maneuvers and Geopolitical Shifts in the Indo-Pacific. *Rising Powers Quarterly*, 2018, 3 (2): 67-81.
- Mayer, Maximilian. 2018. China’s Rise as Eurasian Power: The Revival of the Silk Road and Its Consequences. In: *Rethinking the Silk Road: China’s Belt and Road Initiative and Emerging Eurasian Relations*, edited by Maximilian Mayer, 1-42. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Mccormick, James M. 2016. “Pivoting toward Asia: Comparing the Canadian and American Policy Shifts.” *American Review of Canadian Studies*, 46 (4): 474-495.
- Medcalf, Rory. 2015. “Reimagining Asia: From Asia-Pacific to Indo-Pacific.” *The Asan Forum*, June 26. < www.theasanforum.org/reimagining-asia-from-asia-pacific-to-indo-pacific/ > .
- Medcalf, Rory. 2018. “Reimagining Asia: From Asia-Pacific to Indo-Pacific.” In *International Relations and Asia’s Southern Tier*, edited by Gilbert Rozman and John Chinyong Liow, 9-28. Singapore: Asan-Palgrave Macmillan Series.
- Miller, J. Berkshire. 2018. *The Quad: Security Cooperation Between the US, Japan, India and Australia*. Perth: Perth USAsia Centre.
- Ministry of External Affairs. 2017a. “4th India-Australia-Japan Trilateral Dialogue”, December 13. < https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29176/4th_IndiaAustraliaJapan_Trilateral_Dialogue_December_13_2017 > .
- Ministry of External Affairs. 2017b. “India-Australia-Japan-U.S. Consultations on Indo-Pacific”, November 12. < https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29110/IndiaAustraliaJapanUS_Consultations_on_IndoPacific_November_12_2017 > .
- Ministry of External Affairs. 2017c. “India-Japan Joint Statement during visit of Prime Minister of Japan to India”, September 14. < <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/28946/IndiaJapan> > .
- Ministry of External Affairs. 2018a. “India-Australia-Japan-US Consultations”, June 7. < https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29961/IndiaAustraliaJapanUS_Consultations > .





- Ministry of External Affairs. 2018b. “India-Australia-Japan-U.S. Consultations”, November 15. < https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/30593/IndiaAustraliaJapanUS_Consultations > .
- Ministry of External Affairs. 2018c. “Official Spokesperson’s response to a query on media reports regarding possible cooperation with China on OBOR/BRI”, April 5. < [https://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/29768/Official + Spokesperson s + response + to + a + query + on + media + reports + regarding + possible + cooperati on + with + China + on + OBORBRI](https://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/29768/Official+Spokesperson+s+response+to+a+query+on+media+reports+regarding+possible+cooperati+on+with+China+on+OBORBRI) > .
- Ministry of External Affairs. 2018d. “Prime Minister’s Keynote Address at Shangri La Dialogue”, June 1. < [https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/ Prime + Ministers + Keynote + Address + at + Shangri + La + Dialogue + June + 01 + 2018](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018) > .
- Ministry of External Affairs. 2018e. “Question No.2694. Asia-Africa Development Corridor”, January 3. < [https://www.mea.gov.in/lok-sabha.htm?dtl/29306/QUESTION_NO2694_ ASIAAFRICA_DEVELOPMENT_CORRIDOR](https://www.mea.gov.in/lok-sabha.htm?dtl/29306/QUESTION_NO2694_ASIAAFRICA_DEVELOPMENT_CORRIDOR) > .
- Ministry of External Affairs. 2019a. “India-Australia-Japan-United States Consultations”, November 4. < [https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/32006/indiaaustralia japanunited + states + consultations](https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/32006/indiaaustralia japanunited+states+consultations) > .
- Ministry of External Affairs. 2019b. “Question No.2411 Features of Quadrilateral Security Dialogue”, January 3. < [https://www.mea.gov.in/rajya-sabha.htm?dtl/30869/ QUESTION_NO2411_FEATURES_OF_QUADRILATERAL_SECURITY_DIALOGUE](https://www.mea.gov.in/rajya-sabha.htm?dtl/30869/QUESTION_NO2411_FEATURES_OF_QUADRILATERAL_SECURITY_DIALOGUE) > .
- Ministry of Foreign Affairs. 2017a. “Australia-India-Japan-U.S. Consultations on the Indo-Pacific”, November 12. < https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_001789.html > .
- Ministry of Foreign Affairs. 2017b. *Diplomatic Bluebook 2017*. Tokyo: Author.
- Ministry of Foreign Affairs. 2017c. *Priority Policy for Development Cooperation FY 2017*. Tokyo: Author.
- Ministry of Foreign Affairs. 2018a. “Japan- Australia-India- U.S. Consultations”, June 7. < https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_002062.html > .
- Ministry of Foreign Affairs. 2018b. “Japan- Australia-India- U.S. Consultations”, November 15. < https://www.mofa.go.jp/press/release/press1e_000099.html > .
- Ministry of Foreign Affairs. 2018c. “United States-Japan-India Trilateral Meeting”, November 30. < https://www.mofa.go.jp/s_sa/sw/in/page3e_000969.html > .
- Ministry of Foreign Affairs. 2018d. “The Current Status of China’s Unilateral Development of Natural Resources in the East China Sea”, March 28. < https://www.mofa.go.jp/a_o/c_m1/page3e_000356.html > .
- Mishra, Vivek. 2019. “India’s Vision of the Quad Needs Clarity.” *South Asian Voices*, January 26. < <https://southasianvoices.org/indias-vision-of-the-quad-needs-clarity/> > .
- Naughton, Barry. 2020. “China’s Global Economic Interactions.” In *China & the World*, edited by David Shambaugh, 113-136. New York: Oxford University Press.





- Nyrén, Pär. 2019. “China’s Liberal Hawk: Yan Xuetong’s Vision for Chinese Benevolent Dominance.” *The Diplomat*, June 28. < <https://thediplomat.com/2019/06/chinas-liberal-hawk-yan-xuetongs-vision-for-chinese-benevolent-dominance/> > .
- O’Neil, Andrew, and Lucy West. 2019. “Why the Quad Won’t Ever Be an Asian NATO.” *Australian Strategic Policy Institute*, January 24. < https://www.realcleardefense.com/articles/2019/01/24/why_the_quad_wont_ever_be_an_asian_nato_114133.html > .
- Pan, Chengxin. 2014. “The ‘Indo-Pacific’ and geopolitical anxieties about China’s rise in the Asian regional order.” *Australian Journal of International Affairs*, 68(4): 453-469.
- Panda, Ankit. 2017. “US, Japan, India, and Australia Hold Working-Level Quadrilateral Meeting on Regional Cooperation.” *The Diplomat*, November 13. < <https://thediplomat.com/2017/11/us-japan-india-and-australia-hold-working-level-quadrilateral-meeting-on-regional-cooperation/> > .
- Pant, Harsh V. 2017. “Take Note: Asia’s Quad Is Back.” *The Diplomat*, November 10. < <https://thediplomat.com/2017/11/take-note-asias-quad-is-back/> > .
- Pant, Harsh V., and Yogesh Joshi. 2016. *The US Pivot and Indian Foreign Policy: Asia’s Evolving Balance of Power*. London: Palgrave Macmillan.
- Parliament of Australia. 2007. “Standing Committee on Foreign Affairs, Defense and Trade — Foreign Affairs and Trade Portfolio”, May 28. < <https://parlinfo.aph.gov.au> > .
- Pattanaik, Smruti S. 2016. “Indian Ocean in the emerging geo-strategic context: Examining India’s relations with its maritime South Asian neighbors.” *Journal of the Indian Ocean Region*, 12 (2): 126-142.
- Pautasso, Diego, Alexandre Cesar Cunha Leite, and Gaio Doria. 2017. “As disputas sino-vietnamitas no Mar do Sul: Desafios para além da questão regional.” *Carta Internacional*, 12 (3): 54-76.
- Pekkanen, Saadia M., Johan Ravenhill, and Rosemary Foot, eds. 2018. *Oxford Handbook of International Relations of Asia*. New York: Oxford University Press.
- Phillips, Andrew. 2016. *From Hollywood to Bollywood?: Recasting Australia’s Indo/Pacific Strategic Geography*. Barton: Australian Strategic Policy Institute.
- Phillips, Andrew. 2018. “The Indo-Pacific is what you make of it.” *Asia & The Pacific Policy Society*, July 10. < <https://www.policyforum.net/the-indo-pacific-is-what-you-make-of-it/> > .
- Puy, Blanche de. 1983. “The Cultural Legacy of Jose Ortega y Gasset.” *Anales de la Literatura Española Contemporánea*, 8: 107-125.
- Rai, Ashok. “Quadrilateral Security Dialogue 2 (Quad 2.0) — A credible strategic construct or mere “foam in the ocean”?” *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, 14 (2): 138-148.
- Roth, Kenneth. 2020. China’s Global Threat to Human Rights. *Human Rights Watch*, January. < <https://www.hrw.org/world-report/2020/china-global-threat-to-human-rights> > .





- Rudd, Kevin. 2019. "The Convenient Rewriting of the History of the 'Quad'." *Nikkei Asian Review*, March 26. < <https://asia.nikkei.com/Opinion/The-Convenient-Rewriting-of-the-History-of-the-Quad> > .
- Scott, David. 2018. "The Indo-Pacific in US Strategy: Responding to Power Shifts." *Rising Powers Quarterly*, 2 (2): 19-43.
- Shambaugh, David. 2020. "China's Long March to Global Power." In *China & the World*, edited by David Shambaugh, 3-21. New York: Oxford University Press.
- Sharma, Ashok. 2010. "The Quadrilateral Initiative: An Evaluation." *South Asian Survey*, 17 (2): 237-253.
- Simões, Alexander, Dave Landry, and César Hidalgo. 2018. "Observatory of Economic Complexity." *Massachusetts Institute of Technology*. Accessed January 2 2019. Retrieved from < <https://atlas.media.mit.> > .
- Stockholm International Peace Research Institute. 2018. *SIPRI Yearbook 2018*. Stockholm: Author.
- Stuenkel, Oliver. 2016. *Post-Western world: How emerging powers are remaking global order*. Cambridge: Polity Press.
- The State Council Information Office of the People's Republic of China. 2019. *China's National Defense in the New Era*. Beijing: Foreign Languages Press.
- Turcsányi, Richard Q. 2018. *Chinese Assertiveness in the South China Sea: Power Sources, Domestic Politics, and Reactive Foreign Policy*. Cham: Springer.
- Turnbull, Michael. 2017. "Speech introducing the National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2017", December 7. < <https://www.malcolmturnbull.com.au/media/speech-introducing-the-national-security-legislation-amendment-espionage-an> > .
- Tweed, David, Jason Koutsoukis, and Jason Scott. 2018. "U.S.-Backed 'Quad' Quietly Gains Steam as Way to Balance China." *Bloomberg*, November 14. < <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-14/u-s-backed-quad-quietly-gains-steam-as-way-to-balance-china> > .
- Tyler, Melissa. H. C., and Aakriti Bhutoria. 2015. "Diverging Australian and Indian Views on the Indo-Pacific." *Strategic Analysis* 39 (3): 225-236.
- United States Census Bureau. 2019. "U.S. and World Population Clock." Accessed June 22 2019. < <https://www.census.gov/popclock/> > .
- United States Trade Representative. 2018. *The People's Republic of China*. Washington: Author.
- Unjhwala, Yusuf. T. 2018. "South Asia geopolitics: Contain China with the Quad." *The Economic Times*, November 23. < <https://economictimes.indiatimes.com/blogs/et-commentary/south-asia-geopolitics-contain-china-with-the-quad/> > .





- U.S. Congress. 2018. “S2736 — Asia Reassurance Initiative Act of 2018”, December, 31. < <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text> > .
- Varghese, Peter. 2018. *India Economic Strategy to 2035*. Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade.
- Wang, Jianwei. 2019. “Xi Jinping’s ‘Major Country Diplomacy:’ A Paradigm Shift?” *Journal of Contemporary China*, 28 (115): 15-30.
- White House. 2017. “National Security Strategy of the United States of America”, December 18. < <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> > .
- White House. 2018a. “Joint Statement of the Governments of the United States of America, Australia, and Japan”, November 17. < <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-governments-united-states-america-australia-japan/> > .
- White House. 2018b. “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China”, October 4. < <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/> > .
- White, Hugh. 2013. “Australia’s Choice.” *Foreign Affairs*, 4 September. < <https://www.foreignaffairs.com/articles/australia/2013-09-04/australias-choice> > .
- World Bank. 2019. “GDP ranking”, February 7. < <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/gdp-ranking> > .
- Wroe, David, and Kirsty Needham. 2018. “History in making as nations team up”. *The Sydney Morning Herald*, January 19. < <https://www.smh.com.au/politics/federal/history-in-making-as-nations-team-up-20180119-h0kxls.html> > .
- Wu, Shicun. 2019. “US-China Competition Will Heat up the South China Sea.” *The Diplomat*, November 8. < <https://thediplomat.com/2019/11/us-china-competition-will-heat-up-the-south-china-sea/> > .
- Wuthnow, Joel. 2019. “US ‘Minilateralism’ in Asia and China’s Responses: A New Security Dilemma?” *Journal of Contemporary China*, 28(115): 133-150.
- “Xi urges breaking new ground in major country diplomacy with Chinese characteristics.” 2018. *Xinhua*, June 24. < http://www.xinhuanet.com/english/2018-06/24/c_137276269.htm > .
- Yan, Xuetong. 2019. *Leadership and the Rise of Great Powers*. Princeton: Princeton University Press.
- Zhang, Ketian. 2019. “Cautious Bully: Reputation, Resolve, and Beijing’s Use of Coercion in the South China Sea.” *International Security*, 44 (1): 117-159.
- Zhang, Wenxian, Ilan Alon, and Christoph Lattemann, eds. 2018. *China’s Belt and Road Initiative: Changing the Rules of Globalization*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Zhao, Minghao. 2019. “With stepped-up plan, US takes aim at China.” *Global Times*, June 9. < <http://www.globaltimes.cn/content/1153585.shtml> > .





Zhao, Suisheng. 2020. “China’s Foreign Policy Making Process: Players and Institutions.”
In *China & the World*, edited by David Shambaugh, 85-110. New York: Oxford
University Press.

Zhu, Cuiping. 2018. *India’s Ocean: Can China and India coexist?* Singapore: Springer.





O uso de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs) nas operações de paz da ONU: o caso da MINUSMA

The use of Unmanned Aerial Vehicles (UAVS) in the UN peace operations: the case of MINUSMA

DOI: 10.21530/ci.v15n2.2020.1005

Sérgio Luiz Cruz Aguilar¹

Jéssica Tauane dos Santos²

Resumo

Em 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) introduziu Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs) na Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas no Mali (MINUSMA). Este trabalho utiliza o caso da MINUSMA para discutir o uso dessa tecnologia nas operações de paz. O argumento central é que a utilização de VANTs no Mali é fruto de inovação adaptativa no campo das missões de paz. Para substanciar o argumento, utilizam-se documentos da ONU, fontes secundárias e entrevistas. A análise utiliza elementos selecionados da chamada ‘revolução de assuntos militares’ e da literatura sobre inovação militar: doutrina, organização, custos, domínio da informação, comando e controle, simulação e treinamento, e agilidade/ímpeto. O texto apresenta alguns aspectos da ‘revolução de assuntos militares’ e da inovação militar, descreve a evolução nas operações de paz que resultou no uso de VANTs e o contexto em que eles foram desdobrados no Mali para, no final, discutir a utilização dessa tecnologia na MINUSMA e nas missões de paz em geral.

Palavras-chave: ONU; Operações de Paz; VANTs; MINUSMA; Inovação Militar.

1 Livre Docente em Segurança Internacional pela UNESP. Pós-doutorado em Segurança Internacional na Universidade de Oxford — Reino Unido. Professor do Departamento de Sociologia e Antropologia da UNESP — Campus de Marília/SP e dos programas de pós-graduação San Tiago Dantas em Relações Internacionais (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e em Ciências Sociais (UNESP — Campus de Marília/SP). Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4757-4426>; email: sergio.aguilar@unesp.br.

2 Graduada em Relações Internacionais pela UNESP-Campus de Marília/SP. Mestranda em Relações Internacionais no Programa San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Conflitos Internacionais (GEPCI) e do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Foi bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Bolsista da CAPES. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2888-6547>; email: jessica.santos@unesp.br.

Artigo submetido em 17/09/2019 e aprovado em 15/03/2020.





Abstract

In 2015, the United Nations (UN) introduced Unmanned Aerial Vehicles (UAVs) into the Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA). This article uses the case of MINUSMA to discuss the use of this technology in peacekeeping operations. The central argument is that the use of UAVs in Mali is result of an adaptive innovation in the field of peace operations. The argument is substantiated through UN documents, secondary sources and interviews. The analysis is based on selected elements from the revolution in military affairs and military innovation literature: doctrine, organization, costs, domain of information, command and control, simulation and training, and agility/impetus. The article presents some aspects of the revolution in military affairs and military innovation, describes an evolution of peacekeeping that led to the use of UAVs and the context in which they were deployed in Mali to discuss, in the last part, the use of such technology in MINUSMA and peace operations in general.

Keywords: UN; Peacekeeping Operations; UAVs; MINUSMA; Military Innovation.

Introdução

Diante da complexidade das missões de paz multidimensionais³, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem buscado novas formas de responder aos desafios impostos por essas missões no terreno, seja implementando modificações institucionais, tanto no nível estratégico quanto operacional, seja utilizando novas tecnologias⁴. A introdução dos Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs) em algumas de suas operações de paz, com fins de vigilância, desde 2013, é um exemplo dessas mudanças.⁵

3 Operações integradas por diversos componentes, incluindo militares, policiais e civis que atuam em diversas áreas como assuntos políticos, Estado de Direito, direitos humanos, reconstrução, assuntos humanitários, gênero, etc. (UN, 2003).

4 Entendidas como algo que amplia nossas capacidades (Rutherford e Ahlgren 1991) ou provedoras de determinada funcionalidade (Arthur 2009).

5 Em inglês *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV) ou *Unmanned Aerial Systems* (UAS). De forma geral, os termos drone, UAS e UAV vem sendo utilizados como sinônimos, especialmente no meio midiático, todavia, o termo UAS é considerado mais completo por englobar todos os aspectos do desdobramento desses veículos, como a estação de controle, comunicações, equipamentos de apoio etc. e não apenas o veículo (What is the Difference 2016). A nomenclatura foi, então, atualizada para abranger todo o sistema — estação em solo e enlace de pilotagem com outros componentes para a realização do voo — sendo denominado em inglês *Remotely Piloted Aircraft System* (RPAS), em português Sistema Aéreo Remotamente Pilotado (SARP) (Magella 2016). No entanto, a maior parte da bibliografia consultada e a resolução do Conselho de Segurança da ONU, que autorizou o uso dessa tecnologia na República Democrática do Congo, utilizaram o termo UAS. Dessa forma, apesar da tendência ser no sentido de utilizar-se o termo SARP, nesse texto utilizaremos o termo VANTs como sinônimo de UAV, UAS ou RPAS. Utilizamos, também, a palavra drones no mesmo sentido.





O primeiro emprego de VANTs em uma operação de paz da ONU ocorreu na República Democrática do Congo (RDC), na MONUSCO, e foi considerado pela própria missão como benéfico para identificar movimentos de grupos armados, monitorar campos de deslocados, reconhecimento em vastas áreas e melhorar a capacidade de alerta antecipado e o conhecimento situacional no terreno (UN 2013b). A partir dessa experiência, a ONU introduziu a tecnologia também na *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) em 2015 (UN Flying Hermes 2016).

O uso militar dos VANTs ocorreu como parte da chamada ‘revolução dos assuntos militares’ (RAM), iniciada nos Estados Unidos (EUA) na década de 1990 (PERON, 2016). Um dos propósitos da RAM foi adaptar as missões aos novos ambientes conflituos em que elas passaram a ser desdobradas, de modo a dotá-las de maior capacidade de fazer frente às novas demandas que surgiram. Nas missões de paz, argumentamos que o uso de VANTs ocorreu no mesmo sentido.

Dessa forma, o texto utiliza o caso da MINUSMA para discutir o uso de VANTs nas operações de paz. O argumento central é que a utilização de VANTs no Mali é fruto de inovação adaptativa no campo das missões de paz. O estudo de caso utiliza documentos da ONU, fontes secundárias e entrevistas. A análise é baseada em elementos da RAM e da literatura sobre inovação militar, selecionados pelos autores: doutrina, organização, custos, domínio da informação, comando e controle, simulação e treinamento, e agilidade/ímpeto.

O texto inicia-se com alguns aspectos da ‘revolução de assuntos militares’ e da inovação militar. Em seguida, descreve a evolução nas operações de paz que resultou no uso de VANTs e o contexto em que eles foram desdobrados no Mali. No final, discute a utilização dessa tecnologia na MINUSMA e nas missões de paz em geral.

Revolução, inovação, adaptação dos meios militares

A história é repleta de exemplos do impacto de tecnologias sobre as práticas da guerra, de tecnologias militares que foram utilizadas na vida civil e tecnologias civis que aumentaram as capacidades militares, da mesma forma que ‘revoluções’ em assuntos militares que modificaram a condução da guerra.

Com o fim da bipolaridade da Guerra Fria, novas formas de conflito surgiram com a presença de atores não estatais impactando a segurança em Estados incapazes





ou pouco dispostos a cumprir com suas obrigações. Os conflitos intraestatais assimétricos, envolvendo grupos não estatais (insurgentes, terroristas, milícias, organizações criminosas e outros) com objetivos militares e políticos divergentes e meios desproporcionais, tornam-se recorrentes. Na busca por vantagens estratégicas e táticas, incluindo o controle coercitivo sobre populações locais, esses grupos vitimam civis de forma recorrente o que, em alguns casos, acontece também como prática das forças de segurança estatais (Wood, Kathman e Gent 2012; Valentino, Huth e Balch-Lindsay 2004). As operações irregulares praticadas por esses grupos, resultaram na chamada guerra híbrida, que mistura táticas regulares e irregulares, armamentos convencionais e não convencionais, atos terroristas, combatentes misturando-se a populações civis, gerando um ambiente complexo e prolongando os conflitos (Arreguín-Toft 2005; Deshpande 2018; Fridman 2018).

Nesse contexto, as intervenções internacionais tiveram que se adaptar a essas novas dinâmicas dos conflitos. Nos EUA, parte dessa adaptação envolveu a chamada *'revolution in military affairs'* (RMA), conduzida a partir da década de 1990 para reforma de suas forças armadas de modo a consolidar a sua proeminência no globo e fazer frente às novas demandas que surgiram após o fim da Guerra Fria. A RMA se relacionava com a “redução iminente das dimensões das forças armadas [...] e a sustentação de uma estrutura de capacidades combatentes elevadas em um ambiente de incerteza e de ambiguidades de cenários de ameaça e confronto” (Duarte 2012, 9). A ‘revolução’ foi centrada na inovação tecnológica (sistemas) que garantia o domínio informacional (processos) necessário para diminuir as incertezas e ambiguidades das operações militares. A RMA envolveu, então, o desenvolvimento de sistemas de armamentos e de processos mais eficientes de manutenção de tropas em operações e a exploração dos efeitos táticos e estratégicos da tecnologia militar (Cohen 2004; Duarte 2012).

Concordamos que tecnologia não é sinônimo de inovação, apesar de inovações normalmente envolverem tecnologia. Notoriamente, é difícil definir o significado de inovação. Os estudiosos têm problemas em tal definição e, por vezes, não a diferenciam de outras mudanças ou apresentam conceitos contraditórios. No entanto, a partir da reflexão sobre os vários estudos existentes, Grissom (2006) salientou que três atributos constituiriam uma definição consensual de inovação militar: ela muda a maneira pela qual as formações militares funcionam no terreno; é significativa em escopo e impacto; e é tacitamente equiparada com maior eficácia militar.





Farrell, Rynning e Terriff (2013) afirmaram que as organizações militares reagem positivamente às inovações tecnológicas e operacionais se a inovação “melhora os modos de guerra tradicionalmente valorizados [...], busca melhorar os modos de guerra subvalorizados ou desenvolver formas totalmente novas de guerra” (Farrell, Rynning e Terriff 2013, 8, tradução nossa).⁶ Enquanto a chamada inovação adaptativa aumenta a eficácia/eficiência da execução de tarefas tradicionais, a inovação disruptiva desafia as tarefas principais da organização e exige mudanças mais profundas. Dessa forma, a inovação adaptativa é mais provável de ocorrer do que a disruptiva.

O Almirante Wylie trabalhou as mudanças no campo de batalha, no mar, ou na área política sobre a guerra e usou a palavra adaptação, que engloba ‘movimentos adaptativos’ que as partes fazem em relação as outras, sejam eles tecnológicos, táticos, materiais ou analíticos, como um processo interativo de ciclos de *feedback*. Essa adaptação recíproca é utilizada pelos beligerantes para melhorar sua posição em relação ao adversário ou ao *status quo ante* (Wylie Jr 1989). Pode-se entender o termo ‘adaptação’ por ele utilizado com o sentido de inovação.

Inovação pode ser conceituada como “um processo pelo qual as empresas dominam e implementam o design e a produção de bens e serviços novos para elas, independentemente de serem ou não novos para seus concorrentes” (Ernst, Mytelka e Ganiatsos 1998 apud Mytelka 2000, 18, tradução nossa).⁷ A autora tratou da inovação como sistema que emerge através de múltiplos atores, suas interações e aprendizados. Nesse sentido, “o escopo da inovação não inclui apenas tecnologia e produção, mas organizações (no sentido de atitudes, práticas e novas formas de trabalho)”. O conceito de sistemas de inovação enfatiza a adaptação como elemento central da capacidade de inovação, ou seja, inovação como capacidade de se adaptar a mudanças (World Bank 2006).

Um estudo do *Center for Strategic and International Studies*, de 1993, apresentou a revolução técnica militar sob o ponto de vista de nove elementos: o chamado ‘quadro integrativo’, envolvendo doutrina e organização; os ‘habilitadores de capacidades’, incluindo domínio da informação, comando e controle, simulação e treinamento, e agilidade; e ‘capacidades de execução’, que abarcaram armas inteligentes, plataformas e armas exóticas (Mazzar, Schaffer e Ederington 1993). Os autores salientaram que a verdadeira RMA é obtida por meio da combinação

6 “[...] *improve on traditionally valued ways of war [...], seeks to improve undervalued ways of war, or to develop wholly new ways of war*”.

7 “[...] *the process by which firms master and implement the design and production of goods and services that are new to them, irrespective of whether or not they are new to their competitors*”.





de tecnologia, organização e doutrina. A falta de uma delas indicaria uma evolução, ao invés de ‘revolução’. Além disso, a literatura sobre inovação militar apresenta que a extensão da incorporação de novas tecnologias nas organizações depende: dos custos financeiros da inovação; do ímpeto pela inovação; e do grau da mudança (Rosen 1991; Farrell, Rynning e Terriff 2013; Schaub Jr 2015). Dessa forma, utilizaremos os elementos doutrina, organização, custos, domínio da informação, comando e controle, simulação e treinamento, e agilidade/ímpeto para nortear as discussões sobre o emprego de VANTs.

O uso de VANTs nas operações de paz

Os VANTs são entendidos como “pequenos aviões que voam por controle remoto ou de forma autônoma”⁸ (Gilman 2014, 2, tradução nossa). A ideia do que seria um veículo sem tripulação surgiu dos balões armados austríacos, utilizados a partir de 1849 (Diálogo Setorial União Europeia-Brasil 2017). Em 1916, os norte-americanos testaram o *Aerial Torpedo* que, por falta de maturidade técnica, não foi empregado em nenhuma das grandes guerras (Oliveira 2016; Nonami et al 2010). A Alemanha utilizou as chamadas bombas voadoras do tipo V-1 e V-2 contra o Reino Unido com o objetivo de atacar alvos a partir de grandes distâncias sem utilizar pilotos (Chamayou 2015; Oliveira 2016). Entre as décadas de 1950 e 1970, a evolução da pesquisa permitiu a construção do *Ryan Model 147A Fire Fly*, equipado com câmeras e empregado para tirar fotos durante a Guerra do Vietnã, utilizadas para análise das atividades do inimigo (Cooke 2017; Chamayou 2015). Com o final daquela guerra, os EUA não se interessaram em dar continuidade ao desenvolvimento de drones. Israel, entretanto, herdou algumas dessas máquinas e as utilizou em 1973, na Guerra do Yom Kippur e, posteriormente, em 1982, na planície do Bekaa contra os sírios. Nas duas situações, os drones foram usados para atrair fogo inimigo e, em seguida, o exército israelense atacou pontos estratégicos localizados pelas câmeras desses equipamentos (Chamayou 2015).

Na Guerra do Golfo (1991), os EUA utilizaram o *Pioneer*, drone desenvolvido por Israel, em missões de vigilância (Cole 2014). Posteriormente, em 1999, o *Predator* (predador em português), novo protótipo estadunidense, foi utilizado no Kosovo para filmar e indicar alvos com laser para que os aviões F16 atacassem. Esse modelo só foi equipado com mísseis em 2001 e, ao final do mesmo ano,

8 “[...] *small aircraft that fly by remote control or autonomously.*”





foi utilizado para ataques no Afeganistão (Chamayou 2015). Houve, então, uma escalada no uso de drones. Em 2015, mais de 90 países utilizavam drones para tarefas de reconhecimento, coleta de dados de inteligência e *targeting*⁹ (West e Bowman 2016) e os mesmos passaram a ser concebidos como uma arma intrínseca à guerra moderna.

Ao mesmo tempo em que os conflitos se tornavam mais complexos e desenvolvia-se a RMA, cresceu o entendimento acerca de uma responsabilidade coletiva internacional para proteger civis e prestar assistência humanitária. Nesse sentido, as operações de paz, a partir de 1999, passaram a ser autorizadas a usar a força para proteger civis como um dos passos para a estabilização dos conflitos. A atuação das forças de paz em conflitos assimétricos e complexos impôs a necessidade de maior conhecimento da situação para o sucesso do planejamento e da execução de ações em cumprimento dos mandatos. A prioridade na proteção de civis e a impossibilidade de garanti-la em toda a área de operações também remeteu à necessidade de aprimorar a coleta e análise de informações para auxiliar operações de prevenção, preempção e/ou resposta a ações que ameaçassem fisicamente civis, *peacekeepers*, membros das agências das Nações Unidas, suas instalações e/ou agentes humanitários. No entanto, a ONU só passou a dotar as operações no terreno de maior capacidade tecnológica, incluindo os VANTs, na presente década.

Em 2000, o Relatório Brahimi destacou apenas a tecnologia da informação como facilitadora chave de vários objetivos das operações de paz apresentados e recomendou a implementação de uma estratégia comum pelos departamentos envolvidos com essas operações, incluindo o uso de sistemas de informação geográfica (UN 2000).

A partir de 2006, quando a Força da União Europeia (EUFOR) operou VANTs B-Hunter belgas durante o período eleitoral na RDC, a ONU iniciou tentativas para utilização desses equipamentos, o que só ocorreu em 2013 (UN 2014b).

A doutrina de operações de paz, chamada ‘*Capstone*’, não se dedicou ao tema, apenas indicando a responsabilidade do *Department of Field Support* (DFS)¹⁰ em prover o apoio em pessoal, finanças, aquisições, logística, comunicações e tecnologia da informação para as operações de paz (UN 2008).

9 Significa “o processo de seleção e priorização de alvos e correspondência com a resposta adequada, considerando os requisitos e capacidades operacionais” (Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff 2020, 211, tradução nossa). “*The process of selecting and prioritizing targets and matching the appropriate response to them, considering operational requirements and capabilities.*”

10 Renomeado *Department of Operational Support* (DOS) em 2018.





Em 2013, o Conselho de Segurança (CSNU) autorizou o uso de VANTs pela MONUSCO (UN 2013a). No ano seguinte, o Comitê Especial sobre Operações de Paz (C34) reconheceu o uso de tecnologia moderna para melhorar a consciência situacional e aumentar a segurança e proteção das forças de paz e solicitou que o Secretariado tomasse medidas necessárias para assegurar que as tropas e unidades no terreno fossem capazes de, efetivamente, responder aos desafios de segurança, incluindo o uso de equipamentos de proteção e de alta tecnologia¹¹ (UN 2014b).

Em consequência, o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO)¹² e o DFS estabeleceram um grupo de trabalho para considerar novas tecnologias e inovações e desenvolver uma estrutura de políticas em relação ao tema, de modo a assegurar parâmetros claros para a coleta, armazenamento seguro e manuseio adequado dos dados, além do respeito à confidencialidade (UN 2015a).

O Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU) nomeou um Painel de Especialistas sobre Tecnologia e Inovação que, em seu relatório, admitiu que as forças de paz se mostravam incapazes de cumprir determinadas tarefas impostas pelo CSNU, em muitos casos, por não ter ferramentas adequadas como equipamentos de vigilância noturna, capacidade tecnológica para monitoramento remoto, além de pouca ou nenhuma infraestrutura para vigilância aérea não tripulada e sensores de solo não supervisionados. Concluindo que os VANTs podem trazer vantagens decisivas para uma operação nas áreas de segurança, segurança situacional e comando e controle, o Painel recomendou investimentos para equipar as missões com tecnologias atualizadas de comunicações e pequenos veículos aéreos não tripulados desarmados (UN 2014b).

O relatório do Painel de Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz indicou atenção especial para capacidades, tecnologias e preparação de força necessárias para atender ambientes de ameaças assimétricas e a necessidade das missões usarem tecnologia moderna. Com relação à tecnologia e inovação, o Painel reforçou a introdução de tecnologias disponíveis e acessíveis para aumentar a eficiência e a eficácia das estruturas e serviços básicos para o sucesso das missões. O Painel salientou que as tecnologias não deveriam ser um fim em si mesmas, mas sim focadas no usuário, confiáveis em relação às condições no terreno, e recomendou priorização no seu fornecimento para as operações (UN 2015b).

11 O Comitê salientou que a utilização da tecnologia deveria respeitar os princípios consagrados na Carta da ONU sobre soberania e integridade territorial dos Estados-membros e o consentimento do Estado anfitrião.

12 Renomeado *Department of Peace Operation* (DPO) em 2018.





O relatório *Improving Security of United Nations Peacekeepers*, conhecido como ‘Relatório Cruz’, encomendado para analisar as causas de fatalidades nas operações de paz devido a atos violentos, e entregue em dezembro de 2017, recomendou o uso de pequenos drones para mitigar emboscadas, assim como reunir informações antecipadas à frente dos comboios como forma de mitigar as ameaças por dispositivos explosivos improvisados. O relatório salientou que o uso efetivo de VANTs exige que habilidades aprofundadas como coleta e análise de informações sejam integradas às missões como um todo e que sensores de coleta de informações de alta tecnologia devem ser analisados em relação a sua adequabilidade aos ambientes operacionais. Por exemplo, em alguns cenários, VANTs táticos menores seriam mais úteis do que os sistemas grandes de VANTs. Ao mesmo tempo, o relatório indicou a necessidade das missões adquirirem outros equipamentos básicos para inteligência, como câmeras de alta qualidade (Cruz, Phillips e Cusimano 2017).

O conflito e o emprego de VANTs na MINUSMA

O Mali se tornou independente apenas em 1960. Dois anos após, ocorreu a primeira revolta tuaregue, grupo nômade que compõe cerca de 1% da população e vive principalmente no norte do país. Esse grupo protagonizou outras rebeliões na década de 1990, lideradas pela Frente Popular para a Libertação de Azawad (FPLA), e em 2006, quando vários grupos foram criados, incluindo o Movimento Nacional pela Libertação do Azawad (MNLA), que conseguiu, em um primeiro momento, reunir todas as facções rebeldes. Em janeiro de 2012, iniciou-se a quarta rebelião tuaregue, quando os rebeldes mostraram-se mais bem preparados, organizados e equipados (Benjaminsen 2008; Chauzal e Van Damme 2015). Além disso, novos grupos mostraram-se presentes. Militantes do MNLA, do grupo islâmico Ansar Dine¹³ e da organização terrorista Al Qaeda do Magrebe Islâmico (AQIM)¹⁴ realizaram vários ataques a instalações militares localizadas no norte do Mali e derrotaram as

13 Em 2011, Iyad ag Ghali foi negado como líder do MNLA devido, em parte, a sua radicalização e ao seu papel nos acordos firmados durante a terceira rebelião tuaregue. Diante disso, o ativista tuaregue criou o grupo islâmico Ansar Dine — ‘defensores da fé’ — alguns dias depois da primeira investida militar do MNLA, em janeiro de 2012. O Ansar Dine tem como objetivo implementar a sharia em todo o Mali (Chauzal e Van Damme 2015).

14 A AQIM foi criada em 1998, na Argélia, com o nome de Grupo Salafista de Pregação e Combate (*Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat* — GSPC), modificado em 2007 devido sua fusão com a Al Qaeda ocorrida no ano anterior. O grupo é ativo no Norte da África e na região do Sahel (Chauzal e Van Damme 2015).





tropas malianas (Bleck e Michelitch 2015). No início de abril, o MNLA proclamou a independência da *Azawad*.¹⁵ No final daquele mês, todas as cidades no norte do país já estavam tomadas. Entretanto, o MNLA começou a perder força e o Ansar Dine, apoiado pela AQIM e pelo Movimento pela Unidade e a Jihad na África Ocidental (MUJAO)¹⁶, ganhou força e passou a ver o MNLA como inimigo (Chauzal e Van Damme 2015). Nesse contexto, em 21 de março, militares malianos deram um golpe de Estado, mas a pressão internacional levou à constituição de um governo transitório (Bleck e Michelitch 2015; Cold-Ravnkilde 2013).

A situação caótica do país, o fortalecimento dos grupos islâmicos extremistas e a possibilidade deles tomarem a capital, Bamako, levaram o CSNU a autorizar o desdobramento da *African-led International Support Mission to Mali* (AFISMA), pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Africana (UA), a partir de setembro de 2013 (UN 2012).

Entretanto, em janeiro de 2013, os três grupos que tomaram a frente da rebelião (Ansar Dine, AQIM e MUJAO) avançaram para o sul do país e forçaram a retirada do exército maliano. A França lançou a ‘Operação Serval’, com cerca de 4.000 militares e, em 17 de janeiro, a CEDEAO apressou a instalação da AFISMA (Minusma 2018; Francis 2013). Com a derrota militar, os insurgentes dispersaram-se e recuaram para as montanhas e áreas desérticas, onde se reagruparam, reorganizaram-se e passaram a atacar tropas francesas e africanas presentes no país (Minusma 2018; Francis 2013). A França substituiu, então, a Operação Serval pela Operação Barkhane, desdobrada em conjunto com Burkina Faso, Chade, Mali, Mauritânia e Níger, que formam o G5 do Sahel, com o objetivo de regionalizar os esforços do combate ao terrorismo na região do Sahel (Sandvik 2015). A situação de instabilidade e insegurança culminou na criação da MINUSMA, em 25 de abril de 2013, pelo CSNU, a qual assumiu o controle da AFISMA e dos seus 6 mil militares a partir de 1º de julho daquele ano (Minusma 2018; Boutellis 2015). De acordo com seu mandato, a MINUSMA deveria auxiliar na estabilização de áreas populacionais estratégicas, em especial a região norte do país, e apoiar a instituição da autoridade do Estado sobre o território maliano, tendo sido autorizada a usar a força para proteger civis e o pessoal da ONU e para garantir o cumprimento do mandato (UN 2013c).

15 O desejo dos Tuaregues, tanto do Mali quanto dos países vizinhos, pela implantação de um Estado independente — *Azawad*, abrangendo territórios por eles ocupados no norte do Mali, norte do Níger e sul da Argélia data da década de 1950 (Benjaminsen 2008).

16 O MUJAO surgiu em 2011, após uma cisão dentro da AQIM (Chauzal e Van Damme 2015).





No entanto, a MINUSMA enfrentava problemas em avançar o processo político, os movimentos armados resistiam ao acantonamento de suas tropas e o governo se recusava a dar continuidade a medidas de construção de confiança (Boutellis 2015). Os ataques dos grupos islâmicos contra trabalhadores humanitários estrangeiros, membros da ONU e civis aumentaram (Nkala 2014) e a Missão tornou-se aquela com maior número de baixas de *peacekeepers* entre as que estavam em andamento (Cruz, Phillips e Cusimano 2017). Foi nesse quadro que a ONU autorizou a utilização de VANTs em apoio à operação de paz no Mali. A empresa contratada seria responsável por providenciar o pessoal para operar os equipamentos, garantindo suas próprias necessidades técnicas e de subsistência, e “operará em estreita colaboração com o pessoal da aviação e militar da ONU e interagir com o país anfitrião como e quando necessário”¹⁷ (UN 2014c, tradução nossa).

Em dezembro de 2015, a ONU firmou o contrato com a empresa inglesa Thales UK para o fornecer à MINUSMA três Hermes 900 — um modelo de VANT do tipo ‘altitude média e longa duração’ — ‘*medium-altitude long-endurance (MALE)*’¹⁸, construído pela empresa israelense Israel’s Elbit, duas estações de controle baseadas no aeroporto de Timbuktu e tripulações de voo, com o objetivo de usar simultaneamente duas aeronaves, mantendo uma em reserva (UN Flying Hermes 2016). Os voos operacionais começaram em julho de 2016 (De Charisey 2017).

De acordo com o contrato de aquisição, os VANTs não realizavam tarefas para operações militares. Assim, os dados coletados por eles não eram processados pela *All Source Information Fusion Unit (ASIFU)*, unidade responsável pelo controle dos recursos operacionais de inteligência, vigilância e reconhecimento (*intelligence, surveillance, and reconnaissance — ISR*) e pela produção de produtos de inteligência solicitados pela liderança da MINUSMA com o objetivo de auxiliar o processo de tomada de decisão. Posteriormente, a ASIFU foi fundida com a Seção de Inteligência do Quartel General da Força Militar — *Force Headquarters U2 (FHQ U2)*¹⁹, sendo criada a Unidade Interina de Inteligência (IIU). Em 2017, a IIU passou por uma transição para começar a empregar um sistema personalizado desenvolvido pela Thales UK para a ONU (De Charisey 2017).

17 “[...] will operate closely with UN aviation and military personnel and interact with the host nation as and when required.”

18 A categoria MALE classifica VANTs que voam a uma altitude de 10.000 a 30.000 pés por períodos entre 24 a 48 horas.

19 U2 é a seção do FHQ que lida com questões relativas à inteligência militar.





Antes do desdobramento dos VANTs Hermes 900 sob controle da MINUSMA, algumas unidades militares utilizaram essa tecnologia em apoio às suas operações. As forças alemãs, por exemplo, desdobraram o modelo LUNA *Tactical Unmanned Aircraft System* (TUAS), da companhia alemã EMT Penzberg, e os modelos israelenses Heron 1s (De Charisey 2017). O modelo LUNA é um drone mais simples, podendo voar de 6 a 8 horas, enquanto o Heron 1s faz parte da categoria MALE e pode voar mais de 45 horas (Heron 2017; EMT 2009).

As tropas francesas da Operação Serval também já vinham utilizando VANTs do modelo de fabricação francesa *Harfang*, do tipo MALE e capacidade de sobrevoo de 24 horas. A Força Aérea francesa vinha utilizando o *Harfang* em várias de suas operações militares desde 2008, no Afeganistão e na Líbia. Ao detectar algumas desvantagens técnicas do modelo, no fim de 2013, a Força Aérea francesa adquiriu VANTs MQ-9 *Reaper*²⁰, fabricados pela empresa estadunidense *General Atomics*, com capacidade de sobrevoo de 27 horas (Harfang MALE 2018; EADS Harfang 2018; Ahronheim 2016; France to Deploy 2013; General Atomics 2015). Ambos os VANTs foram utilizados pelas tropas francesas em missões de vigilância e reconhecimento, sendo que o *Reaper* foi utilizado também para *targeting*. Atualmente, a Operação Barkhane faz uso frequente de dois drones *Reaper* armados (Larrauri e Meier 2015). Outros tipos de VANTs de menor porte também foram utilizados no âmbito da MINUSMA. No Quadro 1 compilamos todos os VANTs que operam no Mali.

Quadro 1. VANTS que operam no Mali

FROTA	TIPO	EMPRESA	NACIONALIDADE
3	Hermes 900	Thales UK	Reino Unido
3	Heron 1s	Israel Aerospace Industries (IAI)	Israel
2	MQ-9 Reaper	General Atomics	Estado Unidos
10	Luna	EMT Penzberg	Alemanha
4	Aladin	EMT Penzberg	Alemanha
9	Mikado (AirRobot AR 100-B)	EMT Penzberg	Alemanha
3	RQ-7 Shadow	AAI Corporation	Estado Unidos
4	RQ-20 Puma	AeroVironment	Estado Unidos
4	RQ-12A Wasp	AeroVironment	Estado Unidos
6	RQ-11B Raven	AeroVironment	Estado Unidos

Elaboração própria com base em: Ahmed (2017), UN Flying Hermes (2016), Larrauri e Meier (2015) e De Charisey (2017).

²⁰ Também chamado de *Predator B*, em referência ao famoso predador estadunidense.





Discussões sobre o emprego de VANTS

Como dito anteriormente, selecionamos os elementos doutrina, organização, custos, domínio da informação, comando e controle, simulação e treinamento, e agilidade/ímpeto para discutir o emprego de VANTS na MINUSMA e nas operações de paz. Em termos militares, a doutrina visa combinar meios, capacidades e tecnologias de maneira que maximize vantagens. As guerras de guerrilha resultaram em doutrinas para operações de contra insurreição. Há casos de avanços tecnológicos que resultaram em avanços doutrinários, como o advento dos aviões e das armas nucleares. No caso da ONU, após décadas de desdobramentos de operações de paz foi firmada uma doutrina (*Capstone*) a qual não abarcou o uso de VANTS. O contexto de algumas operações de paz (RDC e Mali) levaram à utilização da tecnologia e as lições apreendidas resultaram na publicação das primeiras diretrizes para a geração e o emprego dessas capacidades somente em fevereiro de 2019.

O documento *United Nations Use of Unmanned Aircraft Systems (UAS) Capabilities* tratou de ‘sistemas de aeronaves não tripuladas’, ou seja, todos os componentes que incluem uma ou mais aeronaves não tripuladas, a rede de apoio e o equipamento e pessoal necessários para controlar essas aeronaves. Os sistemas disponíveis foram categorizados de acordo com o Manual de Aviação da ONU e com o contexto militar. O documento apresentou considerações gerais sobre geração e desdobramento desses sistemas e deixou claro que a decisão de seu emprego deve basear-se nos impactos operacionais, técnicos, ambientais, financeiros e políticos dos VANTS nas operações de paz, bem como a necessidade das diretrizes serem observadas em conjunto com os documentos da ONU que tratam de inteligência e aviação (UN 2019).

A doutrina de operações de paz não foi modificada por conta da utilização dos VANTS. A MINUSMA combina os meios e capacidades em seus planejamentos e de acordo com suas prioridades estratégicas e as dinâmicas do conflito.

A estrutura das organizações deve evoluir de forma a apoiar as tecnologias e doutrinas. Na ONU, mudanças estruturais são normalmente lentas em razão do processo decisório que envolve tanto os diversos departamentos como (e principalmente) os Estados-membros. Após cinco anos de utilização de VANTS, foi estabelecida uma Célula Conjunta com experts do DPO e do DOS para apoiar a geração e emprego dessa tecnologia nas operações de paz. A partir das diretrizes sobre sistemas de VANTS, as questões organizacionais deverão aparecer mais





claramente na estrutura das operações de campo. No caso da MINUSMA, os VANTs foram desdobrados em conjunção com a estrutura de inteligência, até então inédita nas operações de paz. Dessa forma, a ASIFU ficou diretamente ligada ao Comandante da Força Militar²¹, que controlou o uso dos VANTs. Dessa forma, eles resultaram em pequenas adaptações na estrutura da operação.

A criação, manutenção e mudanças nas operações de paz sofrem imposições orçamentárias. Para o emprego de VANTs na MINUSMA, o contrato firmado com a empresa privada foi no valor de 24,2 milhões de dólares para três anos de fornecimento dos equipamentos, operadores e bases de operação (Dombe 2016). Isso significou pouco mais de oito milhões/ano, representando 1,31 % do orçamento anual da Missão, que era de 1,048 bilhão de dólares. Assim, pode-se dizer que o custo da implantação de VANTs foi modesto, o que tende a estimular seu uso. Mesmo que o aumento de VANTs ou de bases para suprir a necessidade de cobertura de uma área maior no Mali significasse aumento nos custos da missão de paz, o que é sempre um desafio, ainda assim seria mais barato que utilizar outros ativos como helicópteros para cumprir tarefas semelhantes.

Em razão das características do conflito no Mali, a MINUSMA teve a participação de vários contingentes europeus que utilizaram VANTs próprios. Discutiu-se a inclusão de VANTs nos requerimentos para os países contribuintes (*Troop Contributing Countries* — TCCs) como uma política sistemática do DPO, ou seja, que determinados contingentes fossem desdobrados com essa tecnologia. No entanto, isso resultaria em dependência da ONU para com os países que detêm esse tipo de tecnologia e que se dispusessem a fornecê-los, o que restringiria a participação dos que não a possuem.²²

Com relação ao terceiro elemento — o domínio da informação — são discutidos dois pontos: o conhecimento situacional e o uso das informações coletadas. A complexidade dos ambientes em que as missões de paz atuais estão desdobradas e a amplitude das tarefas que devem cumprir tornaram imperativo o melhor conhecimento possível sobre a situação no terreno por parte dos *peacekeepers* e dos tomadores de decisão. A melhor consciência situacional resulta em decisões mais meticulosas sobre onde e como desdobrar as tropas, proporcionando-lhes

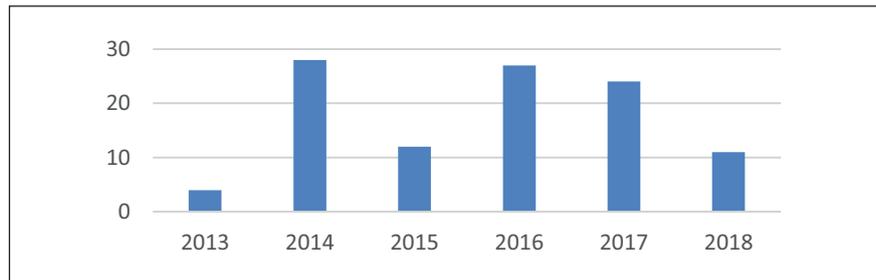
21 A ASIFU tinha duas companhias de ISR desdobradas no Setor Leste — Gao, da Holanda, e no Setor Oeste — Timbuktu, da Suécia.

22 Entrevista com ex-oficial sênior da ONU conduzida pelo autor em fevereiro de 2018, em Brasília-DF, sob condição de anonimato.



maior segurança (Larrauri e Meier 2015). Isso ganha relevância se observamos que, das 3.767 vítimas fatais registradas em missões de paz desde 1948, 26,5% foram causados por ‘atos maliciosos’²³. No caso da MINUSMA, apesar dos VANTs terem melhorado a capacidade dos *peacekeepers* conhecerem a situação no terreno, não há evidências sobre a diminuição das mortes por atos de violência devido ao seu uso.

Gráfico 1. Óbitos causados por *Malicious Acts* na MINUSMA



Fonte: UN (2018a)

Como pode-se verificar no gráfico, o número de óbitos na MINUSMA atingiu seu ápice em 2014. Em 2015, houve diminuição seguida de aumento brusco em 2016. O número ainda se manteve alto no ano seguinte quando os VANTs já estavam em operação na missão e, em 2018, ocorreu novamente uma queda.

Andrews (2017), salientou que os VANTs podem servir como mecanismo para a supervisão das próprias missões, no sentido de registrarem as ações de seus componentes. Além disso, o autor ponderou que a maior capacidade das missões de saber o que acontece no terreno, acarretaria mais responsabilidade dos comandantes no caso de ocorrerem emboscadas, massacres ou falta de alerta antecipado. As falhas ocasionariam escândalos que enfraqueceriam a confiança da população e do país anfitrião.

Se os *peacekeepers* tiverem aviso prévio ou razões para acreditarem que os movimentos rebeldes ameaçam civis e falharem em fazer “o suficiente” como julgado pela sociedade, a harmonia da Missão poderia ser irreparavelmente danificada. Isto adiciona elementos de risco à reputação e devem ser

²³ *Maliciou acts*, em inglês. Terminologia usada nas Nações Unidas. O Relatório Cruz utilizou a expressão ‘atos de violência’. Ambos os termos se referem a “atos de ameaça à segurança que resultam de conflitos armados, terrorismo, agitação civil violenta e crime” (Cruz, Phillips e Cusimano 2017, 2, tradução nossa; UN 2018b). “*Acts of violence are the consequence of security threats that stem from armed conflict, terrorism, violent civil unrest and crime*”.



considerados quando se usam UAVs em conflitos particularmente hostis e dinâmicos (Andrews 2017, 7, tradução nossa).²⁴

Os VANTs agem como fator de dissuasão. Combatentes diminuiriam atos de violência por conta da possibilidade de serem registrados, de seus perpetradores serem identificados e sofrerem consequências legais ou ações das forças de paz como resposta (Pilgrim 2015). No entanto, a presença de VANTs poderia indicar a pouca probabilidade de ação dos *peacekeepers* naquele momento, incentivando atos violentos. Além disso, a operação de drones sem uma reação das tropas da missão, com o tempo, levaria à perda da credibilidade. Ou seja, a dissuasão só funcionaria se a identificação de VANTs por perpetradores de violência fosse “quase sempre e imediatamente seguida de alguma demonstração de força direta ou indireta”²⁵. (Larrauri e Meier 2015, 43, tradução nossa). O território do Mali é bastante adverso e o conflito se concentrava na região norte do país, tornando a vigilância mais complexa. A ONU apresentou que os VANTs tipo MALE permitiram o monitoramento de áreas remotas e movimentos de grupos armados, dissuadindo a violência (UN 2015c).

A efetividade do uso dos VANTs está relacionada com a capacidade da operação de paz analisar, de maneira eficiente, os dados coletados para auxiliar o planejamento das ações que serão tomadas. A ONU utiliza três canais de coleta de informação: a inteligência de código aberto (*UN open-source intelligence* — UN-OSINT); a inteligência humana (*UN human intelligence* — UN-HUMINT), que pode ser obtida por meio do contato com a população; e a inteligência de imagens (*UN imagery intelligence* — UN-IMINT), que inclui os dados coletados pelos VANTs (Abilova e Novosseloff 2016).

Abilova e Novosseloff (2016) abordaram o problema da ONU quanto à coleta de um enorme número de informações sem a concomitante capacidade de análise destas:

Ferramentas tecnológicas não fornecem respostas ou informações automáticas; seu uso adequado requer perícia. Uma coisa é obter dados brutos e outra, bem diferente, é analisá-los adequadamente em busca de um objetivo específico. Até agora, a ONU tendeu a concentrar-se excessivamente na coleta de informações sem dar atenção suficiente ao processamento,

24 “If *peacekeepers* have advanced warning or reason to believe rebel movements threaten civilians and fail to do ‘enough’ as judged by society, mission rapport could be irreparably damaged. This adds elements of reputational risk and should be considered when using UAVs in particularly hostile and dynamic conflicts.”

25 “[...] almost always and immediately followed by some direct or indirect show of force.”





exploração, análise e compartilhamento. O Painel de Especialistas em Tecnologia e Inovação da ONU em Manutenção da Paz observou que as missões frequentemente se encontram presas no “*fog of more*”²⁶, por meio do qual uma sobrecarga de informações aumenta a incerteza sobre o que priorizar (Abilova e Novosseloff 2016, 13, tradução nossa).²⁷

As autoras apresentaram uma questão que é recorrente nas missões de paz multidimensionais, que os *Joint Mission Analysis Centre* (JMAC) têm acesso às informações que precisam, “mas não têm capacidade para analisá-las e transformá-las em planos”²⁸. Nesse sentido, elas afirmaram que “melhorar a capacidade analítica das missões provou ser mais difícil do que melhorar sua capacidade tecnológica”²⁹ e que “o maior uso de tecnologia para coletar informações, portanto, vem com maior necessidade de recursos analíticos para transformar essas informações em inteligência”³⁰ (Abilova; Novosseloff 2016, 13, tradução nossa).

Na MINUSMA, a unidade de Inteligência do contingente sueco possuía cerca de 250 membros. Segundo ex-oficial sênior da ONU, “o produto do trabalho desses funcionários, que era de primeira linha, não era compartilhado corretamente com outras seções ou unidades da MINUSMA”. Em consequência, “o excelente trabalho não era aproveitado em prol da missão como um todo”.³¹ O JMAC trabalhava para o Chefe da Missão e utilizava dados obtidos pelos VANTs em suas análises. No entanto, foi questionada a efetiva contribuição dessas análises para as ações das tropas desdobradas no terreno.³²

Segundo o SGNU, a MINUSMA adotou uma série de medidas para otimizar suas atividades de inteligência em 2018:

26 Em tradução livre: ‘nevoeiro do excesso’.

27 “*Technological tools do not provide automatic answers or information; their proper use requires expertise. It is one thing to get raw data and quite another to properly analyze it in pursuit of a specific objective. So far, the UN has tended to over-focus on collecting information without giving sufficient attention to processing, exploiting, analyzing, and sharing it. The UN Expert Panel on Technology and Innovation in UN Peacekeeping noted that missions often find themselves caught up in the “fog of more,” whereby an overload of information increases uncertainty about what to prioritize.*”

28 “[...] *but lack the capacity to analyze it and transform it into plans.*”

29 “*Improving the analytical capacity of missions has proven more difficult than improving their technological capacity.*”

30 “*Greater use of technology to collect information therefore comes with a greater need for analytical capabilities to transform this information into intelligence.*”

31 Entrevista com ex-oficial sênior da ONU conduzida pelo autor em fevereiro de 2018, em Adis Ababa — Etiópia, sob condição de anonimato.

32 Entrevista com ex-oficial da MINUSMA conduzida pelo autor em novembro de 2018, no Rio de Janeiro — RJ, sob condição de anonimato.





Estabeleceu uma rede de comunicação segura para apoiar as capacidades relacionadas à inteligência da Missão em três locais, com expansão planejada para duas sedes setoriais adicionais. Veículos aéreos não tripulados de alta e média altitude estavam em operação em Timbuktu, fornecendo capacidade de informação e análise. Como complemento do sistema de vigilância de campo em Kidal, um veículo aéreo não tripulado tático foi desdobrado para fornecer vigilância estendida além do perímetro do campo, complementando o sistema de vigilância de circuito fechado de televisão, atualmente estabelecido nas principais instalações das Nações Unidas. A infraestrutura de inteligência e informação da Missão foi projetada para aumentar a conscientização e a detecção antecipada de ameaças a civis e para garantir a proteção dos campos da MINUSMA e do pessoal associado (UN 2018c, 14, tradução nossa).³³

Em meados daquele ano, o CSNU listou medidas que seriam tomadas em prol de maior proteção do pessoal da Missão, entre as quais estava o aprimoramento das capacidades de inteligência e análise da MINUSMA, incluindo as capacidades de vigilância e monitoramento por meio do “uso de tecnologia moderna, como sensores múltiplos, fusão de inteligência e sistemas aéreos não tripulados, bem como a exploração de rotas alternativas de suprimento logístico” (UN 2018d, 15, tradução nossa).³⁴

A questão sobre o uso dos dados coletados é sem dúvida delicada. Tanto o Painel de Especialistas como o C34 apresentaram a preocupação de que o uso de VANTs não pode comprometer a soberania política e territorial dos Estados. A preocupação dos governos dos países anfitriões e seus vizinhos sobre o desdobramento dessa tecnologia leva a um processo permeado por muita negociação. Outra questão se refere à propriedade dos dados coletados. Dados e imagens coletados pelos VANTs “se tornam propriedade da ONU e estão sujeitos aos mesmos direitos, proteções e regimes de confidencialidade que outras propriedades da ONU”³⁵

33 “MINUSMA established a secure communication network to support the Mission’s intelligence-related capacities in three locations with a planned expansion to two additional sector headquarters. Medium-altitude long-endurance unmanned aerial vehicles were in operation in Timbuktu, providing information and analysis capability. As a complement to the camp surveillance system in Kidal, one tactical unmanned aerial vehicle was deployed to provide extended surveillance beyond the camp perimeter, complementing the closed-circuit television surveillance system currently being established in the main United Nations premises. The Mission’s intelligence and information infrastructure is designed to increase awareness of and the early detection of threats to civilians and to ensure the protection of MINUSMA camps and associated personnel.”

34 “[...] use of modern technology such as multiple sensors, intelligence fusion and unmanned aerial systems, as well as by exploring potential alternative logistical supply routes.”

35 “[...] becomes UN property and is subject to the same rights, protections and confidentiality regimes as other UN property.”





(Larrauri e Meier 2015, 51, tradução nossa). Adiciona-se às preocupações, a possibilidade de vazamento de informações, o que poderia gerar alto grau de desconfiança quanto à eficiência da ONU em manter a confidencialidade dos dados (Charbonneau 2015). Mesmo que durante as operações a ONU mantenha a confidencialidade, ela não estaria garantida após o encerramento da missão. Na MINUSMA, tanto o compartilhamento de dados como o acesso a bases de dados, incluindo aqueles obtidos pelos VANTs, foi comprometido. Alguns contingentes, inclusive, apresentavam restrições formais com relação a essas questões como forma de preservar a confidencialidade de equipamentos e procedimentos (ver Rietjens e de Waard 2017).

Com relação ao comando e controle dos VANTs, as Diretrizes do DPO/DOS afirmaram que as operações deles “são mais eficazes quando o controle da capacidade é delegado ao nível mais baixo possível”, mas que a natureza das operações é que vai ditar como isso se dará e os tipos de VANTs a serem utilizados (UN 2019, 11, tradução nossa).³⁶ No caso da MINUSMA, as unidades que possuíam VANTs mantiveram o comando e controle sobre eles. Os VANTs contratados pela ONU foram utilizados pelo setor de inteligência, que abastecia o Comandante da Força (níveis operacional e tático) e, a partir do componente militar, abastecia o Chefe da Missão, por meio do JMAC (níveis operacional e estratégico).

Através da simulação e treinamento é que se combinam as habilidades humanas com capacidades tecnológicas. As Diretrizes da ONU sobre VANTs salientaram que, além da capacidade de operar esses equipamentos, deve haver analistas altamente especializados em imagens. Assim, os provedores de VANTs para as operações de paz devem incluir treinamento e educação dentre os componentes mínimos do serviço a ser prestado (UN 2019). Na MINUSMA, os operadores e analistas eram experts em suas áreas, ou seja, foram desdobrados com conhecimento e treinamento prévio para o emprego da tecnologia, por conta do contrato firmado pela ONU.

A agilidade inclui capacidades, sistemas e tecnologias projetados para colocar uma força em campo e mantê-la lá, ou seja, envolve mobilidade e sustentação. Os VANTs podem tornar tarefas mais fáceis ou permitir que tarefas impostas pelo CSNU (mandatos) sejam melhor cumpridas. Por exemplo, aumentam a habilidade dos *peacekeepers* de monitorar violações dos direitos humanos e responder a elas e podem ajudar no desdobramento mais rápido de tropas para a proteção de

36 “[...] are most effective when the control of the capability is delegated to the lowest possible level”.





civis, a partir das imagens transmitidas (e suas análises). Ou seja, auxiliam na diminuição do tempo de resposta.

A MINUSMA recebeu a tarefa de proteger civis, promover e proteger direitos humanos e apoiar a assistência humanitária. Já em 2014, o SGNU atribuiu a melhora nas medidas adotadas para a proteção de civis, principalmente, aos multiplicadores de força, incluindo os VANTs que haviam iniciado voos de vigilância no período coberto pelo Relatório (UN 2014d). Em março de 2015, o SGNU apresentou uma relação entre a disputa pelo controle de rotas comerciais e de tráfego e os confrontos que ocorriam na região norte, a partir de imagens coletadas pelos VANTs (UN 2015d). O Relatório de 28 de março de 2016 informou terem sido realizadas 26 missões de escoltas com o apoio de ativos de aviação, VANTs e forças especiais, o que teria possibilitado “a construção dos campos da MINUSMA, a reabertura do aeródromo de Kidal e a manutenção da Missão naquelas regiões”³⁷ (UN, 2016a, 13, tradução nossa).

No entanto, o SGNU admitiu que

Em Gao e Timbuktu, apenas 8 veículos aéreos não tripulados dos 38 desdobrados para a Missão poderiam ser usados para fornecer vigilância de curto e médio alcance, devido ao número limitado de estações de controle terrestre. Para resolver essas deficiências, a Missão adquiriu em junho um sistema aéreo não-tripulado com um alcance de 600 km, que foi posteriormente desdobrado em Timbuktu. Outros dois, um dos quais seria usado como um complemento, entrariam em operação em outubro (UN, 2016b, 14, tradução nossa).³⁸

A literatura sobre inovação militar aborda a questão do ímpeto para mudanças e que ele pode estar relacionado a *feedbacks* positivos ou negativos vindos do terreno (Rosen 1991). No caso da MINUSMA, pode-se arguir que o elevado número de baixas foi um fator que compeliu a ONU e seus Estados-membros a autorizar o uso da tecnologia. No mesmo sentido, o *feedback* positivo do uso dos VANTs no terreno facilitou a incorporação da tecnologia pela Organização em suas operações de paz.

37 “[...] the construction of MINUSMA camps, the reopening of the Kidal airfield and the sustainment of the Mission in the regions.”

38 “In Gao and Timbuktu, only 8 unmanned aerial vehicles out of the 38 deployed to the Mission could be used to provide short- and medium-range surveillance, owing to the limited number of ground control stations. To address these shortcomings, the Mission acquired in June one unmanned aerial system with a range of 600 km, which was subsequently deployed to Timbuktu. Another two, one of which would be used as a spare, would be operational by October.”





Conforme salientou o então Vice-Secretário Geral para Operações de Paz, Hervé Ladsous, a introdução de VANTs teria sido uma demonstração de que a ONU é capaz de se modernizar e usar recentes tecnologias para monitorar movimentos de grupos armados e permitir melhor proteção das populações vulneráveis. Indicou que a ação mais proativa das operações de paz exigiam capacidade de responder rapidamente, uma vez que não era possível cobrir grandes áreas geográficas e que maior mobilidade e agilidade exigiam novos tipos de capacidades, equipamentos e tecnologias. Então, os multiplicadores de forças, incluindo os VANTs, seriam “fundamentais para fornecer às missões a mobilidade, capacidade de reação rápida e robustez necessárias para implementar mandatos complexos”³⁹ (Ladsous 2014, 9, tradução nossa).

Conclusão

As inovações na ONU são normalmente demoradas, o que é compreensível em razão de ser uma organização intergovernamental global e de que suas decisões necessitam ser discutidas e aprovadas pelos Estados-membros. Se a literatura sobre inovação militar apresenta dificuldades e desafios para forças armadas nacionais inovarem, no caso das operações de paz há outros complicadores como os interesses e restrições dos membros da ONU e o fato das operações funcionarem com tropas e policiais fornecidos por diferentes países com diferentes capacidades, mas que deveriam trabalhar para atingir um objetivo comum, ou seja, o cumprimento das tarefas requeridas pelos mandatos.

Num curso normal, a doutrina deveria informar as estruturas necessárias e os equipamentos a serem desenvolvidos. No entanto, foi a necessidade imposta pela complexidade no terreno que levou ao desdobramento dos VANTs na MINUSMA, sem que tenha ocorrido qualquer alteração doutrinária nas operações de paz. O uso dessa tecnologia pode ser entendido como um ‘movimento adaptativo’ que a ONU realizou para melhorar a posição da operação no Mali em relação aos beligerantes e, com isso, avançar no processo de paz. O desdobramento dos VANTs, em conjunto com componente robusto de inteligência, resultou na adequação da estrutura da Missão em nível operacional e tático.

³⁹ “[...] central to providing missions with the necessary mobility, rapid reaction capacity, and robustness needed to implement complex mandates.”





Os custos dos VANTs foram relativamente baixos se comparados ao orçamento total da MINUSMA. O domínio da informação continua sendo sensível. Se por um lado, os VANTs auxiliaram sobremaneira o conhecimento situacional, por outro lado, alguns equipamentos utilizados e os produtos gerados por eles, sendo considerados sigilosos, impactaram negativamente a sua utilização e o compartilhamento das informações por eles geradas. O comando e controle dos VANTs foi delegado ao nível mais baixo possível em decorrência das estruturas da MINUSMA. O treinamento e simulação não impactou o uso da tecnologia, uma vez que todos os envolvidos eram *experts* e com o necessário *background*. A agilidade/ímpeto para o uso da tecnologia pode ser vista por dois prismas. Em termos políticos, foi demorada e com pouco ímpeto por conta dos entendimentos que se fazem necessários para a implementação de qualquer mudança na sede da ONU em Nova Iorque. No entanto, a implementação no terreno foi ágil, principalmente por conta dos benefícios que os VANTs trariam para as operações no terreno.

O *feedback* positivo de seu emprego (juntamente com o caso da RDC) nutriram o DPO para preparar as diretrizes que passaram a nortear o processo de geração e desdobramento de VANTs, a partir de fevereiro de 2019.

A introdução de VANTs na MINUSMA não exigiu mudanças mais profundas, mas sim, aumentou a eficácia/eficiência da Missão em cumprir suas funções tradicionais. Dessa forma, tratou-se de uma inovação adaptativa. O caso da MINUSMA pode ser visto como facilitador da inovação no âmbito das operações de paz. Os ganhos operacionais e os desafios sobre o seu emprego na MINUSMA ajudaram no aperfeiçoamento normativo da ONU e, provavelmente, ajudarão nos futuros desdobramentos de VANTs em outras operações de paz.

Referências

- Abilova, Olga e Novosseloff, Alexandra. 2016. “*Demystifying Intelligence in UN Peace Operations: Toward an Organizational Doctrine*”. New York: International Peace Institute. Disponível em: < <https://ssrn.com/abstract=2893281> > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- Ahmed, Ovais. 2017. “*Second Remotely Piloted Aircraft System (RPAS) Symposium*”. International Civil Aviation Organization (ICAO). Disponível em: < <https://www.icao.int/Meetings/RPAS17/Presentations/1.3.3%20Ovais%20Ahmed.pdf> > . Acesso em: 28 jul. 2020.





- Ahronheim, Anna. 2016. "Israel's Heron drone completes first successful mission in Mali". *The Jerusalem Post*. Disponível em: < <https://www.jpost.com/Israel-News/Israels-Heron-drone-completes-first-successful-mission-in-Mali-471961> > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- Andrews, Sandra. M. 2017. "Drones in the DRC: A Case Study for Future Deployment in United Nations Peacekeeping". *Intersect* 10, no. 2: 1-10.
- Arreguín-Toft, Ivan. 2005. *How the weak win wars: a theory of asymmetric conflict*. New York Cambridge University Press.
- Arthur, Brian W. 2009. *The Nature of Technology: What it is and how it evolves*. London: Penguin Books.
- Benjaminsen, Tor A. 2008. "Does Supply-Induced Scarcity Drive Violent Conflicts in the African Sahel? The Case of the Tuareg Rebellion in Northern Mali". *Journal of Peace Research* 45, no. 6: 819-836.
- Bleck, Jamie e Michelitch, Kristin. 2015. "The 2012 Crisis in Mali: Ongoing Empirical State Failure". *African Affairs* 114(457): 598-623.
- Boutellis, Arthur. 2015. "Can the UN Stabilize Mali? Towards a UN Stabilization Doctrine?" *Stability: International Journal of Security & Development* 4, no. 1: 1-16.
- Chamayou, G. 2015. *Teoria do drone*. São Paulo: Cosac Naify.
- Charbonneau, Louis. 2015. "U.N. panel urges increased use of drones in peacekeeping missions". *Reuters*. Disponível em: < <http://www.reuters.com/article/us-un-peacekeepers-drones-idUSKBN0LR24G20150223> > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- Chauzal, Grégory e Van Damme, Thibault. 2015. "*The roots of Mali's conflict: Moving beyond the 2012 crisis*". Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Conflict Research Unit. Disponível em: < https://www.clingendael.org/pub/2015/the_roots_of_malis_conflict/ > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- Cohen, Eliot A. 2004. "Change and Transformation in Military Affairs". *The Journal of Strategic Studies* 27, no. 3:395-407.
- Cold-Ravnskilde, Signe M. 2013. "*War And peace in Mali: Background and perspectives*". Danish Institute for International Studies Report, Copenhagen. Disponível em: < https://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/rp2013-33_mali-signemarie-cold-ravnskilde_web_1.pdf > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- Cole, Chris. "*Rise of the Reapers: A brief history of drones*. Drone Wars UK, United Kingdom". Disponível em: < <https://dronewars.net/2014/10/06/rise-of-the-reapers-a-brief-history-of-drones/> > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- Cooke, Tim. 2017. *A Timeline of Military Robots and Drones*. North Mankato: Capstone Press.
- Cruz, Carlos A. Santos, Phillips, William R. e Cusimano, Salvator. 2017. "*Improving Security of United Nations Peacekeepers: we need to change the way we are doing business*". Independent Report. New York.





- De Charisey, E. 2017. *Desert watchers: MINUSMA's intelligence capabilities*. Jane's Defence Weekly 54, no. 23. Disponível em: < http://www.janes.com/images/assets/319/71319/Desert_watchers_MINUSMA_s_intelligence_capabilities.pdf > . Acesso em: 10 out. 2018.
- Deshpande, Vikrant. 2018. *Hybrid Warfare: The Changing Character of Conflict*. New Delhi: Institute for Defence Studies & Analyses.
- Diálogo Setorial União Europeia-Brasil. 2017. *Estudo sobre a indústria brasileira e europeia de Veículos Aéreos Não-tripulados*. Disponível em: < http://www.mdic.gov.br/images/publicacao_DRONES-20161130-20012017-web.pdf > . Acesso em: 30 set. 2017.
- Dombe, Ami Rojkes. 2016. "Hermes 900 to support UN Mission in Mali". *IsraelDefense*. Disponível em: < <https://www.israeldefense.co.il/en/content/hermes-900-support-un-mission-mali> > . Acesso em: 01 mar. 2019.
- Duarte, Érico. 2012. *Conduta da Guerra na Era Digital e Suas Implicações para o Brasil: Uma Análise de Conceitos, Políticas e Práticas de Defesa*. Brasília: Ipea.
- EADS Harfang. 2018. "Military Factory". Disponível em: < https://www.militaryfactory.com/aircraft/detail.asp?aircraft_id=1049#specs > . Acesso em: 10 ago. 2018.
- EMT. 2009. "LUNA Aerial Reconnaissance and Surveillance System". Disponível em: < https://www.emt-penzberg.de/uploads/media/LUNA_en.pdf > . Acesso em: 28 jun. 2018.
- Ernst, Dieter, Mytelka, Lynn K. e Ganiatsos, Tom. 1998. "Technological capabilities in the context of export-led growth: a conceptual framework". In Ernst, Dieter, Ganiatsos, Tom e Mytelka, Lynn K. (eds.). *Technological Capabilities and Export Success in Asia*. London: Routledge.
- Farrell, Theo, Rynning, Sten e Terriff, Terry. 2013. *Transforming Military Power since the Cold War: Britain, France, and the United States, 1991-2012*. Cambridge: Cambridge University Press.
- "France to Deploy Two U.S.-made Reaper drones in the Sahel". 2013. *EU Bulletin*. Disponível em: < <https://www.eubulletin.com/1726-france-deploy-two-u-s-made-reaper-drones-sahel.html> > . Acesso em: 10 ago. 2018.
- Francis, David J. 2013. *The regional impact of the armed conflict and French intervention in Mali*. Norwegian Peacebuilding Resource Centre, [s. l.]:1-16.
- Fridman, Ofer. 2018. *Russian "Hybrid Warfare": Resurgence and Politicization*. Oxford: Oxford University Press.
- General Atomics. 2015. "MQ-9 Reaper/Predator B". Disponível em: < <https://www.gasi.com/predator-b> > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- Gilman, Daniel. 2014. "Unmanned Aerial Vehicles in Humanitarian Response". Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Disponível em: < <https://www.unocha.org/fr/publication/policy-briefs-studies/unmanned-aerial-vehicles-humanitarian-response> > . Acesso em: 28 jul. 2020.





- Grissom, Adam. 2006. The future of military innovation studies. *Journal of Strategic Studies* 29, no. 5: 905-934.
- “Harfang MALE Unmanned Aerial Vehicle (UAV)”. *Air Force Technology*. 2018. Disponível em: < <https://www.airforce-technology.com/projects/harfang-drone/#:~:text=Harfang%20is%20a%20medium%2Daltitude,the%20depth%20of%20the%20battlefield.>> . Acesso em: 28 jul. 2020.
- “Heron”. 2017. Israel Aerospace Industries. Disponível em: < <https://www.iai.co.il/p/heron> > . Acesso em: 29 jul. 2020.
- Ladsous, Hervé. 2014. *New Challenges and Priorities for UN Peacekeeping*. The Brookings Institution. Disponível em: < <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/hl-remarks-brookings.pdf> > . Acesso em: 17 nov. 2018
- Larrauri, Helena Puig e Meier, Patrick. 2015. “*Peacekeepers in the Sky: The Use of Unmanned Unarmed Aerial Vehicles for Peacekeeping*”. ICT4Peace Foundation. Disponível em: < <https://ict4peace.org/wp-content/uploads/2015/09/Peacekeepers-in-the-Sky1.pdf> > . Acesso em: 17 jul. 2018.
- Magella, Paulo Eduardo Albuquerque de. 2016. *A operação de aeronaves remotamente pilotadas e a segurança do espaço aéreo*. Rio de Janeiro: ESG.
- Mazzar, Michael, Schaffer, Jeffrey e Ederington, Benjamin. 1993. *Military Technical Revolution*. Washington: Center for Strategic and International Studies.
- MINUSMA. 2018. “*History*”. UN. Disponível em: < <https://minusma.unmissions.org/en/history> > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- Mytelka, Lynn K. 2000. Local Systems of Innovation in a Globalized World Economy. *Industry and Innovation* 7, no. 1: 15-32.
- Nkala, Oscar. 2014. “UN to deploy unarmed surveillance drones in Mali”. *Defence Web*. Disponível em: < <https://www.defenceweb.co.za/aerospace/aerospace-aerospace/un-to-deploy-unarmed-surveillance-drones-in-mali/> > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- Nonami, Kenzo, Kendoul, Farid, Suzuki, Satoshi, Wang, Wei e Nakazawa, Daisuke. 2010 *Autonomous Flying Robots: Unmanned Aerial Vehicles and Micro Aerial Vehicles*. Tokyo: Springer.
- Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff. 2020. *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*. Disponível em: < <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf> > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- Oliveira, Francisco M. E. 2016. *Unmanned Aerial Systems (UAS): Questões Legais e Éticas da sua utilização no combate ao terrorismo*. Dissertação: Mestrado em Direito e Segurança. Faculdade de Direito. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Peron, Alcides Eduardo dos Reis. 2016. *American way of war: o reordenamento sociotécnico dos conflitos contemporâneos e o uso de drones*. Tese (doutorado). Instituto de Geociências. Campinas: UNICAMP.





- Pilgrim, Sophie. 2015. "Are UN drones the future of peacekeeping?" *France 24*. Disponível em: < <https://www.france24.com/en/20150409-un-drones-future-peacekeeping-democratic-republic-congo-fdlr-humanitarian-drc> > . Acesso em: 02 out. 2018.
- Rietjens, Sebastiaan e de Waard, Erik. 2017. "UN Peacekeeping Intelligence: The ASIFU Experiment". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 30, no. 3: 532-556.
- Rosen, Stephen P. 1991. *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rutherford, F. James e Ahlgren, Andrew. 1991. *Science for All Americans*. New York: Oxford University Press.
- Sandvik, Kristin B. e Lohne, Kjersti. 2014. "The Rise of the Humanitarian Drone: Giving Content to an Emerging Concept". *Millennium: Journal of International Studies* 43, no. 1: 145-164.
- Schaub Jr, Gary. 2015. "JUSTAS for all? Innovation and UAVs in the Canadian Forces". *Defence Studies* 15, no. 2:124-142.
- "UN Flying Hermes 900 UAVs in Mali". 2016. *Defence Web*. Disponível em: < http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=44843:un-flying-hermes-900-uavs-in-mali&catid=35:Aerospace&Itemid=107 > . Acesso em 28 jun. 2018.
- UN. 2000. *A/55/305-S/2000/809*. New York, 21 Aug. Disponível em: < <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf> > . Acesso em: 30 dez. 2017.
- UN. 2003. *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. New York: Peacekeeping Best Practices Unit/DPKO.
- UN. 2008. *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*. New York: DPKO.
- UN. 2012. *S/RES/2085*. New York, 20 Dec. Disponível em: < <http://unscr.com/en/resolutions/2085> > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- UN. 2013a. *S/2013/44*. New York, 22 Jan. Disponível em: < <https://undocs.org/S/2013/44> > . Acesso em: 19 mai. 2019.
- UN. 2013b. *S/RES/2098*. New York, 28 Mar. Disponível em: < [https://undocs.org/en/S/RES/2098\(2013\)](https://undocs.org/en/S/RES/2098(2013)) > . Acesso em: 19 mai. 2019.
- UN. 2013c. *S/RES/2100*. New York, 25 Apr. Disponível em: < <http://unscr.com/en/resolutions/2100> > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- UN. 2014a. *A/68/19*. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. New York. Disponível em: < https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_68_19.pdf > . Acesso em 28 jun. 2018.
- UN. 2014b. *Final Report of the Expert Panel on Technology and Innovation in UN Peacekeeping*. New York, 22 Dec. Disponível em: < <https://peacekeeping.un.org/en/>





- final-report-of-expert-panel-technology-and-innovation-un-peacekeeping > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- UN.2014c. *Request for Expression of Interest (EOI)*. Procurement Division. New York.
- UN. 2014d. *S/2014/692*. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 22 Sep. Disponível em: < https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/n1453676_eng.pdf > . Acesso em: 30 jul. 2018.
- UN. 2015a. *A/70/579/Add.1*. Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations. New York, 30 Nov.
- UN. 2015b. *A/70/95-S/2015/446*. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people. New York, 17 Jun. Disponível em: < <https://peacekeeping.un.org/en/report-of-independent-high-level-panel-peace-operations> > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- UN. 2015c. *S/2015/1030*. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 24 Dec. Disponível em: < <https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/n1543528.pdf> > . Acesso em: 30 jul. 2018.
- UN. 2015d. *S/2015/219*. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 27 Mar. Disponível em: < <https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/n1508173.pdf> > . Acesso em: 30 jul. 2018.
- UN. 2016a. *S/2016/281*. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 28 Mar. Disponível em: < https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/160328_sg_report_mali_english.pdf > . Acesso em: 30 jul. 2018.
- UN. 2016b. *S/2016/819*. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York, 29 Sep. Disponível em: < <https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/n1629765.pdf> > . Acesso em: 30 jul. 2018.
- UN. 2018a. *Fatalities by Year, Mission and Incident Type*. Disponível em: < https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbyyearmissionincidenttype_5a_14.pdf > . Acesso em: 02 out. 2018.
- UN. 2018b. *Fatalities by Mission and Incident Type*. Disponível em: < https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbyyear_1_15.pdf > . Acesso em: 02 out. 2018.
- UN. 2018c. *S/2018/273*. Report of the Secretary-General on the situation in Mali. New York. 29 Mar. Disponível em: < https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/report_of_the_secretary-general_on_the_situation_in_mali_-_29_march_.pdf > . Acesso em: 30 jul. 2018.
- UN. 2018d. *S/RES/2423*. New York, 28 Jun. Disponível em: < https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/n1820250_0.pdf > . Acesso em: 30 jul. 2018.
- UN. 2019. *United Nations Use of Unmanned Aircraft Systems (UAS) Capabilities*. New York: DPO/DOS.





- Valentino, Benjamin, Huth, Paul e Balch-Lindsay, Dylan. 2004. “‘Draining the sea’: Mass killing and guerrilla warfare”. *International Organization* 58, no. 2: 375–407.
- “What is the Difference Between a UAV and UAS?” 2016. *DARTdrones*. Disponível em: < <https://www.dartdrones.com/difference-between-uav-and-uas/> > . Acesso em: 28 jul. 2020.
- West, Jonathan P. e Bowman, James S. 2016. “The Domestic Use of Drones: An Ethical Analysis of Surveillance Issues”. *Public Administration Review* 76, no. 4: 649–659.
- Wood, Reed M., Kathman, Jacob D. e Gent, Stephen E. 2012. “Armed intervention and civilian victimization in intrastate conflicts”. *Journal of Peace Research* 49, no. 5: 647-660.
- World Bank. 2006. “*Enhancing Agricultural Innovation: How to Go Beyond the Strengthening of Research Systems*”. Washington.
- Wylie Jr, Joseph Caldwell. 1989. *Military Strategy: A General Theory of Power Control*, Naval Institute Press.





Do Estado Falido à Cidade Falida: análise sobre a noção de falência como suporte à governamentalidade global

*From the failed state to the failed city:
analysis of the notion of failure as a
support for global governmentality*

DOI: 10.21530/ci.v15n2.2020.981

Natali Hoff¹

Ramon Blanco²

Resumo

Este artigo analisa criticamente como o conceito de cidade falida pode dar sustentação à operacionalização de uma governamentalidade global no âmbito das cidades, por meio da consolidação de quadros epistêmicos que entendem as cidades como espaço de intervenção por parte de agentes internacionais. Por conseguinte, o artigo investiga como as noções de fragilidade e falência, quando aplicadas às análises sobre as cidades, acabam por dar sustentação à práticas internacionais que busquem moldar o comportamento das cidades e

1 Natali Hoff, Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), é Professora de Relações Internacionais e de Ciência Política no Centro Universitário Internacional (Uninter, Brasil), e atualmente é Doutoranda em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (PPGCP-UFPR). É integrante do Núcleo de Estudos para a Paz (NEP) da Unila e do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI) da UFPR. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/9387995873589341>; Orcid id: <https://orcid.org/0000-0003-2017-4940>; email: natali.hoff@gmail.com.

2 Ramon Blanco, Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra, é Professor Adjunto no curso de Relações Internacionais e Integração da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Na UNILA, coordena o Núcleo de Estudos para a Paz (NEP) e a Cátedra de Estudos para a Paz (CEPAZ). É, também, Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da mesma Universidade (PPGRI-UNILA) e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (PPGCP-UFPR). O autor agradece o auxílio financeiro proporcionado às suas pesquisas pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UNILA sob os seguintes instrumentos financeiros: PRPPG No 109/2017, PRPPG No 58/2018, PRPPG No 110/2018, PRPPG No 149/2018, PRPPG No 154/2018, PRPPG No 25/2019 e PRPPG No 80/2019. É autor de *Peace as Government: The Will to Normalize Timor-Leste*. London: Lexington Books, 2020. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/9387995873589341>; ORCID: orcid.org/0000-0003-0330-6235. E-mail: ramon.blanco@unila.edu.br.

Artigo submetido em 02/08/2019 e aprovado em 30/03/2020.





de suas populações. Para isso os conceitos de “fracasso” e “fragilidade” são problematizados e sujeitos a reinterpretações, de modo que as relações entre a produção do conhecimento e o exercício do poder possam ser visualizadas. Com o objetivo de realizar essa análise, o artigo está dividido em duas seções. A primeira apresenta a noção de governamentalidade global e a sua importância para a compreensão da política internacional. A segunda seção, por sua vez, analisa a ascensão da conceitualização de cidades falidas na segurança internacional, observando como essa conceitualização pode possibilitar que as cidades se tornem espaços de ingerência da governamentalidade global, por meio do governo como conduta da conduta.

Palavras-Chave: Cidades Falidas; Estados Falidos; Governamentalidade Global.

Abstract

This article critically analyzes how the concept of a failed city can support the operationalization of global governmentality within cities, through the consolidation of epistemic frameworks that understand cities as a space for intervention by international agents. Therefore, the article investigates how the notions of fragility and failure, when applied to analyze cities, end up supporting international practices that seek to shape the behavior of cities and their populations. For that, the concepts of “failure” and “fragility” are problematized and subject to reinterpretations, so that the relationships between the production of knowledge and the exercise of power can be visualized. To carry out this analysis, the article is divided into two sections. The first presents the notion of global governmentality and its importance for the understanding of international politics. The second section, in turn, analyzes the rise of the conceptualization of failed cities in international security, observing how this concept can enable cities to become spaces of interference by global governmentality, through government as the conduct of conduct.

Keywords: Failed Cities; Failed States; Global Governmentality.

Introdução

O fenômeno social da violência no âmbito das cidades constitui-se, atualmente, em uma preocupação que não está limitada às reflexões sobre as interações e dinâmicas internas dos Estados. Pelo contrário, cada vez mais a violência nas cidades vem sendo encarada como um fenômeno de caráter internacional (Norton, 2003; Koonings e Kruijt, 2007; Savage e Mugaah, 2012; Graham 2016; Nogueira, 2017). Elementos como o ritmo acelerado e, muitas vezes, desregulado





do crescimento das cidades ao redor do globo³, e sua frequente associação com o aumento da desigualdade econômica e da violência nesses espaços⁴, são cada vez mais compreendidos como questões que não se encerram nas fronteiras nacionais dos Estados e que, portanto, devem ser analisadas desde perspectivas que considerem a segurança e estabilidade internacionais. Essa tendência analítica é fortalecida pela consolidação da percepção de que existem cidades que podem ser classificadas como cronicamente violentas — tais como Abidjan, Bagdad, Rio de Janeiro, Guatemala, Mogadishu, Grozny (Savage; Muggat, 2012). Sob este entendimento, essas cidades supostamente afetam as instituições domésticas dos Estados nos quais estão inseridas e, em consequência, terminam por exportar insegurança e ameaças à comunidade internacional. Para esse tipo de interpretação, a violência nas cidades está, frequentemente, relacionada a uma “nova forma de conflito”, que se desenvolve no perímetro urbano e envolve a disputa pelo poder entre autoridades do Estado e atores violentos não-estatais (Graham, 2009, 12).

Nesse contexto analítico sobre as cidades e os seus impactos para a segurança internacional, o conceito de cidade falida emerge como nova categoria social, que buscaria unir as temáticas voltadas ao desenvolvimento das cidades com a preocupação com a segurança no espaço urbano. Por conseguinte, tal conceito acaba por produzir um novo quadro epistêmico de sustentação às técnicas de governo das cidades. De modo geral, pode-se afirmar, que esse conceito se destina a explicar as cidades, nas quais a dificuldade das autoridades em manter o monopólio do uso legítimo da força leva ao rompimento do contrato social entre Estado e população e, em casos extremos, conduz ao colapso total dos sistemas de governança e dos aparatos de segurança municipais (Muggah, 2012). Esse enquadramento, inevitavelmente, acaba por possibilitar a ascensão de novas formas de ingerência política sobre as cidades e sobre suas populações, direcionadas a gerenciar, controlar e modificar os processos sociais inerentes a elas.

3 De acordo com o Relatório “*World Urbanization Prospects*”, publicado em 2018 pelo Departamento dos Assuntos Econômicos e Sociais (DESA), a população urbana mundial tem crescido rapidamente, passando de aproximadamente 750 milhões em 1950 — 30% da população mundial — para 4,22 bilhões em 2018 — 55,3% da população mundial. O relatório ainda traz uma projeção na qual aponta que a população urbana no mundo deve chegar à 6,8 bilhões em 2050, isto é, a 60% da população mundial (DESA, 2019).

4 O relatório “*Urban Violence and Humanitarian Challenges*”, elaborado conjuntamente pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e pelo Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (EUISS) apresenta como causas para a violência urbana a ampla negligência e marginalização, por parte dos Estados, para com as populações que vivem em assentamentos urbanos ou favelas (Apraxine et al, 2012). De acordo com o relatório, isso ocorre porque, além desses espaços serem ocupados por grupos economicamente vulneráveis, a ausência do Estado torna possível a ocorrência diária de violência armada envolvendo confronto entre gangues, facções criminosas e/ou narcotraficantes com agentes da lei para o controle do território (*Idem*).





Tendo isso em conta, esse artigo analisa criticamente como a consolidação do conceito de cidades falidas nos estudos de Segurança Internacional — enquanto uma tentativa de entender e explicar os desafios intrínsecos à crescente violência observada nas cidades ao redor do globo — pode acabar por permitir a possibilidade de operacionalização de uma governamentalidade global no âmbito urbano. A noção de governamentalidade, de modo breve, diz respeito ao conjunto constituído por instituições, procedimentos, análises, reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer a atividade do governo (Foucault, 2010, 98-110). Dessa maneira, o estudo sobre a governamentalidade explora o governo — entendido em termos foucaultianos não como algo assente nas estruturas institucionais, mas sim como ‘a conduta da conduta’⁵ — para além de seus aspectos institucionais, e investiga como as dimensões discursivas do poder se manifestam nos imaginários e nas racionalidades políticas que orientam a práxis social (Zanotti, 2013). Assim, a governamentalidade permite que se estude como se desenham as conexões entre os instrumentos de conhecimento e as práticas vigentes, bem como as consequências não intencionais desses esforços. A noção de governamentalidade global, assim, possibilita desnaturalizar essas práticas a partir da leitura crítica sobre os regimes de pensamento que as conformam. Isso é possível porque os estudos sobre a conformação de uma governamentalidade focam a identificação das ‘mentalidades’ de governo presentes nas diferentes formas de se governar (Neumann; Sending, 2010).

Com objetivo de empreender a análise, esse artigo está dividido em duas seções. A primeira seção delinea o conceito de governamentalidade desenvolvido por Michel Foucault e as potencialidades da sua aplicação para compreender as práticas políticas internacionais. A segunda seção, por sua vez, problematiza o conceito de cidades falidas, evidenciando como ele constitui-se em quadro discursivo e normativo que informa e sustenta novas formas de intervenção e de governo das cidades e das suas populações. Desse modo, é possível uma problematização mais qualificada sobre como a conceitualização sobre as cidades falidas pode ser entendida como parte de uma episteme de governo direcionada às cidades, produzindo-as como um novo espaço de intervenção da governamentalidade global.

5 Foucault compreende o governo como a ‘conduta da conduta’, uma vez que, para ele, o governo envolve a tentativa de moldar e conduzir os comportamentos dos indivíduos de acordo com um fim específico (Foucault, [1977-1978] 2008).





A governamentalidade e as mentalidades políticas internacionais

Mesmo com um desenvolvimento relativamente tardio na obra foucaultiana, o conceito de governamentalidade ganhou considerável força como ferramenta analítica para explorar criticamente técnicas de governo dentro e fora do Estado (Zanotti, 2013). Uma parte significativa do potencial analítico da noção de governamentalidade, sobretudo quando se trata da análise das relações internacionais, reside no fato de que a governamentalidade possibilita problematização mais profunda e alargada do exercício do poder e de sua racionalização para além do Estado (Miller e Rose, 2011; Zanotti, 2013). Dessa forma, antes de aprofundar a discussão sobre a governamentalidade global, é necessário que se apresente a concepção foucaultiana de poder e como essa concepção contribui para se pensar as relações internacionais.

Foucault compreende o poder a partir de uma leitura positiva e produtiva do seu exercício, concedendo enfoque às condutas e aos comportamentos produzidos pelo ele, sobretudo no que toca à construção de subjetividades. Esta leitura afasta-se das visões convencionais da teoria política, normalmente negativas e repressivas, que frequentemente associam o poder às ideias de “posse” e de “força” (Hayward, 2000). Em contrapartida, a análise foucaultiana do termo entende que “o que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como a força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber e produz discurso” (Foucault, 1979, 8). De forma mais específica, Foucault entende que o poder deve ser problematizado como um relacionamento no qual se tenta direcionar ou mesmo determinar os comportamentos uns dos outros (Idem). Tal entendimento permite uma compreensão mais adequada, e conseqüentemente mais acurada, da realidade internacional pois entende o poder, e sua operacionalização na política internacional, de um modo mais alargado.

A preocupação a respeito de como se dá o exercício do poder leva ao desenvolvimento da concepção foucaultiana de tecnologia de poder (Foucault, 1980). Para Foucault, as tecnologias de poder conectam diversos tipos de conhecimentos, capacidades e métodos de julgamento, direcionando-os ao cumprimento de fins específicos (Foucault, 1980, 122). É importante destacar que as tecnologias de poder não são social ou politicamente neutras, uma vez que alteram profundamente o ordenamento das coisas (Kelly, 2009). Essas tecnologias de poder, então, operam em uma sociedade tendo em vista a produção de modificações





no comportamento dos indivíduos e da população e na disposição das coisas no espaço social. Uma importante tecnologia de poder, central ao pensamento de Foucault, é o governo.⁶ Para Foucault, a ideia de governo, ao contrário de como normalmente é entendida, não está somente relacionada à gestão formal do Estado, ou mesmo, à soberania de um corpo territorial que reclama o monopólio da força (Dean, 2010). Pelo contrário, Foucault compreende o governo como a “conduta da conduta” (Foucault, [1977-1978] 2008, 257). Assim, o entendimento de governo foucaultiano explora os dois sentidos da palavra conduta. Dentro dessa concepção, conduta é, por um lado, entendida a partir do significado do verbo conduzir, indicando a ideia de guiar ou dirigir. Por outro lado, o termo também é entendido a partir do substantivo conduta, referindo-se às ações e aos comportamentos humanos (Foucault, [1977-1978] 2008). Por conseguinte, o governo como “conduta da conduta” implica em qualquer tentativa deliberada de moldar os comportamentos dos indivíduos de acordo com conjuntos particulares de normas e para uma variedade de fins” (Dean, 2010, 18). Ele engloba, portanto, um número significativo de agentes e fatores que vão muito além da esfera formal do Estado, envolvendo as relações e interações nas famílias, nas empresas, nas escolas e em outras instituições sociais (Lemke, 2002).

Assim, uma vez que, para Foucault, não seria possível estudar as tecnologias do poder sem uma análise das mentalidades que as moldam e as sustentam, o termo governamentalidade busca, mais precisamente, dar visibilidade, por meio da “ligação semântica entre as palavras governo e mentalidade”, aos modos de pensamento e racionalidades envolvidas no exercício do governo (Gordon, 1991, 1). Dentro desse enquadramento teórico, o governo é entendido como uma tentativa de moldar e conduzir os comportamentos dos indivíduos de acordo com fins específicos. A governamentalidade, por sua vez, diz respeito àquilo que pode ser conhecido sobre o governo, ou seja, é a partir dela que se pode estudar a formação das práticas organizadas de pensamento por meio das quais se governa e se é governado (Dean, 2010). Foucault define, especificamente, a governamentalidade como:

[...] um conjunto formado por instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem o exercício desse poder específico,

6 As outras são a disciplina e a biopolítica. Por conta do propósito deste artigo, o mesmo irá focar-se no governo. Para um delineamento mais aprofundado da disciplina e biopolítica ver (Foucault ([1976] 2003); Foucault, ([1977-1978] 2007; Foucault ([1978-1979] 2008).





mas complexo, que tem a população como seu alvo, a economia política como sua forma de conhecimento e o aparato de segurança como seu instrumento técnico essencial (Foucault, [1977-1978] 2007, 108).

Desse modo, a noção de governamentalidade é empregada como ferramenta analítica destinada a estudar as transformações que possibilitaram as modalidades contemporâneas do governo. Isso ocorre porque a governamentalidade indica quais são as táticas de governo que, mesmo sendo continuamente definidas e redefinidas, são possíveis em uma sociedade. É importante atentar-se ao fato de que a governamentalidade engloba tanto o exercício do poder formal, como os processos e práticas de socialização do poder por meio das relações cotidianas entre os indivíduos e as instituições sociais. Em consequência, a observação da governamentalidade permite desnaturalizar as formas de se entender e de se fazer as coisas, seja no âmbito público (Estado) ou privado (sociedade civil). Nesse sentido, Mitchell Dean (2010, 30) entende que, para se compreender a governamentalidade, é preciso partir de uma analítica⁷ do governo que examine, não apenas o modo pelo qual as coisas são feitas, como também as formas de raciocínio envolvidas nas práticas políticas e sociais cotidianas. Em função disso, percebe-se que a analítica de governo examina, essencialmente, o modo como os regimes de práticas⁸ surgem e se consolidam. (Ibidem, 31). Assim, quando se fala em regimes de práticas, por um lado, refere-se aos modos de se fazerem as coisas em uma sociedade e, por outro lado, incluem-se as diferentes mentalidades vinculadas ao exercício dessas práticas, tornando tais regimes objeto do conhecimento e sujeitando-os a problematizações. Por conseguinte, para Dean (2010), há dependência entre os regimes de práticas e a consolidação de conhecimentos e cálculos específicos sobre o governo. Logo, a compreensão de uma governamentalidade específica demanda observação atenta a esses regimes e às relações estabelecidas entre as práticas cotidianas de governo e o tipo de conhecimento que as sustentam.

Nesse contexto, a ascensão da problematização das relações internacionais sobre a governamentalidade está relacionada à crescente necessidade de se entender e de se explicar as diversificadas técnicas internacionais de governança e como

7 Uma “analítica” é um tipo de estudo que está preocupado com as condições específicas a partir das quais os fenômenos surgem, se consolidam e se modificam (Dean, 2010, 33)

8 Os regimes de práticas são definidos como conjuntos mais ou menos organizados, formados por modos de se fazer as coisas em uma sociedade. Eles envolvem tanto o exercício formal do poder, quanto o seu exercício cotidiano entre os agentes e as instituições sociais (Dean, 2010, 23).





elas incidem sobre Estados e suas populações (Zanotti, 2013). Isso é possível porque as análises sobre a governamentalidade englobam a observação sobre a prática de governar e a racionalidade necessária para que o governo — como conduta da conduta — torne-se atividade possível na esfera internacional. Assim, a operacionalização da noção de governamentalidade para a análise da política internacional permite que ela seja estudada como um domínio essencialmente social, composto por práticas e racionalidades políticas orientadas a objetivos específicos (Sending e Neumann; 2006, 678). Dessa maneira, a governamentalidade acrescenta capacidade analítica à pesquisadora ao iluminar os processos por meio dos quais normas, valores, conhecimentos e expertises vinculados ao governo são, primeiramente, socializados e, então, naturalizados entre Estados e entre populações. Conseqüentemente, uma compreensão mais alargada da política internacional perpassaria pela observação das mentalidades, das práticas e dos mecanismos ordenadores que a compõem e incidem sobre os seus atores.

Para compreender como a governamentalidade é operada na política internacional, é necessário que se delinieie detalhadamente os diversos processos, procedimentos, relações, conhecimentos e normas identificados com o governo, observando quando e como eles se transformam em práticas estáveis, replicáveis e até mesmo institucionalizadas (Sending e Neumann, 2006). A partir disso, é possível problematizar os conjuntos de racionalizações, teorizações e conhecimentos técnicos ligados aos meios estabelecidos para moldar e reformular as condutas, as práticas e as instituições presentes na política internacional (Rose, 2004).

Nesse contexto analítico, Wendy Larner e William Walters (2004) enquadram a ideia de governamentalidade global⁹, não apenas como um fenômeno do nosso tempo, mas sobretudo, como a denominação do conjunto de estudos que problematiza a constituição de uma governança dos espaços localizados acima, através e além do Estado. A governamentalidade global abarca, então, as contribuições analíticas preocupadas em dar inteligibilidade ao governo de domínios que possuem caráter internacional. (Dean, 2010). Portanto, a governamentalidade global consiste em importante ferramenta analítica, que permite compreender as técnicas utilizadas para moldar e até mesmo constranger a conduta dos atores no âmbito internacional. A partir da análise das racionalidades políticas pode-se

9 Destaca-se que a governamentalidade global não é sinônimo de governança global. De modo bastante simples, a ideia de governança se refere às “atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (Rosenau, 2000, 15). Para uma discussão maior sobre governança global, ver, por exemplo, (Joseph, 2009; Joseph 2010; Larner & Walters, 2004; Sending & Neumann, 2006; Zanotti, 2013).





compreender os quadros discursivos responsáveis por delimitar o campo de atuação possível na arena internacional. Dentro desse enquadramento, para Ole Jacob Sending e Iver B. Neumann (2006), a governamentalidade pode ajudar a um entendimento mais alargado acerca do funcionamento da política internacional, ao iluminar como diferentes racionalidades políticas são definidas por certas regras, práticas e técnicas, e como tais racionalidades geram orientações de ação e comportamento de atores específicos.

Dean (2010, 33) propõem uma estrutura analítica que possibilita a problematização acerca da governamentalidade. Tal estrutura busca iluminar quem e como se governa nos regimes de práticas estabelecidos e delineando a forma como esses regimes são constituídos e transformados ao longo do tempo. Para Dean, o governo deve ser analisado a partir de quatro dimensões que são, por um lado, relativamente autônomas e, por outro, condicionantes umas das outras. Essas dimensões são: i) visibilidades/percepções; ii) técnicas/práticas; iii) conhecimentos; iv) e processos de identificações (Ibidem, 35). A primeira dimensão diz respeito aos elementos aos quais são dados visibilidade em um conjunto específico de práticas. Nesse sentido, problematiza-se, por exemplo, quais são as práticas e os conhecimentos que acabam sendo obscurecidos por aquilo que é iluminado (Dean, 2010, 41). Para ser mais preciso, a dimensão da visibilidade indica a necessidade de analisar como quem e o que estão sendo governados são tornados visíveis (Blanco, 2020, 14). Isso pode incluir, por exemplo, desenhos arquitetônicos, fluxogramas, mapas, gráficos e estatísticas. A segunda dimensão refere-se aos aspectos técnicos do governo utilizados para realizar a modelagem e o direcionamento das condutas. Essa dimensão, então, foca nas táticas, mecanismos, procedimentos e vocabulários por meios dos quais a autoridade é constituída (Dean, 2010, 42). A terceira dimensão constitui-se na “episteme do governo” e está relacionada com as formas de conhecimento que sustentam e informam a atividade de governar. Ela abrange os meios de cálculo, as teorias e conceitos que sustentam um dado regime de prática (Ibidem, 44). Por fim, a quarta e última dimensão alude às identidades, coletivas ou individuais, por meio das quais o governo opera e a que práticas e programas de governo tentam formar (Ibidem, 43). Essa dimensão abriga os questionamentos sobre qual o tipo de conduta que se espera moldar e quais os objetivos com essas modificações. Ramon Blanco adiciona uma quinta dimensão que deve ser considerada em uma analítica de governo, sobretudo no que tange as análises sobre os regimes de práticas internacionais, o papel de especialistas ou peritos (2013, 69). Para Blanco,





especialistas ou peritos ocupam posição privilegiada para guiar e orientar as condutas e, conseqüentemente, as práticas de governo na política internacional.

No decorrer dessa seção, é possível constatar que a governamentalidade envolve a observação da socialização do conhecimento sobre o governo e das práticas que são originadas por ele dentro do, ao longo de e além do Estado. Conseqüentemente, o estudo sobre a governamentalidade fortalece análises preocupadas com as intersecções existentes entre o local e o internacional; entre os atores domésticos e estrangeiros; entre a produção de expertise técnica interna e externa. Isso se dá porque a governamentalidade em Foucault estabelece o campo de ações possíveis dos atores, não se limitando à esfera formal do Estado ou às suas fronteiras nacionais. Pelo contrário, as mentalidades de governo circulam dentro e entre sociedades, estabelecendo modos compartilhados de pensar e agir no campo social e político. Nesse sentido, a próxima seção dedica-se a analisar como o quadro epistêmico formado pela preocupação com a noção de cidade falida pode possibilitar o surgimento de práticas internacionais de governo — como conduta da conduta — direcionadas às cidades.

Do Estado Falido à Cidade Falida: a formação de uma nova episteme de governo

No decorrer da seção anterior, foi possível observar como a noção de governamentalidade pode possibilitar uma problematização mais refinada acerca das práticas e das racionalidades políticas internacionais — desnaturalizando processos e dinâmicas que são, muitas vezes, percebidos como naturais. Isso ocorre porque a governamentalidade conduz a pesquisadora a questionar quais os quadros discursivos e normativos sustentam e orientam as práticas no âmbito da política internacional. Esses questionamentos são possíveis porque a definição foucaultiana para o governo como conduta da conduta, abarca a dimensão ideacional/racional como essencial para a compreensão da sua prática. Portanto, para que se possa observar e analisar o exercício do governo nesses termos, deve-se investigar quais são os elementos epistêmicos e conceituais que o sustentam. Isso é importante porque a governamentalidade opera, orienta e constrói significações e entendimentos a partir de centros de produção de conhecimento teórico, técnico e econômico sobre o espaço nacional e internacional.





No enquadramento desse trabalho, a dimensão de análise da governamentalidade, preocupada com o estudo sobre a conformação de uma “episteme do governo” no âmbito das cidades, é possível compreender, por exemplo, as noções de “falência” e “fragilidade”, aplicadas às cidades, como podendo informar, sustentar e dar espaço para a criação de dispositivos de governo específicos e direcionados a esses locais. Dessa forma, o conceito de cidades falidas ou de cidades frágeis compõem um quadro epistêmico e normativo que colabora com o surgimento de práticas de governo, direcionadas às cidades e a suas populações. A análise da violência nas cidades nas Relações Internacionais é possível porque elas constituem-se em espaços que envolvem dinâmicas que são, concomitantemente, localizadas e globalizadas. Isso quer dizer que os fenômenos cotidianos das cidades são, ao mesmo tempo, reflexos das características do local (cidade/país) e produto da interação desse local com a esfera internacional. Nesse contexto, as fronteiras entre o interno e o externo — ou entre a cidade e a esfera internacional — tornam-se cada vez mais flexíveis e mutáveis. Assim, a cidade, por um lado, engloba as particularidades e as necessidades de um contexto social e político específico e, por outro lado, está inserida em uma ordem de classificação e organização sociopolítica global (Magnusson, 2011). Por conseguinte, pensar sobre as cidades na atualidade demanda análise capaz de compreender as diferentes autoridades e mentalidades que emanam e repercutem, quase simultaneamente, nas escalas local e internacional.

A ideia de cidade falida não é um enquadramento exatamente novo nas relações internacionais, uma vez que esse tipo de leitura está intrinsecamente relacionado à concepção de Estado Falido (Helman e Ratner, 1992). Dentro de um entendimento mais dominante acerca da política internacional, os Estados falidos seriam uma entidade incapaz de exercer o monopólio do uso da força em seu território e, por esse motivo, passariam a ter a sua legitimidade política contestada, interna e internacionalmente. Como consequência disso, segundo tal raciocínio, é precisamente a condição de fragilidade institucional e securitária que tornaria esses Estados ameaças potenciais para a comunidade internacional, uma vez que poderiam exportar insegurança e criminalidade para outros Estados (Fukuyama, 2005).¹⁰ Esse entendimento ganhou destaque após os Ataques de 11 de Setembro de 2001. Esses Estados, desde então, passaram a ser frequentemente descritos como espaços não governados e como *safe havens* para grupos terroristas, grupos guerrilheiros e para a formação de milícias e organizações criminosas

10 Para mais acerca da discussão sobre Estados falidos, ver (Sorensen, 1999; Rotberg, 2002; Nasser, 2009).





(Grimm; Bacon, 2014). Essa perspectiva direciona-se a refletir sobre os Estados que: i) enfrentavam dificuldade para exercer controle e autoridade em seu próprio território; ii) tem o monopólio legítimo do uso da força amplamente contestado; iii) passam por um processo de erosão da sua legitimidade quanto ao processo de tomada de decisões coletivas; iv) não conseguem prover os serviços públicos necessários a sua população; v) não possuem reconhecimento pleno nas relações internacionais, de modo que as suas interações com outros Estados estão limitadas (Rotberg, 2002). Dessa forma, em última instância, a ideia de falência estatal se direciona a analisar como os problemas internos dos Estados se configuram em perturbação à segurança internacional (Helman e Ratner, 1992). Portanto, percebe-se que a concepção de Estado falido se converte em um quadro discursivo que produz efeitos práticos, uma vez que delinea os Estados passíveis de intervenções e influi nas práticas de reconstrução aplicadas a cenários pós-conflito. Dessa maneira, pode-se falar que o quadro discursivo do Estado falido informa e sustenta práticas internacionais específicas de governo, direcionadas a moldar e normalizar o comportamento dos Estados intervindos.

De forma análoga a essa discussão sobre o Estado, a ideia de cidade falida surge para permitir a compreensão dos efeitos da violência e das contestações sociopolíticas nas cidades, para a promoção da segurança nas escalas nacional e internacional (Muggah, 2014). De acordo com Robert Muggah (2012), os centros urbanos considerados frágeis são aqueles nos quais o contrato social estabelecido entre as autoridades do Estado e os cidadãos se encontra em crise ou deixou de existir. Conseqüentemente, esses lugares são marcados por altos índices de violência, pelo descumprimento dos direitos humanos em larga escala e pela crescente desconfiança com as instituições públicas (*Idem*). De acordo com Manoela Miklos (2015, 16), a literatura direcionada a apreender a fragilidade observada em centros urbanos pode ser compreendida a partir de três perspectivas analíticas distintas sobre a temática. A primeira é marcada pela preocupação com a fragilidade de centros urbanos em contextos de conflitos e pós-conflitos (Norton, 2003; Liotta e Miskell, 2004; Hoeckel, 2007; Esser, 2009). A segunda perspectiva analítica, por sua vez, problematiza a fragilidade observada em cidades localizadas em contextos de paz formal, alargando os estudos para se pensar em contextos como o latino-americano (Koonings e Kruijt, 2007; Rodgers, 2008; Kombe, 2010). A terceira tem como principal preocupação a sistematização e a definição do conceito de cidade falida (Jütersonke, Muggah e Rogers, 2009; Muggah e Savage, 2012; Nogueira, 2017; Miklos e Paoliello, 2017).





A preocupação com a fragilidade no âmbito das cidades e com seus efeitos para a segurança internacional surge inicialmente com a noção de “*feral cities*” (Norton, 2003). Para Richard J. Norton (2003, 98), pode ser classificada como “*feral citie*” qualquer metrópole, composta por mais de um milhão de habitantes, que integra um governo que, por um lado, perdeu a capacidade de manter a lei e a ordem no nível local e, por outro lado, ainda continua tendo a capacidade de atuar no nível internacional. Por consequência, nessas cidades os serviços públicos seriam virtualmente inexistentes e a vasta maioria da população não teria acesso a bens públicos básicos (Idem). Em muitos casos, essa situação não se materializaria a partir do completo caos, uma vez que organizações não-estatais, majoritariamente criminosas, poderiam passar a prover esses serviços (Ibidem, 99). Esse cenário levaria a ascensão de um quadro endêmico de corrupção e subversão da ordem pública e jurídica (Idem). A definição de “*feral cities*”, então, traz a temática da fragilidade e da falência urbana para os estudos sobre a segurança internacional e evidencia a importância da governança local para a estabilização de cenários pós-conflito. Norton estabelece, por exemplo, alguns indicadores para que se possa mensurar a estabilidade das cidades, a partir da análise de quatro esferas: governamental, econômica, securitária e de serviços. Elementos de cada uma dessas esferas deveriam ser considerados, de modo que as cidades pudessem ser classificadas em cidades “saudáveis” (verde), cidades marginais (amarelas) e cidades no limite (vermelhas) (Norton, 2003, 101). Nesse sentido, as cidades consideradas no limite seriam marcadas com a etiqueta vermelha, sinalizando que elas, além de se constituírem uma “*feral city*”, demandariam algum tipo de intervenção a fim de controlar a situação. O conceito de Norton não apenas introduz o debate sobre a fragilidade das cidades nos estudos sobre a segurança internacional, como também apresenta mecanismos teóricos e classificatórios que podem ser empregados para se mapear e intervir nas cidades ao redor do globo.

No entanto, o termo fragilidade ganha centralidade no debate sobre a importância das cidades para a segurança internacional em 2006, com a criação do programa de pesquisa *Cities and The Fragile States*, da *London School of Economics*. Esse foi o primeiro grupo de pesquisa da área de Relações Internacionais voltado, especificamente, para a questão das cidades frágeis. A criação desse programa foi importante, uma vez que a partir dele estabeleceram-se os primeiros esforços para a compreensão do nexos entre as cidades e a fragilidade das instituições políticas responsáveis por sua administração (Miklos, 2015). Nesse primeiro momento, a conexão entre cidade e fragilidade institucional era feita por meio da





problematização dos conflitos ocorridos no perímetro urbano e pela associação às situações de fragilidade do Estado ao qual a cidade pertence (Muggah e Savage, 2012). Portanto, o que estava sendo investigado naquele momento era, sobretudo, a relação entre a fragilidade estatal e a fragilidade urbana. Dessa maneira, as pesquisas e as conceitualizações desenvolvidas direcionavam-se a pensar em políticas e práticas que poderiam ser aplicadas às cidades de Estados considerados frágeis ou falidos. Isso se dava, principalmente, porque o programa de pesquisa *Cities and The Fragile States* era financiado pelo *Department for International Development*, do governo britânico, cujo objetivo era a formulação de “conceitos, categorias e hipóteses para amparar as ações de intervenção humanitária desenvolvidas e patrocinadas pelo governo britânico” (Miklos, 2015, 69).

Assim, a ascensão da noção de cidade falida, propriamente dita, denota uma nova configuração semântica, que possibilita que práticas e entendimentos de intervenção internacionais sejam transferidos e aplicados a uma nova esfera de atuação: a cidade (Miklos; Paoliello, 2017). A adição da concepção de falência, geralmente associada ao Estado, ao estudo sobre as cidades possibilita a análise sobre a possibilidade da operacionalização de uma governamentalidade no nível local. Essa governamentalidade incidiria sobre as cidades e suas populações, a fim de moldar os seus comportamentos de acordo com expertise e com racionalidade política próprias. Desse modo, não gera surpresa observar que os primeiros estudos de caso sobre as cidades falidas se concentravam em observar cidades localizadas em Estados com conflitos ativos. Isso porque, em sua maioria, essas análises pretendiam compreender como a dimensão urbana influenciava a estabilização de territórios em conflito ou em situação pós-conflito. Portanto, o papel da cidade era compreendido a partir da existência de uma condição de conflito ou pós-conflito, buscando refletir sobre a importância da violência urbana para a estabilidade administrativa dos seus Estados.

Gradualmente essa perspectiva que associa a falência urbana à falência estatal passa a conviver com uma nova abordagem, preocupada com os cenários de paz formal. Assim, o crescente número de casos de violência e de violação de Direitos Humanos, em cidades pertencentes a Estados onde não há conflitos formalmente reconhecidos, desperta o interesse dos especialistas sobre a temática. Nesse contexto, os estudos sobre a fragilidade das cidades começam a se direcionar para casos como: Dar es Salaam, na Tanzânia (Kombe, 2010) e Karachi, no Paquistão (Budhani et al, 2010). Em ambos os casos o que chama atenção dos pesquisadores são a violência e a insegurança crônicas em situações de não-guerra (Miklos, 2015).





É importante destacar que esses estudos ainda reconhecem a fragilidade estatal como fator determinante para a fragilidade urbana. Todavia, novos fenômenos passam a ser incorporados como condicionantes para a fragilidade do Estado, para além da ocorrência de conflito. Isso pode ser evidenciado pela listagem, feita por Budhani et al (2010), sobre as fontes de fragilidade do Estado do Paquistão. Nessa listagem são mencionados cinco fenômenos centrais: fragmentação política, desigualdade econômica, pressões demográficas, erosão da capacidade institucional do Estado e conflitos internacionais do entorno. Percebe-se que, em nenhum momento, a existência de um cenário de conflito ou pós-conflito é elencada como fonte de fragilidade estatal. A guerra, dentro desse enquadramento, perde a primazia para outros fatores importantes. Isso faz com que as análises sobre a fragilidade das cidades também incorporem outras variáveis explicativas para a compreensão do fenômeno, como o rápido crescimento das cidades e dos seus contingentes populacionais.

O alargamento dos estudos sobre as cidades frágeis, para além das zonas de ocorrência de conflitos formais, possibilitou que regiões, anteriormente ausentes ou menos frequentes nessa área de pesquisa, passassem a ser estudadas. Neste contexto, a América Latina ganha destaque, uma vez que está no centro do debate atual sobre cidades frágeis — mesmo possuindo em sua maioria cidades categorizadas como de “médio risco”, de acordo com o Instituto Igarapé¹¹. Isso ocorre porque a região abriga altos índices de violência urbana, mesmo não havendo conflitos armados ativos. As cidades latino-americanas padecem com a violência urbana e com a falta de estabilidade securitária. Podem ser citadas como exemplos que sempre aparecem nas listas de cidades mais violentas do mundo: Caracas na Venezuela, Rio de Janeiro no Brasil, San Pedro Sula em Honduras, San Salvador em San Salvador, Cali na Colômbia. Tendo em conta essa conjuntura, Keer Koonings e Dirk Kruijff (2007, 2) cunharam a expressão “cidades fraturadas” para se referir à duradoura “síndrome de pobreza, informalização do trabalho, desigualdade e exclusão social” observadas nos grandes centros urbanos latino-americanos. Tal síndrome amplia e reforça as tradicionais clivagens latino-

11 O Instituto Igarapé em conjunto com a Universidade das Nações Unidas, com o Fórum Econômico Mundial e com a iniciativa “100 Cidades Resilientes” desenvolveram uma plataforma de dados que mapeia a fragilidade das cidades ao redor do mundo. A plataforma inclui informações a respeito de cerca de 2.100 cidades com populações de 250.000 ou mais. As cidades foram classificadas a partir de onze variáveis e receberam uma pontuação entre 1 e 4, sendo 4 o nível concedido às cidades em situação mais críticas. As variáveis variam do crescimento populacional da cidade, desemprego e desigualdade à poluição, riscos climáticos, homicídios e exposição ao terrorismo (IGARAPÉ, 2020, s/p)





americanas, transformando a pobreza em um fenômeno urbano na região. Essa dinâmica tem como efeitos a fragmentação social e espacial das cidades latino-americanas. A pobreza e a violência acabam associadas a bairros ou distritos específicos. Estes últimos tornam-se estigmatizados como áreas proibidas, enquanto seus habitantes são, por sua vez, estigmatizados como ‘indesejáveis’ (Koonings e Krujit, 2007, 5). Em consequência, a maioria das aglomerações urbanas latino-americanas são, por um lado, estruturalmente excluídas dos circuitos de consumo urbano e, por outro lado, transformadas em alvos rotineiros das forças policiais.

Pode-se perceber que as cidades latino-americanas ganham centralidade nos estudos sobre a fragilidade das cidades. Nesse sentido destaca-se a contribuição de Dennis Rogers sobre a violência e instabilidade presentes em Managua na Nicarágua. Para Rogers (2004), a violência em Managua é consequência direta da estrutura política oligárquica do Estado da Nicarágua. Não obstante, essa constatação não significa que a fragilidade de Managua não contribua para as desigualdades e estruturas de dominação próprias ao Estado nicaraguense. Muito pelo contrário, a instabilidade e a violência em Managua são, ao mesmo tempo, sintoma e doença. Desse modo, por um lado, elas são reflexo das estruturas de dominação sócio-políticas da Nicarágua, e, por outro lado, contribuem para a reprodução das desigualdades e dos instrumentos de dominação. Em outro trabalho, Oliver Jütersonke, Robert Muggah e Dennis Rogers (2009, 3), que se concentraram em analisar a violência das cidades latino-americanas de forma sistêmica, identificando quem são os atores responsáveis por sua ocorrência — os atores violentos. Nesse contexto, os grupos ligados ao crime organizado, as gangues e, mais recentemente, as milícias passam a ser compreendidos como “novas urgências urbanas” (Ibidem, 4). Isso ocorre porque, de acordo com esse enquadramento, os atores violentos, ao atuar nas grandes cidades, constituem-se em ameaças a nível local, nacional, regional e transnacional. Essa escalada, nos níveis de percepção da ameaça representada por esses atores, acaba por suscitar políticas de enfrentamento à violência cada vez mais repressivas. Todavia, essas táticas repressivas empregadas com o objetivo de combate à criminalidade tendem a fomentar a sofisticação da atuação dos grupos violentos e, conseqüentemente, a aprofundar a fragilidade da cidade.

As cidades, consideradas falidas são compreendidas cada vez mais como áreas “ingovernáveis” e dominadas por atores violentos. Esse tipo de mentalidade está muito presente nos meios de comunicação e na ampla visibilidade concedida aos





efeitos da violência nos grandes centros urbanos. A representação delas nos meios de comunicação reforça a percepção dessas cidades falidas como preocupação compartilhada da sociedade e como necessidade urgente. Entende-se que a ação dos atores violentos não é pautada pela mesma racionalidade dos agentes públicos e que, segundo a abordagem, tende a utilizar mecanismos insurgentes ou criminosos para estabelecer o seu domínio (Muggah, 2013). Essa forma de atuação faz com que essas cidades sejam percebidas não mais apenas como ameaças locais ou problemas internos dos Estados, mas sim como ameaças em potencial para o meio internacional. Dessa forma, o interesse da comunidade internacional acaba sendo fortalecido. Esse enquadramento, então, abre espaço para que a cidade seja vista como uma “nova fronteira de ação internacional” (Nogueira, 2017, 2). Logo, a noção de fragilidade associada às cidades estabelece um novo campo para a incidência de práticas que objetivam diminuir e/ou reverter esses cenários de instabilidade (Muggah, 2014), por meio, principalmente, de práticas de governo direcionadas às instituições e à população.

Um exemplo muito claro da possibilidade de incidência de práticas de governos advindas do espaço internacional é a frequente intervenção humanitária internacional nas cidades consideradas frágeis (Nogueira, 2017; Miklos, 2017). Esse ponto pode ser evidenciado pela crescente atuação, de caráter humanitário, de agentes internacionais em centros urbanos diagnosticados como frágeis (Miklos, 2015, 123). Pode ser citada, como exemplo, a atuação do grupo *Urgence, Réhabilitation, Développement* (URD), explicitada no relatório “*Humanitarian aid in urban settings: Current practice, future challenges*”. Nesse documento o grupo parte da conceitualização de cidades frágeis e busca identificar as oportunidades de atuação dos organismos humanitários, agências estatais e da sociedade civil nesses contextos (Grünewald et al, 2011). Aqui é possível observar que o conceito de cidade falida é incorporado por grupos organizados com o objetivo de delimitar os atores passíveis de intervenção (cidade e população), identificar o espaço a ser modificado e fixar parâmetros de identificação quanto às formas de intervenção. Nesse seguimento, tal conceito tem uma aplicação prática e converte-se em fonte de conhecimento e informação para o governo, como conduta da conduta. Além disso, a crescente associação do conceito às práticas dos atores internacionais possibilita que ele seja incorporado por racionalidades de governo internacionais — como as práticas e técnicas de intervenção em Estados pós-conflito. A concepção de cidade falida provoca, assim, uma modificação nos quadros discursivos internacionais que compõem o governo, como conduta da conduta, e, a partir disso, fomenta a





criação de novas práticas ou desloca a esfera de atuação das práticas governativas já existentes.

Todavia, a partir da ótica da governamentalidade, a intervenção humanitária não é o único regime de práticas que se embasa em uma episteme sobre a fragilidade das cidades. Uma das consequências desse tipo de enquadramento a respeito das cidades, a partir da ideia da falência e da fragilização das suas instituições políticas e administrativas, é a crescente modificação no governo da segurança urbana no mundo, de acordo com o “novo urbanismo militar” (Graham, 2016, 26). Por conseguinte, é possível, cada vez mais, observar uma transição no modo como se dá o uso militar e civil da tecnologia, que passa cada vez mais a atuar “entre a vigilância e o controle da vida cotidiana nas cidades ocidentais, e as agressivas guerras de colonização” (Idem). Assim, as cidades cada vez mais são incorporadas às doutrinas militares como o centro de um amplo espectro de insurgências transnacionais que atuam sobre redes sociais, culturais, políticas e financeiras, convertendo-se em risco ao modo de vida das sociedades ocidentais (Graham, 2016, 73). Nesse contexto, os conceitos domésticos e internacionais de cidade tendem a convergir — entendendo as cidades como comunidades fechadas que devem ser asseguradas e protegidas do “outro” ameaçador (Chow, 2006, 42). Esses quadros normativos compõem a ideia de guerra como um exercício permanente, colocando operações militares e de alta tecnologia como resposta mais adequada aos atores não estatais, contestadores da ordem política e social (Graham, 2016, 80).

O “novo urbanismo militar”, portanto, dá origem a práticas específicas de governo — como conduta da conduta — das cidades em escala global, caracterizadas pela crescente militarização da vida no espaço urbano. Tal militarização da vida faz com que a diferenciação entre quem é “combatente” e quem é “alvo” da violência se torne nebulosa e, muitas vezes, irrealizável. O resultado, frequentemente, é a instauração de políticas de repressão e de segregação social do espaço urbano. O caso do Programa de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro é bastante ilustrativo quanto a isso. Desde a década de 1990, essa cidade tem sido cada vez mais percebida como um ambiente altamente violento, sobretudo em razão dos constantes confrontos entre organizações criminosas ligadas ao tráfico de drogas e as forças policiais cariocas (Machado da Silva e Leite, 2007). Por conseguinte, não é surpresa que a ideia do Rio de Janeiro como uma “cidade partida” (Ventura, 1994) tornou-se frequente para explicar os impactos das contradições sociais para a precarização da situação securitária da cidade.





A concepção do Rio de Janeiro como uma cidade partida retrata a suposta divisão entre a área nobre da cidade e as áreas pobres — as favelas (Ventura, 1994, 02). Percebe-se que essa ideia estabelece uma separação entre a população do asfalto e a população da favela, de modo a alocar o foco da violência nas favelas cariocas (Moraes; Mariano; Franco, 2015). Nesse sentido, as populações do “asfalto” são frequentemente apontadas como as vítimas da violência e da insegurança, enquanto as populações dos morros são tidas como responsáveis pela reprodução dessa violência. A noção de cidade partida constrói uma lógica de conflito entre as áreas do asfalto e das favelas, legitimando processos de intervenção nos espaços compreendidos como polos de violência. Por conseguinte, passa a ser possível a inclusão da cidade em uma lógica de “Estado Penal”, que se utiliza do discurso da insegurança social como discurso legitimador de políticas de repressão e controle dos pobres (Franco, 2014, 13). A pobreza e a criminalidade passam, então, a serem vistas como “anomalias” sociais, de modo que são imprescindíveis ações dos poderes públicos e da sociedade civil para modificar esses fenômenos. Logo, as intervenções aplicadas constituem-se, por um lado, por um caráter repressivo e disciplinador e, por outro lado, uma essência normalizadora, buscando adequar as condutas às normas sociais vigentes.

Essa preocupação se acentuou com a inserção da cidade no circuito internacional dos megaeventos esportivos, no início dos anos 2000 (Jogos Panamericanos, 2007; Copa do Mundo, 2014; Jogos Olímpicos, 2016). Dentre as inúmeras ações desenvolvidas com o objetivo de redução da violência e da insegurança destaca-se a elaboração do Programa de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), implantado no Rio de Janeiro em 2008. As UPPs são uma estratégia de ocupação das favelas por parte do Estado, para promover o combate ao domínio do tráfico de drogas nesses espaços e à violência endêmica observada. De acordo com dados do Instituto de Segurança Pública, até 2015 havia 38 UPPs instaladas, das quais 37 estavam localizadas na capital, “em 196 comunidades que reúnem cerca de 700 mil habitantes” (ISP, 2016, 3). Tais áreas contavam com um efetivo policial de aproximadamente nove mil Policiais Militares, correspondente a 19% do efetivo total da Polícia Militar do estado (Idem). Por um lado, os dados e os relatórios oficiais apontam para a diminuição no número de vítimas de letalidade violenta nas áreas de UPP após o início da Política de Pacificação (Idem). Todavia, por outro lado, análises mais críticas sobre os objetivos e os impactos das políticas de pacificação destacam questões como: i) o enquadramento (neo)liberal da





implantação das UPPs e a sua relação com os Jogos Olímpicos de 2016 (Guimarães, 2015; Miranda e Fortunato, 2016; Santos Junior e Novaes, 2018); ii) a crescente militarização da vida na cidade, sobretudo nas favelas cariocas (Leite, 2014; Rocha, 2018; Barros, 2018); iii) a produção das favelas como novos espaços de intervenção e normalização por meio da ideia de dispositivo de governo (Menezes, 2018; Freire, 2018; Leite e Farias, 2018). Dessa maneira, a operacionalização da política de pacificação no Rio de Janeiro concebe o Rio de Janeiro, ou pelo menos as favelas cariocas, como uma cidade falida. Esse entendimento fomentou a utilização do aparato militar como forma de responder à violência na cidade por meio de uma profunda intervenção, que não visava apenas a criminalidade na cidade, mas, sobretudo, o exercício do governo, como a conduta da conduta, e a normalização da cidade e dos indivíduos.

Dessa forma, tendo os exemplos acima como referência, pode-se observar que a conceitualização feita para as cidades falidas acabou por possibilitar novas práticas de intervenção internacional no âmbito das cidades. Assim, os conceitos de “fracasso” e “fragilidade” são problematizados nesse artigo e sujeitos a reinterpretações, de modo que as relações entre a produção do conhecimento e o exercício do poder possam ser visualizados. Entende-se que esse enquadramento, ao adicionar a concepção de fragilidade e falência geralmente associadas ao Estado, ao estudo sobre as cidades acaba por possibilitar a operacionalização de uma governamentalidade advinda do meio internacional no nível local. Essa governamentalidade incide sobre as cidades e suas populações, a fim de moldar os seus comportamentos. Essas práticas não são, necessariamente, inéditas. Muito pelo contrário, assim como o conceito de cidade falida dialoga com a noção de Estado falido, as práticas e instrumentos utilizados para responder a esses problemas passam a apresentar similaridades.

Conclusão

Tendo em conta a discussão apresentada nesse artigo, percebe-se que a problematização da política internacional a partir da noção de governamentalidade permite uma reflexão mais refinada acerca das dinâmicas políticas e ideacionais internacionais, uma vez que possibilita a visualização da operacionalização do poder por meios menos visíveis e mais indiretos, apesar desses meios não serem





menos invasivos e profundos. Assim, pode-se afirmar que a governamentalidade global possibilita o estudo de como o governo, como conduta da conduta, trabalha à distância, empregando novas técnicas de observação, de cálculos e de administração para regular a esfera internacional. Tal noção é fundamental para melhor compreender as práticas e racionalidades exercidas pelos agentes internacionais com o fim de moldar o campo de atuação de Estados e populações. A noção de governamentalidade, ao vincular as mentalidades com as práticas políticas, desnaturaliza a frequente associação entre as formas de governo existentes no espaço internacional e a conformação de uma racionalidade política dominante. Por conseguinte, os estudos sobre a governamentalidade possibilitam que se problematizem os modos como os regimes e as técnicas de governança atuais surgiram, se consolidaram e passaram a normatizar condutas dentro da política internacional.

No decorrer desse artigo, observou-se que o conceito de cidade falida constitui-se um quadro epistêmico que pode informar e dar origem a práticas de governo — como conduta da conduta — direcionadas às cidades e suas populações. Isso é possível porque a aplicação das noções de falência e de fragilidade ao estudo sobre a violência e a instabilidade securitária das cidades permite que elas sejam enquadradas como zonas instáveis, ou até mesmo ingovernáveis, por parte dos agentes públicos ou internacionais. Em decorrência desse fato, a ideia de cidade falida abre margem para a ingerência no espaço urbano, por meio do governo como conduta da conduta. Esse governo pode ser exemplificado, por um lado, pela crescente atuação humanitária de organismos internacionais em cidades consideradas frágeis e, por outro lado, pela ascensão de um “novo urbanismo militar”, destinado a conter atores violentos e disciplinar a população de zonas urbanas periféricas. Portanto, o referencial da falência das cidades não se restringe apenas ao campo ideacional, mas, acaba por construir a noção de que a cidade — categorizada como falida ou frágil — é uma necessidade urgente, dando origem a regimes de práticas criados especificamente para lidar com essa necessidade. A investigação sobre a episteme de governo, nesse sentido, permite que as formas de conhecimento que embasam e fornecem informações à atividade de governar sejam analisadas em profundidade. Por conseguinte, esse tipo de análise possibilita que as teorias, os conceitos e a *expertise* sejam vinculados ao *modus operandi* do governo enquanto conduta da conduta.





Referências

- Apraxine, et al (Org). (2012). “Urban violence and humanitarian challenges: Joint Report. EUISS-ICRC”. Colloquium Brussels, 2012. Acesso em 12/08/2019. Disponível em: < https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Urban_violence_and_humanitarian__challenges.pdf > .
- Barros, R. (2018). “Rio de Janeiro: o caleidoscópio da militarização urbana”. In Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção (Org. Farias, J. et al), 283-297. Rio de Janeiro: Mórula.
- Blanco, R. (2013). “Peace as government: The (Bio)Politics of State-Building”. 360 f. Tese. (Doutorado em Relações Internacionais). Faculdade de Economia — Centro para Estudos Sociais: Política Internacional e Resolução de Conflitos. Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.
- Blanco, R. (2020). “Peace as Government: The Will to Normalize Timor-Leste”. London: Lexington Books.
- Budhani, A. A et al. (2010), “The Open City: social networks and violence in Karachi”. Crisis States Research Centre Working Paper. No. 70, LSE: London. Acesso em 18/10/2019. Disponível em: < <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP702.pdf> > .
- Dean, M. (2010). “Governmentality: Power and Rule in Modern Society”. Londres: SAGE Publications.
- DESA. (2019). “World Urbanization Prospects: The 2018 Revision”. Department of Economic and Social Affairs: Population Division. United Nations. Acesso em 02/02/2020. Disponível em: < <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf> > .
- Esser, D. (2009). “Who governs Kabul? Explaining urban politics in a post-war capital city”. Crisis States Research Centre Working Paper. N.43, LSE: London. Acesso em 23/10/2019. Disponível em: < <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP43EsserR.pdf> \ > .
- Foucault, M. ([1974-1975] 2010). “Os Anormais: cursos do College de France”. São Paulo: Editora WMF.
- Foucault, M. ([1976] 2003). “Society Must Be Defended”. New York: Picador.
- Foucault, M. ([1977-1978] 2007). “Security, Territory, Population”. Basingstoke: Palgrave, Macmillan.
- Foucault, M. ([1978-1979] 2008). “The Birth of Biopolitics”. Basingstoke: Palgrave, Macmillan.
- Foucault, M. (1979). “Microfísica do poder”. Rio de Janeiro: Graal.





- Foucault, M. (1980). "Truth and power". In *Power/ Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977* (Ed. Gordon, C.), 107-133. Brighton: Harvester.
- Franco, M. (2014). "UPP — Redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro". Dissertação de mestrado (136). Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo. Mestrado em Administração. Rio de Janeiro.
- Freire, J. (2018). "“2009” na Cidade de Deus: os pontos de vista dos moradores sobre a UPP e o “problema favela”". In *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção* (Org. Farias, J. et al), 111-128. Rio de Janeiro: Mórula.
- Fukuyama, F. (2005). "Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq". Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gordon, C. (1991). "Governmental rationality: An introduction". In *The Foucault effect: Studies in governmentality* (Ed. Burchell, G; Gordon, C; Miller), 1-53. Chicago: University of Chicago Press.
- Graham, S. (2009) "The Urban Battlespace". *Theory, Culture & Society*, 26(7-8), 278–288. DOI: 10.1177/0263276409349280.
- Graham, S. (2016). "Cidades Sitiadas: o novo urbanismo militar". São Paulo: Boitempo.
- Grünwald, F. et al (2011). "Humanitarian aid in urban settings: current practice, future challenges". Plaisians: Groupe uRD, December.
- Guimarães, R. C. V. (2015). "Barra da Tijuca e o Projeto Olímpico: a cidade do capital". Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. UFRJ.
- Helman, G. B; Ratner, St. R. (1992). "Saving Failed States". *Saving Failed States. Foreign Policy*, (89), 3. DOI: 10.2307/1149070.
- Instituto Igarapé. (2020). "Fragile Cities". Data Visualization Platform. Instituto Igarapé. Acesso em 12/03/2020. Disponível em: < <http://fragilecities.igarape.org.br/> > .
- IS (2016). "Balanço de Indicadores da Política de Pacificação (2007-2015)". Org. COELHO, D; PROVENZA, M. Instituto de Segurança Pública. Rio de Janeiro. Acesso em 13/03/2020. Disponível em: < http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Balanco deIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf > .
- Joseph, J. (2009). "Governmentality of What? Populations, States and International Organisations". *Global Society*, 23(4), 413–427. DOI: 10.1080/136008209031986855.
- Joseph, J. (2010). "The limits of governmentality: Social theory and the international". *European Journal of International Relations*, 16(2), 223–246. DOI: 10.1177/1354066109346886.
- Jütersonke, O; Muggah, R; Rodgers, D. (2009). "Gangs, Urban Violence, and Security Interventions in Central America". *Security Dialogue*, 40(4-5), 373–397. doi: 10.1177/0967010609343298.





- Kelly, Mark G. E. (2009). "The Political Philosophy of Michel Foucault". New York: Routledge.
- Kombe, W. (2010). "Land Conflicts in Dar Es Salaam: Who Gains? Who Loses?". Crisis States Research Centre Working Paper. No.82, LSE: London.
- Koonings, K; Kruijt, D. (2007). "Fractured cities: Social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America". London: Zed Books.
- Larner, W; Walters, W. (2004). "Global Governmentality: Governing international spaces". London: Routledge.
- Leite, M. (2014). "Entre a Guerra e a Paz: Unidade de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro". Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, 7(4), 625-642.
- Leite, M. S. (2000). "Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro". Revista Brasileira de Ciências Sociais, 15(44), 43-90. DOI: 10.1590/S0102-69092000000300004.
- Leite; M. P; Farias, J. (2018). "Militarização e Dispositivos governamentais para lidar com os "inimigos" do/no Rio", 240-261. In Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção (Org. Farias, J. et al), 283-297. Rio de Janeiro: Mórula.
- Lemke, T. (2002). Foucault, Governmentality, and Critique. Rethinking Marxism, 14(3), 49-64. DOI:10.1080/089356902101242288.
- Liotta, H; Miskel, J. F. (2004). "Redrawing the map of the future". World Policy Journal, 21 (1), 15-21.
- Machado Da Silva; L. A; Leite, M. da S. (2007). "Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?". Sociedade e Estado, Brasília, 22(3), 545-591. DOI: 10.1590/S0102-69922007000300004.
- Magnusson, W. (2011). "Politics of Urbanism: Seeing like a City". London: Routledge.
- Menezes, V. (2018). "Vivendo entre dois deuses": a fenomenologia do habitar em favelas "pacificadas". In Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção (Org. Farias, J. et al), 70-91. Rio de Janeiro: Mórula.
- Miklos, M; Paolileo, T. (2017). "Fragile Cities: a Critical Perspective on de Repertoire for New Urban Humanitarian Interventions". Contexto Internacional, 39(3), 545-568. DOI:10.1590/s0102-8529.2017390300005
- Miklos, M. S. (2015). "A dimensão urbana dos conflitos contemporâneos e as cidades frágeis: novas perspectivas e práticas". Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).
- Miranda, I.; Fortunato, R. A. (2016). "O turismo sobe o morro Vidigal (Rio de Janeiro Brasil): uma análise exploratória". Turismo e Sociedade. 9(2), 1-20. DOI: 10.5380/tes.v9i2.47540.





- Moraes, J; Mariano, S. R. H; Franco, A. M. S. (2015). “Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação”. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 493–518. DOI: 10.1590/0034-7612121746.
- Muggah, R; Savage, K. (2012). “Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City”. *The Journal of Humanitarian Assistance*. Acesso em 12/03/2020. Disponível em: < <https://sites.tufts.edu/jha/archives/1524> > .
- Muggah, R. (2014). “Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience”. *Environment and Urbanization*, 26(2), 345–358. DOI: 10.1177/0956247814533627.
- Muggah, R. (2012). “Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence”. International Development Research Centre. Acesso em 12/10/2019. Disponível em: < <http://www.hasow.org/uploads/trabalhos/98/doc/1401774567.pdf>. >
- Nasser, R. M. (2009). “Estados Falidos: Ameaças e oportunidades”. In *Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões* (Org. Nasser, R. M), 115-124. São Paulo: Edunesp/Fapes
- Neumann; I. B.; Sending, O. J. (2010). “Governing the Global Polity: Practice, Mentality, Rationality”. Michigan: University of Michigan Press.
- Nogueira, J. (2017). “From failed states to fragile cities: redefining spaces of humanitarian practice”. *Third World Quarterly*. 38 (7), 1437-1453. DOI: 10.1080/01436597.2017.1282814.
- Norton, Richard J. 2003. “Feral cities — The New Strategic Environment”. *Naval War College Review*, 56(4), 97–106.
- Rocha, L. M. (2018). *Democracia e Militarização no Rio de Janeiro: pacificação, intervenção e seus efeitos sobre o espaço público*. In *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção* (Org. Farias, J. et al), 223-240. Rio de Janeiro: Mórula.
- Rodgers, D. (2004). “Disembedding” the city: crime, insecurity and spatial organization in Managua, Nicaragua”. *Environment and Urbanization*, 16(2), 113–124. DOI: 10.1177/095624780401600202.
- Rosenau, J. (2000). “Governança, ordem e mudança na política mundial”. In: *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial* (Org. Rosenau, J.; Czempiel, E. O.), 11-46. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Rotberg, R. (2002). “The New Nature of Nation-State Failure”. *The Washington Quarterly*, 25(3), 83–96. DOI:10.1162/01636600260046253.
- Santos Junior, O. A. do; Novaes, R. (2018). *Impactos socioespaciais do experimento neoliberal da cidade do Rio de Janeiro no contexto dos Jogos Olímpicos de 2016*. In *Militarização no Rio de Janeiro: da pacificação à intervenção* (Org. Farias, J. et al), 17-38. Rio de Janeiro: Mórula.





- Sending, O. J; Neumann, I. B. (2006). "Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power". *International Studies Quarterly*. 50 (3), 651-672.
- Sorensen, G. (1999). "Failed States and International Security II: Sources of Prevention, Modes of Response, and Conditions of State Success and Renewal". Paper delivered at the conference on Failed States and International Security II: Sources of Prevention, Modes of Response, and Conditions of State Success and Renewal, *Pur- Fragile Cities: a Critical Perspective* vol. 39(3).
- Ventura, Z. (1994). "Cidade Partida". São Paulo: Companhia das Letras.
- Zanotti, L. (2013). "Governmentality, Ontology, Methodology: Re-thinking Political Agency in the Global". *Alternatives: Global, Local, Political*. X(XX), 1-14. DOI: 10.1177/0304375413512098.





A declaração de Donald Trump sobre o status de Jerusalém e seu impacto no conflito Israel-Palestina

The statement of Donald Trump on the status of Jerusalem and its impact to the Israel-Palestine conflict

DOI: 10.21530/ci.v15n2.2020.941

Marina D’Lara Siqueira Santos¹
Matheus de Abreu Costa Souza²
Geraldine Rosas Duarte³

Resumo

Comumente referenciado como um conflito intratável, a disputa territorial entre Israel e Palestina já dura décadas e o seu fim não parece próximo. Este artigo investiga se há uma relação de interveniência entre o aumento da violência política no conflito Israel-Palestina, a paralisação de tentativas de negociações e o reconhecimento, por parte do presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Donald Trump, de Jerusalém como a capital simbólica de Israel. Partindo deste argumento inicial, busca-se identificar de que maneira a interferência estadunidense em um recurso central na disputa pode aumentar o número de eventos violentos entre as partes em conflito e intensificar a natureza intratável da disputa. Levando em consideração (1) o número de eventos violentos; (2) os atores perpetradores da violência;

1 Mestranda e Bacharel (2017) em Relações Internacionais pela PUC Minas. Trabalha atualmente com temas relacionados à Segurança Internacional, com foco no conflito entre Israel e Palestina. ORCID: 0000-0001-7080-8468; email: marinadlara@gmail.com

2 Doutorando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Mestre (2018) e Bacharel (2016) em Relações Internacionais pela PUC Minas. Trabalha com temáticas relacionadas ao campo de paz e conflitos, com foco na resolução de conflitos internos e peacebuilding pós-conflito. ORCID: 0000-0002-0734-475X; email: matheusdeacsouza@gmail.com

3 Doutora em Geografia pela PUC Minas (2014), Mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas (2009) e Graduada em Relações Internacionais pelo UNIBH (2006). Atualmente é professora do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas, trabalhando com temas relacionados à Segurança Internacional, especialmente no que tange à análise e resolução de conflitos armados. ORCID: 0000-0001-8133-806X; email: geraldine_rosas@hotmail.com

Artigo submetido em 15/04/2019 e aprovado em 20/12/2019.





(3) o número de fatalidades reportadas; (4) o local de ocorrência da violência; (5) os atos de violência cotidiana de israelenses contra palestinos e (6) a estagnação de negociações entre as partes em conflito, constatou-se que a interferência estadunidense na disputa entre Israel e Palestina aumentou os enfrentamentos violentos que contribuíram para a intensificação da intratabilidade do conflito.

Palavras-chaves: Conflito Israel-Palestina; Conflitos Intratáveis; Violência Política; EUA; Donald Trump.

Abstract

Commonly referred to as an intractable conflict, the territorial dispute between Israel and Palestine already lasts decades and its end does not seem near. This article investigates whether there is an intervening relation between the increase of political violence in the Israeli-Palestinian conflict, stalled peace talks attempts, and the recognition, by the President of the United States of America (USA), Donald Trump, of Jerusalem as the symbolic capital of Israel, a city that has been claimed by the parties in conflict. Departing from this initial argument, this article intends to identify how the US interference in a central resource can promote an increase in the number of violent events between the parties in conflict and intensify the intractable nature of the dispute. Taking into account (1) the number of violent events; (2) the perpetrators of violence; (3) the number of reported fatalities; (4) the territory in which violent events took place; (5) the acts of everyday violence of Israeli against Palestinians, and, finally; (6) the stagnation of the negotiations between the parties in conflict, our findings point out that the US interference in the dispute between Israel and Palestine promoted an increase in violent clashes that contributed to the increased intractability of the conflict.

Keywords: Israeli-Palestinian Conflict; Intractable Conflicts; Political Violence; USA; Donald Trump.

Introdução

Tendo em vista sua complexidade, o conflito Israel-Palestina é usualmente considerado “intratável”, categoria criada para disputas de longa duração e socialmente enraizadas, nas quais a resolução parece distante por inúmeras razões. Esta intratabilidade está associada a um número recorrente de incidentes violentos e este comportamento violento corrobora com a intratabilidade dos





conflitos na medida em que prolonga as disputas e promove o recrudescimento dos posicionamentos das partes (Kriesberg 1993, 2003). Este artigo abordará outro fator que pode contribuir para a intratabilidade do conflito Israel-Palestina, a saber, a intervenção estadunidense acerca do status da cidade santa de Jerusalém. Mesmo ciente da relevância de Jerusalém para as partes, o presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Donald Trump, reconheceu, em 6 de dezembro de 2017, a cidade como capital de Israel, algo visto pelos palestinos como negação de sua própria identidade. Como Kriesberg (2003) aponta, a presença de questões identitárias nos conflitos intratáveis torna-os mais profundos e difíceis de serem resolvidos.

Dada a relação entre a violência e a intratabilidade, que será abordada com mais profundidade adiante, este artigo busca discutir como a declaração parcial dos EUA perante o conflito israelense-palestino influenciou a dinâmica violenta do conflito e contribuiu para sua intratabilidade. Trabalha-se com a hipótese de que, posteriormente à declaração do presidente estadunidense que ignorou a reivindicação palestina sobre o território de Jerusalém, aumentaram os enfrentamentos violentos entre as partes beligerantes e negociações para a paz foram comprometidas, contribuindo para a intratabilidade do conflito.

Nesse sentido, o objetivo central do presente artigo é investigar se houve aumento da violência no conflito após o pronunciamento do presidente Trump sobre a questão de Jerusalém e, caso se confirme o aumento da violência, como essa intensificação se relaciona com as negociações de paz.. Para realizar esta avaliação, estabelece-se a seguinte relação entre variáveis: (1) a *violência*, como variável dependente; (2) o *posicionamento dos EUA*, como variável interveniente, por ser um fato que pode alterar a dinâmica violenta e, por fim; (3) a *intratabilidade*, como variável independente. Estas variáveis serão avaliadas considerando o período de 07 de dezembro de 2016 a 6 de dezembro de 2018⁴ (intervalo que compreende 1 ano antes e um ano após a declaração de Trump). Para cumprir o objetivo do artigo, traçaram-se os seguintes indicadores para avaliar possível intensificação da violência: (1) número de eventos violentos; (2) atores perpetradores da violência; (3) número de fatalidades reportadas; (4) local de ocorrência da violência. Os dados analisados foram coletados no banco de dados “*Armed Conflict Location & Event Data Project*” (ACLED). Para além desses dados, relatórios referentes ao período analisado, oriundos da *Human Rights Watch* e do banco de dados *Crisis Watch*,

4 Esse recorte metodológico pretende estabelecer uma base de comparação que permita inferir o impacto da declaração de Trump sobre Jerusalém na dinâmica violenta do conflito.





monitorados pelo *International Crisis Group*, servirão como referência para observar tipos de violência que excedem os delimitados pela ACLED. Adicionalmente, tais relatórios também servirão como base para análise de possíveis retrocessos nas negociações de paz.

Tendo esse propósito em vista, inicialmente será apresentado um panorama geral do conflito, por meio de adequação entre o objeto de análise e as abordagens teóricas sobre conflitos armados e conflitos intratáveis, visando demonstrar a relevância da cidade de Jerusalém para as partes conflitantes. Posteriormente, será brevemente discutido o papel parcial que os EUA vêm desempenhando no conflito desde seu início, culminando no pronunciamento, em 2017, do seu presidente, Donald Trump, sobre o status de Jerusalém. A partir da exposição teórica e da delimitação do objeto, a última seção, seguida de considerações finais, analisará os dados coletados na base de dados ACLED, nos relatórios da *Human Rights Watch* e nos relatórios de acompanhamento mensais do *Crisis Watch*, a fim de refletir sobre a hipótese de aumento da violência e da intratabilidade do conflito.

Compreendendo as causas e a intratabilidade do conflito Israel-Palestina

Para melhor se compreender as dinâmicas violentas que fazem parte da relação entre Israel e Palestina, é necessário definir o que são conflitos, em primeiro lugar. De acordo com Peter Wallensteen (2007, 15, tradução livre⁵), conflitos podem ser definidos como “(...) uma situação social na qual pelo menos dois atores (partes) se esforçam para obter, em um mesmo momento, um conjunto de recursos escassos”. Assim, partindo da definição do autor, todo conflito envolve dois ou mais atores, com interesses que são considerados incompatíveis pelas partes. Esses interesses incompatíveis promovem, então, a competição por um recurso que é escasso (Wallensteen 2007).

A disputa entre Israel e a Palestina pode ser entendida a partir de duas lentes principais que convergem, a simbólica e a territorial. Primeiramente, pontua-se que o simbolismo religioso da região, sobretudo da cidade de Jerusalém, é um grande impasse e se configura como um dos recursos principais em disputa. Conforme Avalos (2005) defende, a religião produz escassez de recursos, que

5 (...) a social situation in which a minimum of two actors (parties) strive to acquire at the same moment in time an available set of scarce resources





apesar de não poderem ser verificados, uma vez que se baseiam em uma crença no sobrenatural, podem gerar conflito e violência. Os principais recursos religiosos escassos são, de acordo com o autor: o acesso a comunicação divina, acesso aos espaços sagrados, o privilégio de determinados grupos por motivos religiosos e, por fim, a salvação. Apesar do judaísmo e do islamismo produzirem todos os quatro tipos de escassez e, na prática, eles serem articulados entre si, a disputa entre Israel e Palestina diz respeito, principalmente, à escassez de acesso aos espaços sagrados. Segundo Avalos (2005, s/p, tradução livre ⁶),

[p]odemos definir “espaço sagrado” como um espaço delimitado cujo valor é colocado acima do espaço circundante por razões puramente religiosas. Como nem todos têm acesso ou podem viver em um espaço sagrado, ele se torna um recurso escasso. E como o espaço sagrado é um recurso escasso, ele é um potencial centro de conflito.

A sacralização do espaço pode ocorrer por diversos motivos, desde aqueles inverificáveis, como a presença divina no local, até os mais tangíveis, como a ocorrência de eventos históricos significantes para a religião ou, ainda, por questões econômicas ou políticas. Essa percepção do sagrado pode mudar com o tempo, transitando e combinando diferentes motivos. Segundo o autor, a Palestina não conta com grandes recursos naturais ou um posicionamento geopolítico especialmente estratégico, de modo que a disputa territorial entre palestinos e israelenses não se justifica por um interesse econômico na região, mas por ser um espaço sagrado para ambos (Avalos 2005).

A região palestina concentra os três locais mais relevantes do judaísmo, chamados de anéis concêntricos. O anel primário e mais interno é o Templo de Salomão, construído sobre o Monte Sinai. O próprio Templo contém locais mais sagrados que outros, que expressam uma classificação social e os privilégios de certos grupos. O segundo anel concêntrico se encontra na cidade de Jerusalém, associada à Teologia de Sião. Apesar de não haver certeza sobre a origem dessa teologia, ela afirma que Jerusalém foi escolhida como morada de Javé e protegida por ele, sendo citada como a cidade sagrada em diversos trechos bíblicos. O terceiro anel é a região palestina. Ela é considerada Terra Santa tanto por judeus quanto por cristãos porque, segundo as duas doutrinas religiosas, essa é a terra

6 We may define “sacred space” as a bounded space whose value is placed above that of surrounding spaces for purely religious reasons. Since not everyone has access to, or can live in, a sacred space is a scarce resource. And because sacred space is a scarce resource, it is a potential center of conflict.





dada por Deus a Abraão. Sendo assim, o valor daquela terra para os judeus não tem viés econômico ou meramente político, mas é essencialmente religioso, simbólico (Avalos 2005).

A percepção desse espaço como sagrado mudou do período bíblico até as reivindicações sionistas atuais. O movimento sionista moderno, que levou a construção do Estado de Israel, era amplamente secular, e outros locais foram propostos como opções para a criação do Estado Judeu. Porém, Avalos (2005) destaca que, mesmo sem vantagens estratégicas e econômicas, a Palestina foi escolhida como o “lar judeu”. Isso representou um recrudescimento das reivindicações e interpretações bíblicas, justificando o acesso diferenciado de grupos étnicos ao território. Conforme apontado, as reivindicações religiosas são inverificáveis, como a narrativa de que os judeus são o “povo escolhido”, e com isso, produziu um recurso espacial escasso. Nesses espaços, os pontos mais sagrados, como o Templo de Salomão e a cidade de Jerusalém, são os focos centrais de disputa (Avalos 2005).

Por outro lado, Jerusalém também é reivindicada como espaço sagrado para os muçulmanos. Para o Islã, espaços sagrados estão diretamente ligados à separação da população entre grupos privilegiados que podem ter acesso, e aqueles que não são elegíveis. Além disso, ainda estabelecem quais tipos de comportamento são permitidos nesses espaços. Grande parte da sacralidade da região palestina diz respeito a eventos que aconteceram durante o período das Cruzadas, quando foi conquistada por Saladino, mas também às escrituras religiosas que falam sobre eventos inverificáveis, como o encontro de Maomé e Alá. A região mais sagrada é o Domo da Rocha, também localizado em Jerusalém, de modo que a cidade se torna foco de disputa também pelo lado palestino (Avalos 2005).

Com isso, busca-se argumentar que ambas as religiões criam recursos simbólicos escassos na região, principalmente em Jerusalém, de modo que a cidade é ponto crítico para as reivindicações das partes e pode influenciar toda a dinâmica do conflito. Conforme afirma Avalos (2005, s/p, tradução livre⁷),

[...] é justo dizer que esse conflito não existiria [...] se os judeus não se considerassem diferentes dos muçulmanos e vice-versa. Em suma, é insustentável ver o conflito entre palestinos e judeus como simplesmente

7 [...] it is fair to say that this conflict would not exist [...] if Jews did not see themselves as different from Muslims, and vice versa. In sum, it is untenable to see the conflict between Palestinians and Jews as simply a secular or political fight for land. The main argument for Palestine as a Jewish homeland is inspired by religious claims from the Bible. Muslims counter with their own scriptural and religious arguments.





uma luta secular ou política por terra. O principal argumento da Palestina como pátria judaica é inspirado por reivindicações religiosas da Bíblia. Os muçulmanos se opõem a seus próprios argumentos bíblicos e religiosos.

O conflito, assim, é caracterizado por uma luta de reivindicações sobre qual grupo tem mais privilégio sobre esses espaços sagrados compartilhados, de modo que pode-se afirmar que essa reivindicação é compatível com uma contestação da soberania Estatal, uma vez que, em última instância, a soberania garante certo controle sobre esses territórios. Desse modo, é pertinente ressaltar os principais confrontos em relação ao controle do território, principalmente o que diz respeito à cidade de Jerusalém. Ainda durante o Mandato Britânico sobre a região, Jerusalém já era uma cidade de intenso contato entre árabes e judeus (Weingrod 2005). Esse contato aumentou com as constantes ondas de migração judaica para a região, incentivadas principalmente pelo movimento sionista e pela perseguição sofrida pelos judeus na Europa, durante a Segunda Guerra Mundial. Isso gerou um ambiente cada vez mais conflitivo entre as duas populações, de modo que a situação foi levada às Nações Unidas (ONU) em 1947, que decidiu pelo Plano de Partilha. A Resolução 181 previa uma solução de dois Estados, onde seriam criadas duas comunidades políticas independentes, com as cidades de Jerusalém e Belém sob controle internacional (Massoulié 1996).

O Plano de Partilha não chegou a se concretizar, uma vez que, com o fim do Mandato Britânico, Israel declarou independência e tomou o controle de 75% do território palestino previsto pela ONU, e a parte ocidental da cidade de Jerusalém. Do outro lado, os palestinos não declararam independência e os territórios da Cisjordânia e da Faixa de Gaza foram anexados pela Jordânia, que também controlava a parte oriental de Jerusalém. Em 1967, a configuração territorial se modificou completamente com a Guerra dos Seis Dias, quando Israel anexou a Faixa de Gaza, as Colinas de Golã, o Sinai e Jerusalém Oriental. A população árabe, que residia nas áreas ocupadas, passou a viver sob uma política militarizada e segregativa. Em 1980 e 1999 dois grandes movimentos, de contestação violenta por parte da população palestina, ganharam espaço na região. Chamados de Intifadas, eles defendiam, através do uso da violência, diversas demandas populares, inclusive sobre o status de Jerusalém, que continuava controlada por Israel (Catherwood 2006, Khalidi 2008, Massoulié 1996, Weingrod 2005).

Como é possível perceber, o conflito Israel-Palestina é caracterizado por um litígio territorial com alto contorno simbólico, tendo em vista os espaços sagrados





disputados. Além disso, o embate entre israelenses e palestinos ainda se caracteriza pela grande atuação de forças não-regulares, como, por exemplo o Fatah e o Hamas, pelo lado palestino, que objetivam a retomada do território ocupado por Israel e a islamização do Estado. Em contrapartida, pelo lado israelense, observa-se a participação intensa de exércitos regulares e forças de segurança do Estado, que recebem treinamento ostensivo para lidar com a dinâmica do conflito. A natureza e os recursos dos atores envolvidos, nesse sentido, são marcados por uma grande assimetria bélica e militar entre as forças israelenses e as palestinas (Aggestam 1999).

A longa duração do conflito, a demanda pelo território e o alto componente identitário em torno da disputa são aspectos que contribuem para que a possibilidade de envolvimento das partes em negociações para a paz seja vista com desconfiança. Assim, os interesses de soma-zero que envolvem o conflito, aliados ao alto nível de antagonismo, são aspectos que contribuem para o seu prolongamento, fazendo com que ele adquirisse, ao longo dos anos, característica de intratabilidade⁸(Kriesberg 2003, 1993, Oren et al., 2004).

Os conflitos intratáveis “(...) são formalmente definidos como totais, violentos, de natureza de soma-zero e percebidos como irreconciliáveis; durando ao menos uma geração e envolvendo todos os membros da sociedade”. (Oren et al., 2004, 151, tradução livre⁹). Nessa modalidade de conflitos armados, é possível identificar algumas singularidades que caracterizam a diferença dos conflitos intratáveis para outras formas de mobilização armada. A primeira delas é que esses possuem longa duração, haja vista que as partes têm posicionamento rígido em relação a suas demandas. A segunda característica está aliada à anterior, pois, devido a este prolongamento, os conflitos intratáveis geralmente podem apresentar ausência total de negociações ou grande número de tentativas fracassadas de estabelecer a paz. Com isso, o cenário é marcado pela desconfiança entre as partes, pois a ausência de negociações ou violações de acordos anteriores fazem com elas enxerguem com descrença a possibilidade de paz no futuro.

A terceira característica dos conflitos tange a questão da violência. Os conflitos intratáveis podem apresentar dinâmicas que variam entre o emprego constante da

8 É necessário enfatizar que classificar o conflito como “intratável” não significa que ele não seja passível de ser resolvido, pois a ideia de intratabilidade presente na literatura sobre conflitos armados remete a uma situação de difícil resolução, tendo em vista uma série de características (Oren et al. 2004, Crocker, Hampson e Aall 2004).

9 (...) are formally defined as being total, violent, of zero sum nature, and perceived as irreconcilable; as lasting at least a generation; as involving all society members.





violência pelos atores envolvidos ou por atos violentos esporádicos, que levam os conflitos a uma situação de congelamento, em que as partes não se enfrentam com muita constância, mas também não estão dispostas a negociar. No caso de conflitos violentos, o recurso de uso da força, quando utilizada em demasia, aumenta a intratabilidade de um conflito. Nesse sentido, quando a violência é utilizada como forma de repressão, é possível identificar que as partes adotam posturas ainda mais antagônicas. A última característica dos conflitos intratáveis é que apresentam altos níveis de antagonismo, o que leva as partes a terem uma autoimagem de que elas são as vítimas, excluindo suas responsabilidades como perpetradoras da violência. Além disso, esse antagonismo pode estar relacionado a aspectos identitários, como religião, cultura, etnia, dentre outros (Crocker, Hampson e Aall 2004).

Todas as características dos conflitos intratáveis são identificáveis no conflito Israel-Palestina. Primeiramente, observa-se que, em 2018, o conflito completou setenta anos de duração, tendo início em 1948 com a declaração e independência de Israel. Analisando a segunda e terceira características da intratabilidade, percebe-se que, de modo geral, elas caminham juntas no conflito: em um primeiro momento houve um congelamento das negociações, e quando elas começaram de fato, a partir de 1993, com o reconhecimento mútuo das partes¹⁰, grande parte das futuras negociações foram antecidas ou sucedidas por episódios de violência¹¹ (Massoulié 1996).

A última característica dos conflitos intratáveis, relacionada à construção dos antagonismos e à vitimização das partes, também está presente no conflito Israel-Palestina. Além dos fatores de antagonismos já discutidos, a vitimização é característica fundamental da construção mútua de mitos fundacionais. Para os israelenses, a vitória em 1948 contra os árabes é considerada um milagre, criando uma analogia da Guerra de 1948 com o confronto bíblico de David e o gigante Golias, ignorando a superioridade bélica que os israelenses tinham em relação aos árabes e focando na superioridade quantitativa do inimigo. Para eles, a vitória de

10 Como Peter Wallensteen (2007) esclarece, o processo de resolução de um conflito consiste em uma situação na qual as partes entram em acordo para resolver suas incompatibilidades. Tal acordo indica que cada oponente aceita que o outro continue existindo enquanto uma “parte”, no sentido de que aceitam que o outro lado seja, no futuro, um ator com o qual tenham que negociar. Isso significa que nenhum dos lados vence totalmente, ganhando tudo o que é possível, mas significa, também, que nenhuma das partes perde tudo, de modo que ninguém se torna o único perdedor.

11 Exemplos: Acordos de Oslo (1993), que sucedeu a Primeira Intifada (1988-1993); Acordos de Camp David (2000), que antecederam a Segunda Intifada (2000-2005); e The Road Map for Peace (2005), que antecedeu diversas operações militares de Israel na Faixa de Gaza (Harms e Ferry 2017).





Israel reforça o direito sagrado dos judeus à Terra Prometida. Entre os palestinos, o mito é construído na representação da Nakba e retratam os israelenses como um inimigo quase impossível de se derrotar. Como os israelenses, os palestinos e também os demais países árabes, esquecem de observar as próprias falhas no decorrer do conflito que, por fim, ocasionaram a derrota da aliança árabe (Khaladi 2008, Morris 2008).

No caso do conflito entre Israel e Palestina, a intratabilidade está associada, dentre outros fatores, à presença de violência, na medida em que este fenômeno deteriora as relações entre as partes. A dinâmica violenta apresenta um caráter altamente politizado nos conflitos armados, e, nesse sentido, trata-se de uma modalidade específica de violência, a violência política, que ocorre quando “(...) o uso da força por um grupo possui propósito ou motivação política” (ACLED, 2018, 1, tradução livre¹²). A violência política pode contribuir para a intratabilidade na medida em que prolonga os conflitos, aumenta o antagonismo entre as partes, gerando descrença acerca da possibilidade de paz no futuro (Oren et al., 2004, Crocker, Hampson e Aall 2004). Contudo, a visão de violência política mobilizada pela ACLED, base de dados que será utilizada adiante, não considera atos de violência política “invisíveis”. Portanto, será analisada não somente a violência política direta, que é aquela corporal, que busca matar, ferir, aprisionar o inimigo por motivações políticas, mas, também, a violência silenciosa, que permeia as estruturas das relações sociais e é comumente naturalizada pela sociedade. Essa violência estrutural pode ser percebida nas desigualdades sociais, nos privilégios e até em aspectos psicológicos, como a constante humilhação e assédio sobre um grupo (Galtung 1969).

Um último aspecto relevante em relação aos conflitos intratáveis está relacionado a possível atuação de atores terceiros para tentar mitigar ou reduzir a condição de intratabilidade de disputas armadas desta natureza. De acordo com Crocker, Hampson e Aall(2004), o não envolvimento de atores externos ao conflito é uma alternativa compreensível e, em muitos casos, recomendada. Isto porque, em conflitos intratáveis, para além dos interesses irreconciliáveis, as partes envolvidas possuem identidades muitas vezes vistas como excludentes, aspecto que inibe a vontade das lideranças de se engajar em conversações para a paz. Assim, se os envolvidos não conseguem, voluntariamente, estabelecer um cenário de negociação, não há razões para que atores externos tentem, de alguma

12 (...) use of force by a group with a political purpose or motivation.





maneira, mediar o conflito em questão (Crocker, Hampson e Aall 2004). Nesse sentido, Crocker, Hampson e Aall (2004) sugerem que atores terceiros atuem na lógica do conflito somente quando seus interesses diretos ou sua soberania estejam sendo ameaçados pela disputa violenta.

A despeito da sugestão dada pelos autores, no caso do conflito Israel-Palestina é possível identificar alto nível de atuação de terceiras partes, sobretudo dos Estados Unidos, que, desde a deflagração da violência no conflito, concedem apoio incondicional à causa sionista defendida pelo governo israelense. Assim, tendo em vista o alto nível de interferência estadunidense na dinâmica do conflito, esse aspecto será discutido na seção seguinte.

A parcialidade dos EUA no conflito Israel-Palestina

Desde antes da independência de Israel, os EUA já apoiavam o movimento sionista e demonstravam seu suporte incondicional ao país, resultado principalmente da pressão exercida pelo lobby judaico nos EUA. Esse lobby é entendido como “a frouxa coalizão de indivíduos e organizações que trabalham ativamente para empurrar a política externa dos Estados Unidos numa direção pró-Israel” (Mearsheimer e Walt 2006, 50), sejam eles judeus, em sua maioria, ou cristãos evangélicos. As ações incluem votos e colaboração com a eleição de congressistas favoráveis à causa israelense, além do controle do debate interno sobre o assunto, seja pela mídia ou por *think-tanks*, evitando assim, que a opinião pública se vire contra Israel. Além disso, os funcionários dedicados à política externa estadunidense em relação ao Oriente Médio possuíam relações estreitas com o lobby judaico no país. Dessa forma, é possível inferir que esse lobby influenciou na atuação estadunidense no conflito Israel-Palestina ao longo das décadas (Mearsheimer e Walt 2006).

A despeito do apoio incondicional a Israel, os EUA se posicionaram contrariamente aos assentamentos israelenses no território da Palestina desde a Guerra dos Seis Dias (1967). Esse posicionamento mudou em 2004, com o governo de George W. Bush, quando o presidente declarou que era irreal negociar o retorno das fronteiras israelenses de 1949, afirmando que os assentamentos já eram um fato e que o processo de paz só continuaria com a aceitação dessa realidade (Gelvin 2011). O presidente reiterou que, para que o processo de paz realmente acontecesse, a Palestina deveria buscar nova forma de liderança, uma vez que





tanto os EUA quanto a União Europeia e a Organização das Nações Unidas (ONU) se negavam a dialogar com o Hamas, que controlava a Faixa de Gaza e era considerado internacionalmente um grupo terrorista (Harms e Ferry 2017).

O ano de 2009 se inicia com mudanças nas lideranças de Israel e dos Estados Unidos. Benjamin Netanyahu, primeiro ministro israelense, deu continuidade à política de assentamentos de Israel, afastando-se um pouco do governo estadunidense, que, com Barack Obama, voltava a condenar os assentamentos e tentava novos caminhos para as negociações de paz. Apesar disso, pouco se fez no sentido de dissuadir Israel a continuar a ocupação. Porém, pode-se dizer que o governo Obama terminou com uma ação simbólica significativa de redenção. Após um governo que retoricamente se colocava contrário às ocupações, mas, na prática, deu continuidade à política externa do governo Bush, os EUA se abstiveram, pela primeira na história, em uma resolução do Conselho de Segurança que condenava as ações de Israel. Segundo a Resolução 2334, de 2016, os assentamentos israelenses na Cisjordânia não possuem validade legal e deveriam cessar imediatamente (Harms e Ferry 2017). Apesar do peso simbólico da abstenção estadunidense, o atual presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, que já havia vencido as eleições quando a Resolução foi aprovada, prometeu, enquanto aguardava a posse: “[q]uanto à ONU, as coisas serão diferentes depois de 20 de janeiro” (Trump 2016 apud Harms e Ferry 2017, 208, tradução livre¹³).

A parcialidade estadunidense no que tange ao conflito entre Israel e Palestina foi reforçada em 6 de dezembro de 2017, quando Trump, reconheceu a cidade de Jerusalém como a capital do Estado de Israel e anunciou a mudança da embaixada dos EUA de Tel Aviv para a cidade (White House 2017). É necessário frisar que, no Plano de Partilha de 1947, proposto no âmbito da ONU, a criação de Israel e Palestina como Estados independentes excluía o controle das partes sobre a cidade de Jerusalém, sendo esta reconhecida como uma zona de administração internacional (ONU 1947). Desde então, em respeito aos termos acordados em 1947, os Estados têm se esquivado de discutir o status atual de Jerusalém, preferindo localizar suas respectivas embaixadas na cidade de Tel Aviv, internacionalmente considerada capital israelense (Quigley 1994).

A medida adotada por Trump foi prometida durante sua campanha eleitoral, período em que o presidente enfatizou o direito dos judeus sobre a escolha de sua capital. Uma das promessas feitas durante a campanha foi a consecução da

13 As to the UN, things will be different after Jan 20.





lei pública aprovada no congresso estadunidense, em 8 de novembro de 1995, denominada “*Jerusalem Embassy Act*”, que previa a mudança da embaixada de Tel Aviv para Jerusalém (EUA 1995, Cherkaoui 2017). O documento, além de reconhecer Jerusalém como a capital de Israel, também declara o direito do Estado israelense sobre a região, com base em antecedentes históricos e pelo fato de que a cidade passou a ser administrada pelos israelenses desde 1967 (EUA 1995).

Embora a medida tenha sido aprovada em 1995, os presidentes estadunidenses subsequentes não implementaram a mudança da embaixada para Jerusalém, prevista para 1999, temendo uma escalada do conflito. Por sua vez, Trump retomou a discussão sobre o status de Jerusalém, demonstrando seu posicionamento favorável ao direito de Israel sobre a cidade, ao afirmar que os EUA “(...) finalmente reconhecem o óbvio: que Jerusalém é a capital de Israel. Isso não é nada mais ou menos do que reconhecimento da realidade” (White House 2017, [s.p], tradução livre¹⁴). O discurso do presidente ressaltou que outros Estados (e também os governos anteriores ao seu) se esquivaram da discussão sobre o status de Jerusalém e que isso não promoveu a resolução efetiva do conflito. Nesse sentido, Trump defendeu que a transferência da embaixada dos EUA para a cidade seria apenas o reconhecimento de algo óbvio e que não afetaria o processo de paz (White House 2017).

Ademais, o pronunciamento também enfatiza, em diversas passagens, o anseio estadunidense de se engajar na resolução do conflito (White House 2017). Entretanto, na prática, a resolução de um conflito depende de um cenário em que as partes percebem que o processo de paz é mais vantajoso do que permanecer no conflito armado (Wallenstein 2007). Assim, em consequência dessa necessidade de se encontrar um denominador comum, não é possível pensar em um processo de resolução no qual os recursos em disputa, no caso, o território e a cidade de Jerusalém, não sejam devidamente negociados e divididos. Logo, o discurso estadunidense de promoção da paz contraria os princípios da resolução de conflitos ao declarar o direito de Israel em controlar a cidade de Jerusalém. Como argumentado na seção anterior, a cidade também possui relevância material e simbólica para os palestinos e está no eixo central da reivindicação das partes. Assim, a “decisão de Trump representa uma proposição de soma zero em favor dos israelenses” (Cherkaoui 2017, 11, tradução livre¹⁵).

14 (...) we finally acknowledge the obvious: that Jerusalem is Israel’s capital. This is nothing more, or less, than a recognition of reality.

15 Trump’s decision represents a zero-sum proposition in favor of the Israelis.





Análise da dinâmica violenta no conflito Israel-Palestina

A partir da caracterização da violência política, feita na primeira seção, a base de dados “*Armed Conflict Location & Event Data Project*” (ACLED) coleta informações de eventos violentos que se enquadram nesse conceito. Para este artigo, serão utilizados os dados da ACLED acerca dos eventos de violência política envolvendo a díade Israel-Palestina, entre 7 de dezembro de 2016 a 6 de dezembro de 2018. Os eventos são classificados pela base de dados em quatro categorias: (1) *batalhas* — confrontos violentos diretos entre dois grupos distintos, estatais ou não-estatais; (2) *violência remota* — eventos que utilizam a violência sem que o perpetrador esteja presente; (3) *rebeliões* — demonstrações violentas por parte de uma sociedade; e (4) *violência contra civis* — configurada quando um grupo armado, estatal ou não, faz uso da força contra civis desarmados (ACLED 2018). Tais definições, bem como seus respectivos indicadores, estão dispostos no Quadro 1, abaixo.

Quadro 1. Violência Política: categorias, definições e indicadores

Categoria	Definição	Indicadores
Batalhas	“(…) confrontos violentos entre pelo menos dois grupos armados. Os tipos de batalha são diferenciados se o controle de um local é inalterado como consequência do evento; se um grupo não estatal assumiu o controle de um local ou se um governo retomou o controle desse local” (ACLED 2018, 1, tradução livre) ¹⁶ .	1. Choque armado; 2. Governo recupera território; 3. Ator não-estatal alcança território.
Violência Remota	“(…) eventos onde uma explosão, bomba ou outro dispositivo explosivo foi usado para envolver-se em conflitos. Eles incluem eventos violentos unilaterais, nos quais a ferramenta para se envolver em conflitos cria assimetria, eliminando a capacidade do alvo de se envolver ou defender a si próprio e sua localização” (ACLED 2018, 2, tradução livre) ¹⁷ .	1. Armas químicas; 2. Ataques aéreos/ <i>drones</i> ; 3. Granadas; 4. Ataques suicidas; 5. Explosivos remotos; 6. Minas terrestres; 7. Bombardeios; 8. Artilharia; 9. Ataques com mísseis; 10. Artefatos explosivos improvisados

continua...

16 (...) are violent clashes between at least two armed groups. Battle types are distinguished by whether control of a location is unchanged as a consequence of the event; whether a non-state group has assumed control of a location, or whether a government has resumed control of that location.

17 (...) events where an explosion, bomb or other explosive device was used to engage in conflict. They include one-sided violent events in which the tool for engaging in conflict creates asymmetry by taking away the ability of the target to engage or defend themselves and their location.

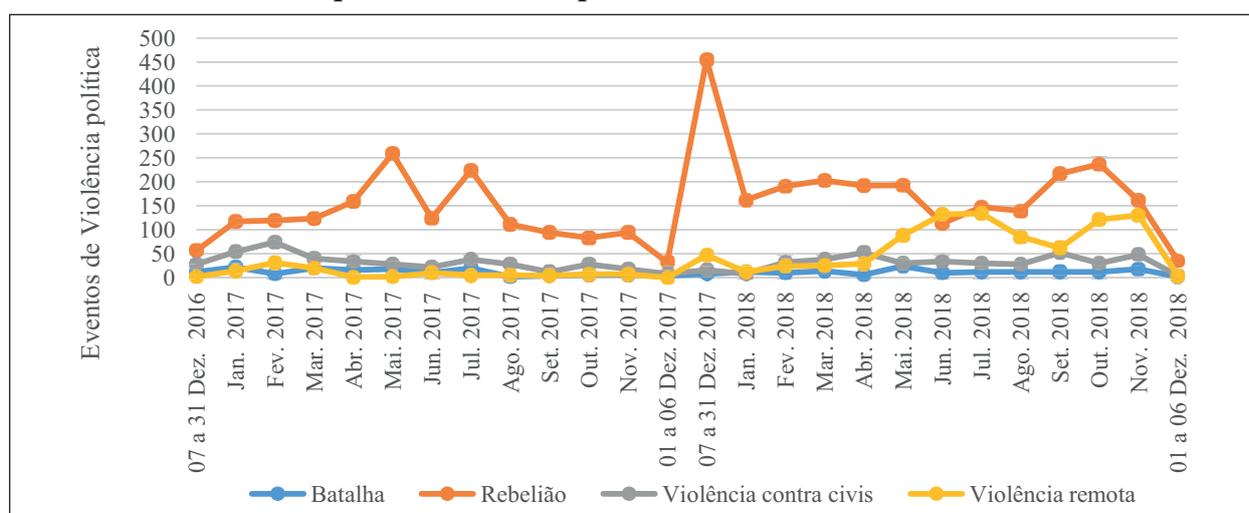


continuação.

Categoria	Definição	Indicadores
Rebeliões	“(…) demonstração violenta, geralmente envolvendo ação espontânea por membros da sociedade não-organizados e sem filiação” (ACLEED 2018, 3, tradução livre) ¹⁸ .	1. Demonstrações violentas; 2. Tumultos violentos.
Violência Contra Civis	“(…) envolve ataques violentos contra civis desarmados” (ACLEED 2018, 3, tradução livre) ¹⁹ .	1. Desaparecimento forçado; 2. Abdução; 3. Violência sexual; 4. Ataques.

Fonte: Elaboração própria, com base em ACLED (2018).

Tendo como referência as categorias citadas acima, foram identificados, ao longo do período analisado, a ocorrência de 6.154 eventos enquadrados como atos de violência política envolvendo Israel e Palestina. Entre os dados coletados, a violência política propagada por meio de rebeliões foi a grande maioria, totalizando 4.040 episódios, correspondendo a aproximadamente 65,65% do total de eventos reportados. Em números bastante inferiores, a violência remota aparece como o segundo tipo de violência política mais recorrente no período, com um total de 1.000 atos violentos (aproximadamente 16,25% do total de eventos). Por sua vez, a ocorrência de atos de violência contra civis representou 13,23% (814 eventos) da amostra. Por fim, a forma de violência política menos recorrente, totalizando 300 eventos no período (4,87%), foram as batalhas violentas diretas entre Israel e Palestina. O Gráfico 1, abaixo, evidencia a distribuição dos eventos violentos por tipo e por mês, considerando o período analisado.

Gráfico 1. Tipos de violência política envolvendo Israel e Palestina


Fonte: Elaborado pelos autores, com base em ACLED (2019).

18 (...) a violent demonstration, often involving a spontaneous action by unorganized, unaffiliated members of society.

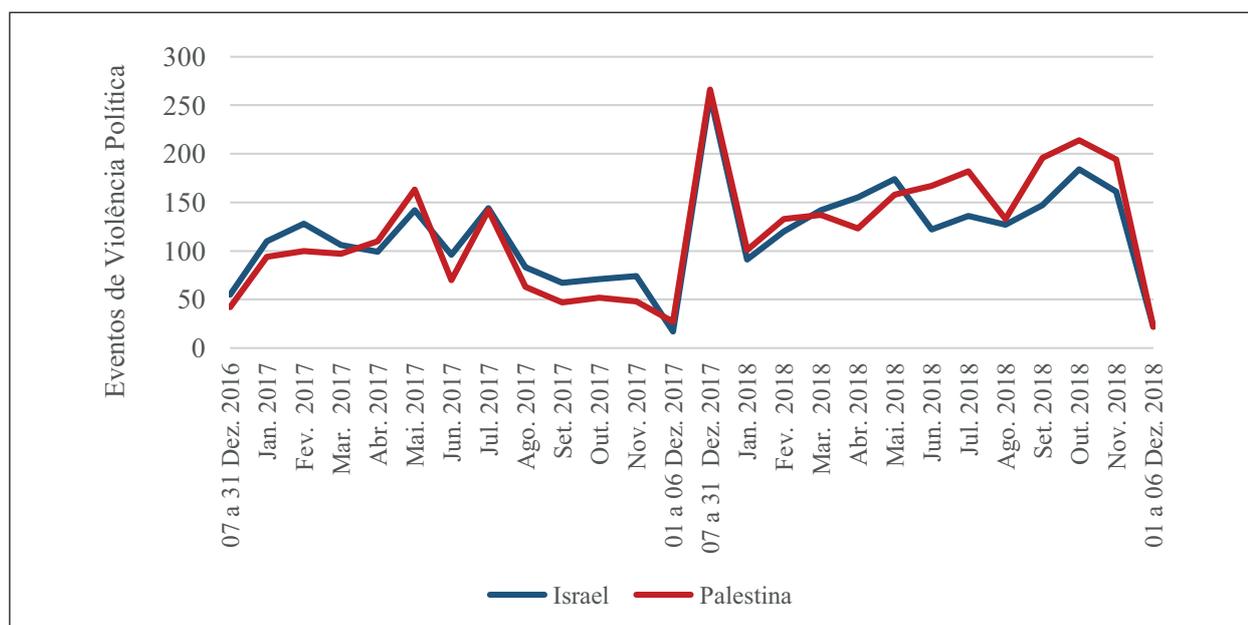
19 (...) involves violent attacks on unarmed civilians.



Com base nos dados dispostos no gráfico anterior, é possível realizar algumas inferências. No período de 07 de dezembro de 2016 até 06 de dezembro de 2017, um total de 2.263 eventos foram registrados. Por sua vez, nos doze meses posteriores ao anúncio da mudança da embaixada estadunidense para Jerusalém (de 07 de dezembro de 2017 até 06 de dezembro de 2018), houve um aumento geral do total de eventos violentos envolvendo Israel e a Palestina, totalizando 3.891 eventos, representando um acréscimo significativo de aproximadamente 72% da quantidade total de eventos, em comparação ao período anterior. Outra constatação a ser feita é que dezembro de 2017, após o pronunciamento de Trump, é o período com maior número de atos violentos entre as partes, mostrando uma relação de interveniência direta entre o anúncio estadunidense sobre o status de Jerusalém e o aumento da violência. Por fim, embora no ano de 2018 o total de eventos tenha diminuído, estes ainda apresentam altos níveis em comparação aos doze meses anteriores.

Diversos atores estiveram envolvidos na propagação da violência política no período selecionado. Em um primeiro momento, foram categorizados os atores como defensores da causa de Israel ou da Palestina, sendo estes estatais ou não. Além disso, também notou-se o envolvimento mínimo de alguns atores internacionais. Dentre os 6154 eventos de violência política analisados, 3081 foram propagados por atores palestinos (50,06%), 3033 por atores israelenses (49,29%) e 40 por atores internacionais (0,65%).

Gráfico 2. Distribuição mensal, e por ator, dos eventos de violência política



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em ACLED (2019).





Em relação ao período analisado, percebeu-se que 34,24% dos eventos de violência realizados em defesa da causa palestina ocorreram no período anterior ao discurso de Trump, enquanto 65,76% ocorreram após o pronunciamento, apontando que a medida adotada pelos EUA foi, de fato, vista como parcial e influenciou a escolha pelo comportamento violento. A intensificação da atuação da parte palestina também provocou alteração no comportamento israelense, na medida em que houve um aumento de 54,4% do envolvimento israelense em eventos de violência política no período pós declaração de Trump. Nota-se, então, que há uma correlação entre o reconhecimento estadunidense de Jerusalém como capital de Israel e o aumento da incidência de atos de violência política entre as partes envolvidas no conflito.

Após essa análise inicial, estratificaram-se as categorias Israel e Palestina, com o propósito de analisar quem são os atores que mais perpetuam violência política dentro de cada categoria²⁰. Israelenses e Palestinos foram separados entre “atores estatais”, “civis” e “grupos armados”. Ao estratificar os dados referentes aos perpetradores da violência política, percebe-se uma assimetria. Dentre os 3033 eventos de violência política registrados no período pela categoria “Israel”, 77,3% foram realizados pelo Estado de Israel, e em sequência, mas em proporção bem menor estão os Civis Israelenses (22%) e Grupos Armados Israelenses²¹ (0,7%). Em contraposição, os maiores perpetradores de violência política na categoria “Palestina” são os Civis Palestinos, responsáveis por 2308 eventos de violência política, ou seja, aproximadamente 75%, seguidos de Grupos Armados Palestinos²² (24,3%) e por último, as forças regulares palestinas, que realizaram apenas 22 eventos de violência política no período analisado (0,7%).

20 Não foi estratificada a categoria Internacional, uma vez que os dados envolvidos com esse ator representam menos de 1% da amostra.

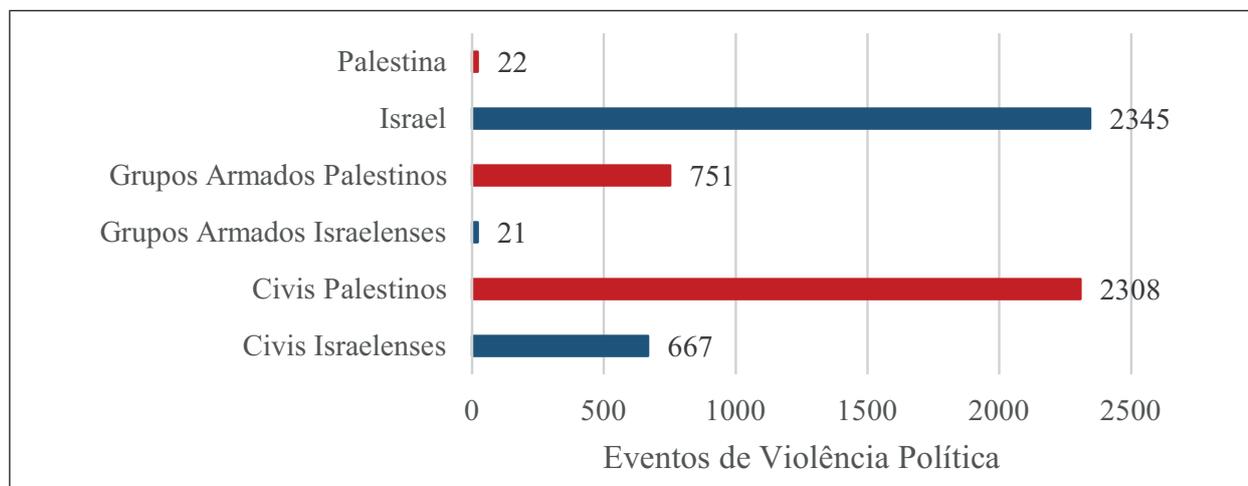
21 Todos os eventos de violência política contabilizados nessa categoria foram realizados por grupos armados israelenses não identificados.

22 Nesta categoria estão contabilizados os eventos realizados pelos seguintes grupos: Ahfad al SahabaAl Ghara Communal Militia, Al Nasser Salah al Deen Brigades, Fatah Movement, Hamas Movement, Islamic State, Islamist Militia, Popular Front for the Liberation of Palestine, Palestinian Islamic Jihad, Sons of Zouari e outros grupos armados não identificados.





Gráfico 3. Estratificação dos eventos de violência política por ator



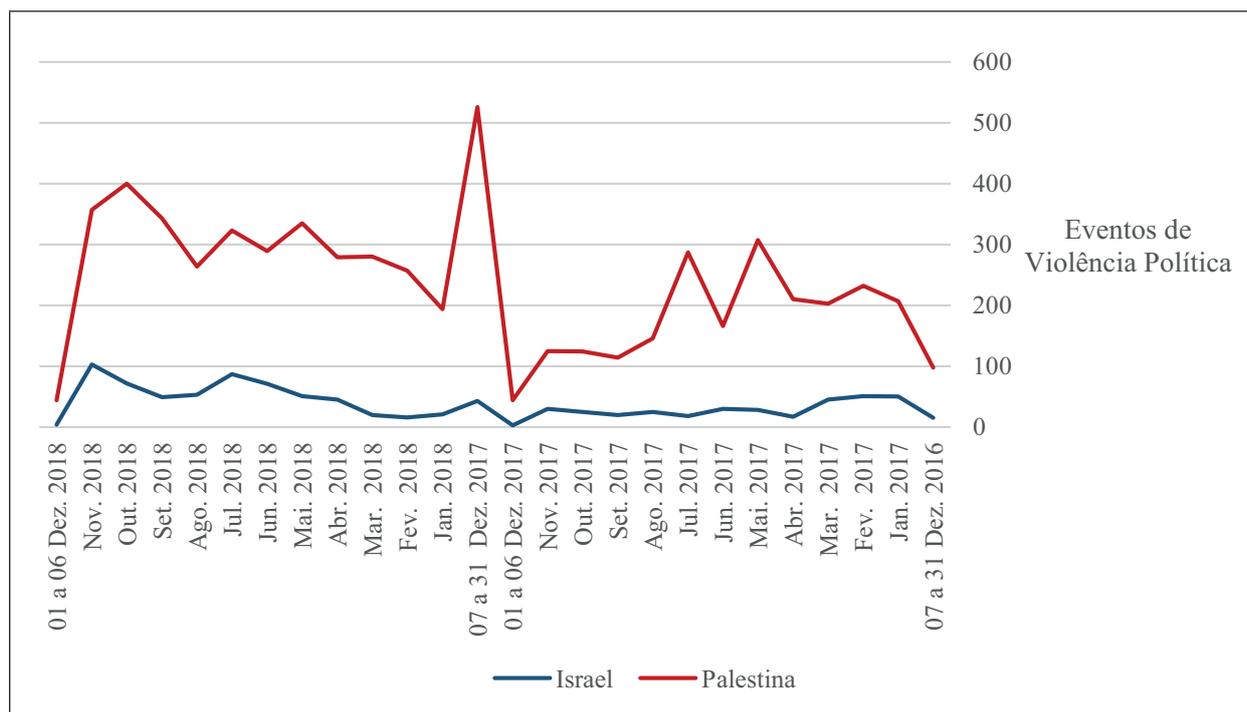
Fonte: Elaborado pelos autores, com base em ACLED (2019).

Percebe-se a proeminência de ação de forças regulares pelo lado israelense — apenas 23% da violência política de Israel foi efetuada por grupos armados e civis — e uma extensão de grupos de forças não-regulares pelo lado palestino — 99% da violência política é promovida por grupos armados e civis. Percebe-se, ainda, que essa característica se traduz no fato de que a maioria dos eventos de violência política ocorrem em rebeliões, como apresentado acima. Na categoria de violência política, aproximadamente 46,7% dos eventos foram perpetrados por Civis Palestinos e 37% pelo Estado de Israel. Além disso, a situação apresentada demonstra grande assimetria no conflito, favorável ao lado israelense, uma vez que forças regulares normalmente possuem maior poder bélico que grupos armados e civis, o que ainda favorece a vitimização do enorme número de civis palestinos envolvidos no conflito. É interessante notar que, após o pronunciamento de Trump, aumentou a participação dos palestinos em eventos de violência política, inclusive por parte dos Grupos Armados Palestinos, que atuaram 325% mais do que em relação ao período anterior, e de civis, que subiu 57% sua atuação. Já pelo lado israelense, apenas a atuação do Estado de Israel aumentou 82%, enquanto a atuação de civis e grupos armados diminuiu após o pronunciamento 8% e 25% respectivamente.

A localização dos eventos envolvendo violência política é outro indicador interessante, que permite avaliar a maior vitimização. Analisando os dados, percebe-se grande assimetria, pois 5162 eventos, 83,9% do total, ocorreram em territórios palestinos da Cisjordânia e na Faixa de Gaza, enquanto apenas 992 eventos, 16,1% do total, deram-se em território israelense, conforme apresentado no Gráfico 4, abaixo.



Gráfico 4. Distribuição espacial dos eventos de violência política



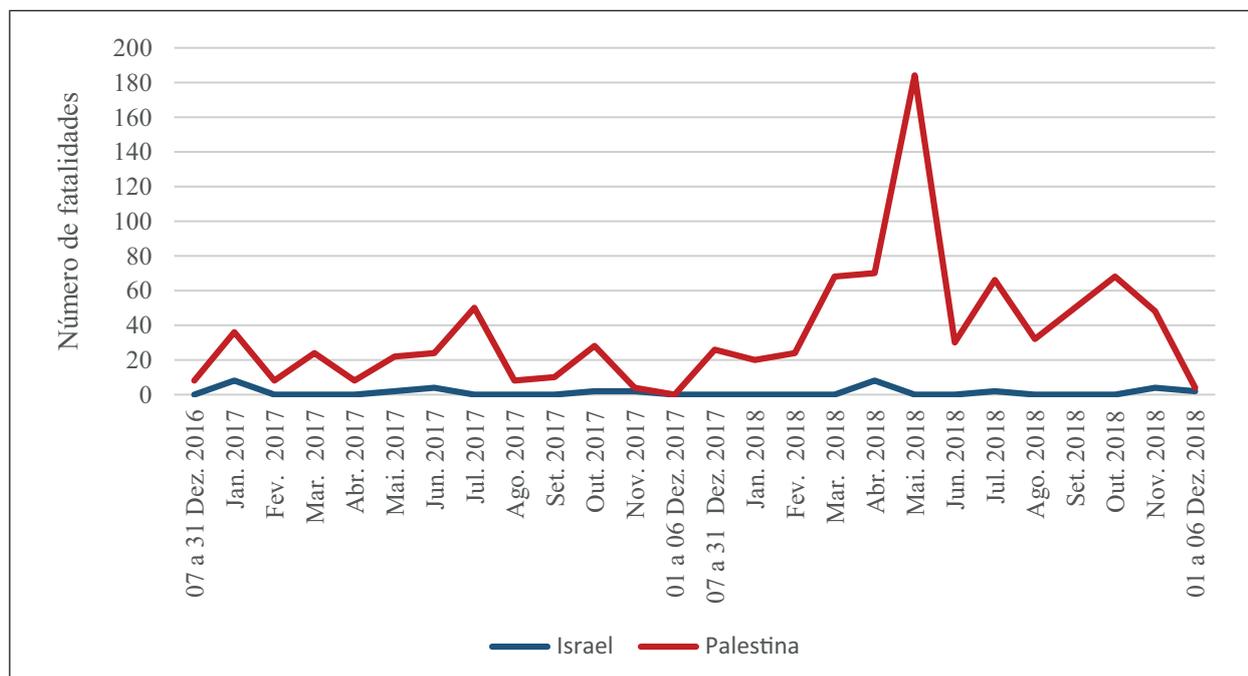
Fonte: Elaborado pelos autores, com base em ACLED (2019).

O percentual da localização da violência pouco variou antes e depois do discurso de Trump, logo, não há grande relação de interveniência. Entretanto, é válido ressaltar que o aumento quantitativo do total de eventos envolvendo a violência política em território palestino (1906 atos contabilizados até 6 de dezembro, e 3256 atos após essa data) pode contribuir para a intratabilidade, na medida em que os ocorridos passaram a ser ainda mais frequentes na vida da população. Assim, a convivência com atos de violência pode contribuir para a intratabilidade do conflito Israel-Palestina na medida em que aumenta o antagonismo entre as partes, contribuindo para que os palestinos reforcem sua autoimagem de vítimas, já que a maior parte dos atentados ocorreu em seu território.

O último indicador a ser analisado é o da quantidade de vítimas fatais reportada. Durante o período analisado, foram reportadas 920 mortes, sendo que 455 ocorreram em eventos de violência guiados por atores associados ao lado palestino, ao passo que se notificou 460 vítimas em eventos propagados por atores associados ao lado israelense. Por fim, 5 vítimas fatais reportadas estão associadas a eventos propagados por atores internacionais. Porém, é importante salientar que a ACLED não especifica a origem das vítimas (palestinos ou israelenses). Sendo assim, os dados dispostos no Gráfico 5, abaixo, consideram apenas o local onde as fatalidades ocorreram.



Gráfico 5. Fatalidades por data e local



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em ACLED (2019).

Das 920 fatalidades, 886 ocorreram em território palestino, ou seja, 96,3%. Além disso, 51,3% das mortes ocorreram em rebeliões, seguidas de 23,3% em batalhas, 15% em violência remota e 10,4% por violência contra civis. Embora não seja possível precisar, o dado indica que há maior probabilidade de que as vítimas sejam palestinas, tendo em vista a localização e o fato de os confrontos serem majoritariamente entre forças regulares israelenses contra civis. Além disso, demonstra que Israel possui maior capacidade de proteger seu território contra os ataques palestinos que o oposto. Não só a violência política está mais presente na vida da população palestina, como também o maior número de vítimas fatais, o que torna essa população menos favorável a negociação e demonstra maior intransigência das partes na busca por solução para o conflito. Por fim, também é possível perceber pela análise do gráfico que, após o discurso de Donald Trump, no dia 06 de dezembro de 2017, houve uma escalada no número de vítimas fatais na região, o que confirma o papel interveniente do discurso na dinâmica do conflito. O pico de vítimas após o discurso foi em maio de 2018, quando ocorreram 184 óbitos (20% do total no período analisado), todos em território palestino, desses, 140 (76%) ocorreram em 14 de maio, data da inauguração oficial da Embaixada dos Estados Unidos em Jerusalém. (White House 2018).

Contudo, vale ressaltar que os dados apresentados até aqui não incluem atos de violência cotidiana. Na díade Israel-Palestina, essa violência se manifesta





majoritariamente de maneira unidirecional, envolvendo atos de violência política propagados por Israel, relacionados ao uso desproporcional da força, estabelecimento de assentamentos que levam ao aumento do número de deslocados palestinos, corriqueiras prisões arbitrárias, controle de fluxos de pessoas na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, além do estabelecimento de leis discriminatórias por parte de Israel. (Human Rights Watch 2018, 2019).

Tanto em 2017 quanto em 2018, a Human Rights Watch (2018, 2019) denunciou o uso excessivo da força empregada por Israel para combater movimentos não violentos, o que gerou a morte e injúria de diversos palestinos que protestavam por seus direitos, muitos organizados de maneira não-violenta. Um exemplo desse uso desproporcional da força foi evidenciado em protestos que ocorreram em novembro de 2018 na fronteira entre Israel e Faixa de Gaza, quando forças israelenses receberam ordem de seus superiores para utilizar força letal contra todos os que, de alguma forma, causassem danos às cercas que separavam os dois territórios. Tal ato configura uma inobservância do Direito Internacional dos Direitos Humanos, haja vista que há uma proibição do uso de força letal a não ser em casos de ameaça física iminente. Em meio a tais protestos, diversas prisões arbitrárias também foram registradas, ocasião em que Israel alegou a necessidade de submeter palestinos, inclusive algumas crianças, à corte militar do país, cujo índice de condenação se aproxima dos 100% dos casos julgados (Human Rights Watch 2018, 2019, International Crisis Group 2019).

Também é importante ressaltar as humilhações cotidianas e violações de direitos dos palestinos em regiões dos assentamentos israelenses. Durante o período analisado, diversos conjuntos habitacionais em territórios na Cisjordânia e na Faixa de Gaza foram autorizados por Israel, a despeito da resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de 2016, que aponta para a ilegalidade dessa prática. É válido mencionar que os assentamentos, para além de serem ilegais do ponto de vista do direito internacional, são construídos, em grande parte dos casos, após a demolição de construções palestinas, sob o argumento de que estas foram feitas sem aprovação. Essa política de assentamentos e de demolição de vilarejos contribui para o número de deslocados palestinos forçados: 588 deslocados em 2017 e 407 em 2018. Estima-se que, em 2018, cerca de 18 mil pessoas se encontravam na condição de deslocados internos (Human Rights Watch 2018, 2019).

Outro tipo corriqueiro de violência cotidiana diz respeito ao intenso controle dos fluxos de bens e pessoas em território palestino. Esse é cercado por barreiras e





cercas, construídas por Israel sob a prerrogativa da segurança nacional, existindo diversos *checkpoints* que controlam o trânsito da população palestina que se desloca para Israel e, também, em seu próprio território. Esse controle de mobilidade possui consequências humanitárias, como, por exemplo, a dependência de uma autorização para que a população palestina consiga ser atendida em hospitais em Israel. Nesse quesito, inclusive, observa-se redução, de 2017 para 2018, do número de autorizações concedidas para este fim. Além disso, Israel também controla as cargas direcionadas aos territórios palestinos e, sobretudo em 2018, reduziu o envio de materiais de construção, energia e produtos voltados para a ajuda humanitária. Tal medida impactou diretamente a vida cotidiana dos palestinos, sobretudo aqueles localizados nas cidades na Faixa de Gaza, já que aproximadamente 80% da população palestina na região depende de bens humanitários básicos para sobreviver (Human Rights Watch 2018, 2019). Nesse sentido, evidencia-se que, apesar do número bruto de eventos de violência política propagados por atores palestinos e israelenses ser equilibrado em alguns casos, os palestinos estão muito mais expostos à violência cotidiana empregada por Israel, o que definitivamente contribui para uma vitimização dessa parte no conflito.

Outro componente da análise proposta é a necessidade de avaliar o andamento de negociações para a paz no período analisado, haja vista que a falha nas negociações também é uma das variáveis que contribuem para a intratabilidade dos conflitos. Dados coletados nos relatórios de acompanhamento do International Crisis Group (2019) evidenciam que o período de dezembro de 2016 a dezembro de 2017 marca a existência de negociações de acordos de cessar-fogo e negociações mais amplas para a paz. Em janeiro de 2017, setenta Estados se mobilizaram em uma conferência voltada para a paz no Oriente Médio, em que foi discutida, novamente, a possibilidade de criação de dois Estados independentes. Tal possibilidade de resolução do conflito foi inicialmente apoiada pela Autoridade Nacional Palestina (ANP), demonstrando disposição da representação palestina em negociar. Posteriormente, em maio de 2017, o governo israelense divulgou que iria realizar concessões econômicas para que a Palestina fosse capaz de combater a crise energética que cercava a Cisjordânia no período. Além disso, Israel anunciou no mesmo período que incentivo seria dado para a criação de duas zonas industriais na região, além de maior flexibilização na concessão de autorizações para construções palestinas no território da Cisjordânia. Outro avanço muito relevante no período se deu em agosto de 2017, quando Israel e a ANP decidiram retomar a coordenação política na agenda da segurança, após um





período de instabilidade marcado por atos de violência que ocorreram no Monte do Templo, na cidade de Jerusalém (International Crisis Group 2019).

Seguindo essa ideia de retomada das negociações para a paz, em setembro de 2017 o Primeiro-Ministro israelense, Benjamin Netanyahu, encontrou-se com o presidente egípcio, Abdel-Fattah el-Sissi. Nesse contexto, el-Sissi se colocou disponível para mediar o conflito e auxiliar em conversações para a paz entre as partes. A postura mediadora do Egito se fez presente também em negociações que buscavam a reconciliação das facções palestinas Hamas e Fatah, representada pelo presidente da ANP, Mahmoud Abbas. As partes assinaram, em outubro de 2017, um acordo que visava flexibilizar barreiras econômicas impostas pela ANP à Faixa de Gaza e, em troca, o Hamas reconheceria a ANP como órgão responsável pelo controle civil na Faixa de Gaza e na Cisjordânia. Contudo, a implementação das cláusulas do acordo foi interrompida após a intensificação da violência com a declaração de Trump acerca do status de Jerusalém (International Crisis Group 2019).

Outro exemplo de retrocesso nas negociações foram as constantes violações dos acordos de cessar-fogo entre o governo de Israel e as forças do Hamas. Além disso, em virtude do posicionamento dos EUA a respeito de Jerusalém, a OLP se posicionou firmemente contra a alteração do status de Jerusalém e se negou a participar de qualquer tipo de negociação que envolvesse autoridades estadunidenses, alegando a parcialidade dos EUA no que tange a questões centrais do conflito. Em decorrência disso, a OLP mobilizou um discurso que buscou o esvaziamento dos Acordos de Oslo, assinados em 1993 e que deram fim à Primeira Intifada (1988-1993), afirmando que esses, por terem sido mediados pelos EUA, são nulos e vazios (International Crisis Group 2019). Desse modo, além do retrocesso em negociações em andamento, observa-se que, no período analisado, a legitimidade de acordos de paz anteriores também foi colocada em xeque em virtude da decisão estadunidense de reconhecer Jerusalém como a capital de Israel.

Conclusões

Observa-se, após o pronunciamento dos EUA sobre o status de Jerusalém, um aumento quantitativo dos eventos de violência política e do número de vítimas fatais, algo que leva imediatamente ao prolongamento do conflito. Conforme argumentado anteriormente, a intensificação da violência também promove maior





antagonismo entre as partes, expresso também na interrupção de negociações de paz em andamento. A partir da análise dos dados, é possível inferir que o lado palestino pode estar mais propenso a tal antagonismo, tendo em vista que a maioria esmagadora dos eventos ocorre em seu território. Os dados sobre a violência cotidiana também evidenciam que palestinos são diariamente constrangidos pelas políticas de Israel voltadas para o controle do território, políticas de assentamento, prisões arbitrárias e uso desproporcional da violência contra civis palestinos, algo cotidiano devido à superioridade bélica do Estado de Israel. Pelo lado palestino, por sua vez, a violência política disseminada é difusa e a repressão do Estado de Israel torna mais fácil a identificação do inimigo (Estado de Israel), algo que pode conduzir os palestinos à disseminação de um discurso em que se atribuem o papel de vítimas das hostilidades.

Nesse sentido, as evidências aqui mobilizadas permitem avaliar positivamente a hipótese traçada, sobre o aumento do número de eventos violentos e o retrocesso nas negociações de paz após a declaração do presidente estadunidense sobre Jerusalém. A medida autorizada por Trump, de transferir a embaixada estadunidense para Jerusalém, manobra que tinha o objetivo simbólico de reconhecer o direito israelense sobre a terra santa, agiu como uma variável interveniente para a intratabilidade do conflito Israel-Palestina, na medida em que foi um gatilho para a intensificação da violência e promoveu uma estagnação nas negociações entre o Hamas e o Fatah, inviabilizando também a cooperação na agenda de segurança entre a ANP e Israel, além de promover o repúdio por parte da OLP em relação aos Acordos de Oslo, mediados pelos EUA na década de 1990.

De maneira geral, acredita-se que o presente artigo foi capaz de contribuir para a discussão acerca da intervenção de terceiros atores que adotam medidas parciais na dinâmica dos conflitos armados. Outras pesquisas nessa direção podem auxiliar o aprofundamento desta compreensão, seja pela observação, em outros conflitos armados, de uma possível relação entre a intensificação da dinâmica violenta de um conflito e a interferência de terceiros parciais em recursos em disputa; seja pelo desenvolvimento de estudos que avaliem, ainda que de forma casuística, se historicamente os picos de violência no conflito Israel-Palestina estão associados ao envolvimento estadunidense nas questões centrais da incompatibilidade entre as partes. De toda maneira, fica claro que em conflitos intratáveis a interveniência de terceiros atores, mesmo que pontual, pode ter desdobramentos muito significativos para a intensificação e prolongamento do conflito e, logo, para a manutenção da intratabilidade.





Referências

- ACLED. 2018. ACLED Definitions of Political Violence and Protest. ACLED. Disponível em: < https://www.acleddata.com/wp-content/uploads/2017/12/ACLED-Definitions-of-Political-Violence-and-Protest_FINAL.pdf > . Acesso em: 20 jun. 2018.
- ACLED. 2019. Data. ACLED. Disponível em: < <https://www.acleddata.com/data/> > . Acesso em 26 mar. 2019.
- Aggestam, Karin. 1999. Reframing and Resolving Conflict: Israeli-Palestinian Negotiations 1988-1998. 1999. 286f. Tese (Doutorado) — Lund Political Studies, Lund University, Lund. Disponível em: < <http://portal.research.lu.se/portal/files/4494879/4770171.pdf> > . Acesso em: 29 maio 2018.
- Avalos, Hector. 2005. Fighting Words: The origins of religious violence. New York: Prometheus.
- Catherwood, Christopher. 2006. A Brief History of the Middle East: From Abraham to Arafat. New York: Carroll & Graf.
- Cherkaoui, Mohammed. 2017. Trump's Death Kiss on the Middle East Peace Process. Al Jazeera Centre for Studies, [S.l.], 11 dez. 2017. Disponível em: < http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2017/12/12/ec6a13bb803d438a90bdf9faa47013c2_100.pdf > . Acesso em: 16 jun. 2018.
- Crocker, Chester; Hampson, Fen; Aall, Pamela. 2004. Taming Intractable Conflicts: Mediation in the Hardest Cases. Washington D.C: USIP Press.
- EUA. 1995. Jerusalem Embassy Act of 1995, Public Law 104-45. Washington D.C., 8 nov. 1995. Disponível em: < <https://www.congress.gov/104/plaws/publ45/PLAW-104publ45.pdf> > . Acesso em: 20 maio 2018.
- Galtung, Johan. 1969. Violence, Peace and Peace Research. Journal of Peace Research 6, no. 3:167-191. doi: 10.1177/002234336900600301
- Gelvin, James L. 2011. The Modern Middle East: A history. 3ª ed. New York: Oxford Press.
- Harms, Gregory; Ferry, Todd M. 2017. The Palestine-Israel Conflict: A Basic Introduction. 4ª ed. London: Pluto Press.
- Human Rights Watch. 2018. Israel and Palestine — Events of 2017. Human Rights Watch, [S.l.], World Report. Disponível em: < <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/israel/palestine> > . Acesso em: 16 out. 2019.
- Human Rights Watch. 2019. Israel and Palestine — Events of 2018. Human Rights Watch, [S.l.], World Report. Disponível em: < <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/israel/palestine> > . Acesso em: 16 out. 2019.
- International Crisis Group. 2019. Crisis Watch Israel-Palestine. International Crisis Group, [S.l.], Crisis Watch. Disponível em: < <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch> > . Acesso em: 23 out. 2019.





- Kriesberg, Louis. 1993. Intractable conflicts. *Peace Review: A Journal of Social Justice* 5, no. 4: 417-421. doi: 10.1080/10402659308425753
- Kriesberg, Louis. 2003. Nature of Intractability. *Beyond Intractability*, [S.l.]. Disponível em: < <http://www.beyondintractability.org> > . Acesso em: 20 maio 2018.
- Massoulié, François. 1996. *Os Conflitos do Oriente Médio: Século XX*. 2. ed. São Paulo: Ática.
- Mearsheimer, John; Walt, Stephen. O lobby de Israel. *Novos Estudos* 76: 43-73. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/03.pdf> > . Acesso em: 20 jul. 2018. doi: 10.1590/S0101-33002006000300003
- Morris, Banny. 2008. “Revisiting the Palestinian exodus of 1948”. In Rogan, Eugene L.; Shlain, Avi (Eds.). *The War for Palestine: Rewriting the History of 1948*, 37-59. 2ª ed. New York: Cambridge Press.
- ONU. 1947. Resolution adopted on the report of the ad hoc committee on the Palestinian question, A/RES/181(II) A. ONU, 29 nov. 1947. Disponível em: < [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/181\(II\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/181(II)) > . Acesso em: 20 maio 2018.
- Oren, Neta et al. 2004. “Conflict, Identity and Ethos: The Israeli-Palestinian Case”. In Lee, Yue-Ting et al. (Eds.). *The Psychology of Ethnic and Cultural Conflict*, 133-154. Westport: Praeger.
- Quigley, John. 1994. The Legal Status of Jerusalem under International Law. *The Turkish Year Book* 24: 11-23.
- Wallensteen, Peter. 2007. *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*. London: Sage Publications.
- Weingrod, Alex. 2005. “Israel: Ethnic Conflict and Political Exchange”. In: Coackley, John. (Ed.). *The territorial management of ethnic conflict*, 118-142. 2ª ed. [S.l.]: Taylor & Francis e-Library.
- White House. 2017. Statement by President Trump on Jerusalem. Disponível em: < <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-jerusalem/> > . Acesso em: 25 jun. 2018.
- White House. 2018. President Donald J. Trump keeps his promise to open U.S. Embassy in Jerusalem, Israel. Disponível em: < <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-keeps-promise-open-u-s-embassy-jerusalem-israel/> > . Acesso em 27 jul. 2018.





Alemanha como Líder na Determinação de Ameaças Cibernéticas na União Europeia?

Germany as a Leader in Determining Cyber Threats in the European Union?

DOI: 10.21530/ci.v15n2.2020.1063

Bruna Rohr Reisdorfer¹
Bruna Toso de Alcântara²

Resumo

A robustez econômica, as relações transatlânticas e a assertividade pragmática conferem à Alemanha legitimidade como Estado central para a tomada de decisão econômica na União Europeia. Todavia, no tocante a questões securitárias e de defesa, o país parece se colocar como líder relutante. Assim, seu papel de líder é contestado na esfera da política externa e de segurança. Todavia, desde o Caso Snowden (2013) a Alemanha destaca-se mundialmente por liderar projetos com ênfase na questão normativa do ciberespaço. Seria a Alemanha um país líder na área da segurança cibernética na Europa? Visa-se, pois, testar a hipótese de que a Alemanha possui papel de liderança na determinação de ameaças cibernéticas na União Europeia. Como o ciberespaço possui aspectos materiais e imateriais, este artigo busca a ótica de duas abordagens teóricas com ontologias distintas para a testagem da hipótese: o realismo neoclássico e o construtivismo convencional. Utiliza-se desenho de pesquisa de caso único, pois ele é propício para o aprofundamento da pesquisa em termos não apenas empíricos, mas também teóricos.

Palavras-Chave: Ameaças Cibernéticas; Alemanha; União Europeia; Realismo Neoclássico; Construtivismo Convencional.

1 Pesquisadora bolsista CAPES em Segurança Internacional e Relações Internacionais. Doutoranda em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Áreas de concentração: Cooperação em Defesa, Integração Regional e Segurança Internacional. Realizou pesquisa de campo na OTAN, na União Europeia, no governo da Alemanha e em instalações estratégicas do Exército Brasileiro. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6917023951782453>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6180-6663>; email: bruna.reisdorfer@ufrgs.com

2 Pesquisadora bolsista FAPERGS/CAPES em Segurança Internacional e Relações Internacionais. Doutoranda em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Áreas de concentração: Segurança e Defesa Cibernética, Segurança Internacional, Estudos Estratégicos Internacionais. Atualmente é fellow no Alexander von Humboldt Institute for Internet and Society (HIIG). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7945859311706490>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9091-6578>; email: bruna.toso@ufrgs.br

Artigo submetido em 07/04/2020 e aprovado em 17/06/2020.





Abstract

Economic strength, transatlantic relations and pragmatic assertiveness give Germany legitimacy as a central state for economic decision-making in the European Union. However, when it comes to security and defense issues, the country seems to place itself as a reluctant leader. Thus, its role of leader is challenged in the sphere of foreign and security policy. However, since the Snowden Case (2013), Germany stands out worldwide for leading projects with emphasis on the normative issue of cyberspace. Would Germany be a leading country in cybersecurity in Europe? The objective of the present study is to test the hypothesis that Germany has a leading role in determining cyber threats in the European Union. As cyberspace has both material and immaterial aspects, the article seeks the optics of two theoretical approaches with different ontologies for testing the hypothesis: neoclassical realism and conventional constructivism. A single case research design is used, as it is conducive to deepening the research in terms not only empirical, but also theoretical.

Keywords: Cyber Threats; Germany; European Union; Neoclassical Realism; Conventional Constructivism.

Introdução

Aumenta o uso do ciberespaço no dia-a-dia da população mundial. Governos levam cada vez mais em conta este espaço para a tomada de decisão, inclusive em defesa: China, Estados Unidos, Índia, Alemanha, França, Espanha são alguns exemplos de países que criaram uma quarta força em suas estruturas militares: o comando cibernético. Isso porque, atualmente, o ciberespaço é considerado o quinto domínio de guerra, caracterizando-se por ser um ambiente que integra, não apenas o meio digital, mas também o físico, seja através de Sistemas de Controle Industrial ou mais recentemente via Internet das Coisas. Isso gera a necessidade de proteção aos sistemas de funcionamento da sociedade, o que recai sobre os Estados, uma vez que ainda são as entidades que detêm o monopólio legal da força (Lambach 2019).

Debates sobre territorialização e desterritorialização do ciberespaço englobam a persistente tensão entre a visão Westfaliana de Sistema Internacional, no qual há soberania estatal territorialmente delimitada, e o espaço de interação social não territorial criado pelas redes de internet e de computadores. Há, portanto, na literatura de Relações Internacionais, um crescente debate acerca da governança





desse espaço e sua relação com as dinâmicas de poder, especialmente sobre a sua incorporação nas estratégias e políticas dos Estados mais poderosos (Fischerkeller 2017). Esta tensão gera também um questionamento de se as visões teóricas mais tradicionais, como a realista, são capazes de analisar a emergência desse espaço nas Relações Internacionais (Mccarthy 2015; Cavelty 2018). Este questionamento é intensificado quando se acrescenta o nível de análise regional, especialmente na Europa, onde há a União Europeia — um agente além dos Estados centrais produzindo normas, regulamentações, projetos de infraestrutura comum para os seus membros e que adota postura discursiva de exportadora de modelos e regimes internacionais para o ciberespaço (União Europeia 2019). Portanto, o nível de análise regional europeu engloba, além da dicotomia entre materialidade e imaterialidade dos efeitos e ameaças do ciberespaço, também o debate de como se dá essa relação entre Estados soberanos e um ator político supranacional.

Sob este contexto europeu, a Alemanha vem se destacando por liderar, após o Caso Snowden (2013)³, projetos com ênfase na questão normativa do ciberespaço. O caso alemão chama atenção também, pois o país tem histórico de restrição militar e imagem de poder civil. Todavia, discursos sobre ações retaliadoras no ciberespaço permeiam os círculos domésticos de poder (Reuters 2017). Ou seja, analisar a Alemanha e seu potencial protagonismo na determinação de ameaças cibernéticas no nível regional europeu é um caso importante para contribuir nos debates de quais atores são relevantes para e como se dá a incorporação deste novo domínio de guerra nas agendas políticas dos Estados.

Portanto, é sob esta tensão acerca da (i)materialidade do ciberespaço e como ela se relaciona com a detecção de ameaças pelos Estados que o presente trabalho se insere. Visa-se verificar se existe liderança alemã nos assuntos de cibersegurança a nível europeu. Logo, construiu-se a seguinte hipótese de trabalho: (H) a Alemanha possui papel de liderança na determinação de ameaças cibernéticas dentro da União Europeia. Ela será testada com base em duas abordagens teóricas sobre determinação de ameaças com ontologias diferentes: o realismo neoclássico e o construtivismo convencional. Ressalta-se que a presente pesquisa não exclui que existam outros possíveis líderes⁴. Todavia, optou-se pelo estudo de caso único, pois este desenho de pesquisa possibilita aprofundamento não apenas empírico,

3 No qual houve o vazamento de dados de operações de espionagem conduzidas pela Agência de Segurança Nacional norte-americana, a NSA.

4 Como por exemplo: Estônia, Suécia, Suíça, Finlândia, Polônia, Espanha, França, Reino Unido, Países Baixos, Dinamarca ou República Tcheca — países com algum tipo de representação diplomática para assuntos cibernéticos (Latici 2020).





mas também teórico (Odell 2004) — objetivo deste trabalho. Adotou-se o foco nas abordagens do realismo neoclássico e do construtivismo convencional em detrimento das outras vertentes teóricas do pensamento realista e do pensamento construtivista, por se entender que tais abordagens permitem maior aproximação teórica, uma vez que há operacionalização de variáveis semelhantes, como ‘Estado’ e ‘subjatividade dos atores’ (Hopf 1998; Walt 1987). Portanto, há a possibilidade de testagem de hipótese semelhante, apenas com indicadores diferentes (para o realismo neoclássico ‘correlação conceitual, ontológica e temporal’; para o construtivismo convencional ‘identidade e contexto cultural’).

Para o realismo neoclássico, o Estado é ator central nas relações internacionais. Logo, a União Europeia não é um ator securitário *per se* e sim resultado das dinâmicas materiais dos Estados mais poderosos da região. Para que estes países cooperem em defesa, suas percepções de ameaças devem ser convergentes (Dyson 2010; Walt 1987). Por isso, os atores relevantes para a determinação de ameaça cibernética na União Europeia são os Estados membros mais poderosos. O conceito de ameaça cibernética na União Europeia deverá partir de uma ontologia positivista, trazendo materialidade para o ciberespaço. Portanto, como indicador desta relação causal do realismo neoclássico, será verificado empiricamente se a definição de ameaça cibernética da União Europeia tem correlação conceitual, ontológica e temporal com as ameaças elencadas pela Alemanha.

Para o construtivismo convencional — mesmo que seja possível — não há necessidade da centralidade do Estado como ator principal na determinação de ameaças a nível regional (Wendt 1999). Os atores relevantes são relacionais, dependendo do contexto cultural, temporal e do nível de análise. O conceito de ameaça cibernética na União Europeia poderá partir de uma ontologia construtivista, englobando os aspectos imateriais deste domínio. Assim, para a testagem da hipótese de que a Alemanha é líder na determinação de ameaças cibernéticas na União Europeia, tem-se o indicador de que a definição de ameaças nessa região dependerá da identidade da Alemanha, formada e projetada no contexto da União Europeia (relação do ‘eu’ com o ‘outro’). Ou seja, deverá haver autopercepção de liderança na determinação de ameaças por parte da Alemanha, acompanhada de respaldo externo (outros Estados membros ou do próprio bloco). Conforme será retomado na próxima seção, a metodologia de testagem de hipótese no construtivismo convencional é possível dado que ele aceita uma base epistemológica positivista, permitindo e achando necessário certo grau de universalização dos processos estudados (Wendt 1999).





O presente artigo se pautará na testagem de hipótese com base nos preceitos das duas abordagens teóricas escolhidas, observando três esferas de análise para o caso alemão: interna, internacional e institucional. Busca-se elencar a explicação do realismo neoclássico e do construtivismo convencional sobre o que entendem como central para a determinação de ameaças cibernéticas a nível europeu, para depois, com a instrumentalização dos indicadores, verificar se a Alemanha ocupa esta posição. Assim, após o estudo dos argumentos de ambas abordagens, é possível argumentar acerca da capacidade explicativa e de entendimento de cada uma para a análise do caso selecionado.

Convém mencionar que esta pesquisa é um esforço inicial de testagem de hipótese em temática emergente para o campo das Relações Internacionais de modo geral e para o dos Estudos de Segurança de modo específico. Esforços posteriores para o aprofundamento do estudo de caso seriam necessários. A estrutura do artigo divide-se em quatro etapas, além da introdução: i) revisão bibliográfica para debate teórico e epistemológico acerca da definição das teorias selecionadas sobre os atores relevantes na determinação de ameaças cibernéticas; ii) análise documental para levantamento de dados acerca do conceito de ameaça cibernética e os atores relevantes nesta esfera para União Europeia e Alemanha; iii) desenvolvimento da testagem da hipótese, concluindo acerca do papel da Alemanha na determinação de ameaças cibernéticas na União Europeia e iv) conclusão acerca das características, desafios e interconexões entre as duas vertentes teóricas, com futura agenda de pesquisa.

A determinação de ameaças cibernéticas segundo as abordagens realista neoclássica e construtivista convencional

A visão teórica do realismo neoclássico adota abordagem causal estruturalista, mas acrescenta à análise variáveis intervenientes a nível das unidades, como: identidade nacional, vulnerabilidade externa, coesão interna e autonomia executiva (Schweller 2004; Taliaferro 2006; Dyson 2010). Isto é, o comportamento dos Estados é estrangido pela incerteza que a anarquia do Sistema Internacional traz, mas o tempo e a forma de resposta dos países a essa pressão estrutural depende de questões internas tais como: a forma como se dá a tomada de decisão; quem são os grupos políticos no poder e como estão organizados; a autonomia do poder executivo e a coesão interna. Estas variáveis intervêm na capacidade do governo





central de utilizar como instrumento a identidade nacional e assim alocar recursos para responder às pressões internacionais (Schweller 2004; Taliaferro 2006; Dyson 2010). Assim, mesmo que acrescentamos variáveis subjetivas na análise, o foco desta abordagem são os Estados e suas burocracias nacionais sob uma perspectiva materialista e positivista, pois as questões subjetivas não possuem poder de agência para transformar o Sistema Internacional e sua natureza anárquica. Por isso, a percepção de ameaças para esta abordagem teórica, também é vista sob esta ótica. Como partem de uma visão sistêmica a partir da qual entendem os Estados como sendo os principais atores em um sistema ordenado pela anarquia, eles seriam os únicos responsáveis por sua autopreservação. Eles agiriam, portanto, de forma a maximizarem os seus interesses e fazendo frente a possíveis mudanças na relação de poder material entre eles (Mearsheimer 1995). Assim, quando se trata de instituições regionais, elas não produziriam efeitos independentes no comportamento estatal. Isso porque, a cooperação seria uma forma de fortalecer e maximizar os interesses nacionais e seria, pois, criada pelos países mais poderosos (Sperling-Folker 2002). Portanto, a União Europeia não seria um ator securitário *per se*, nem possuiria, na esfera securitária, poder de agência autônomo dos seus Estados membros mais poderosos.

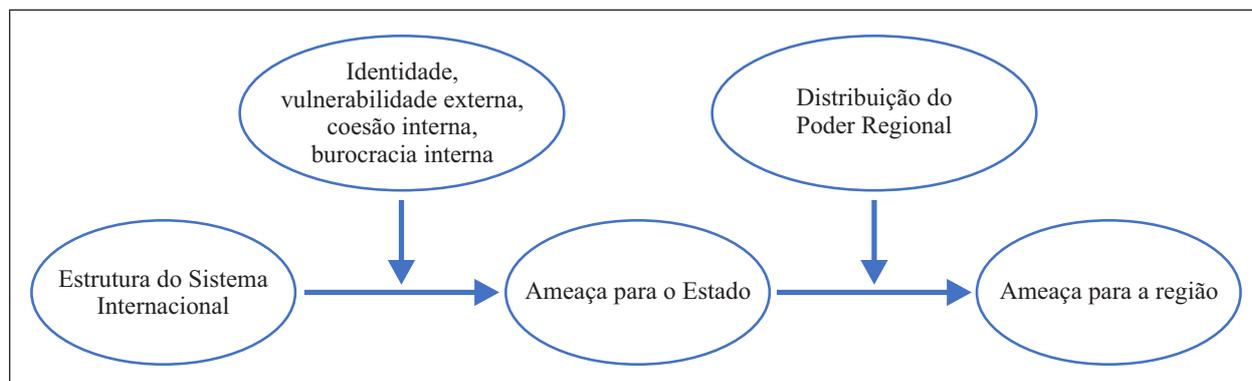
Dessa forma, esta abordagem enxerga a incorporação do ciberespaço como mais uma ferramenta e uma esfera na qual as relações de poder entre os Estados ocorrem (Fischerkeller 2017). O ciberespaço é, pois, incorporado como condicionante sistêmico na atual configuração tecnológica do Sistema Internacional, a Era Digital (Lambach 2019; Shabtai 2016). Partindo desta visão ontológica racionalista e epistemológica positivista das Relações Internacionais, entender a determinação de ameaças a nível da União Europeia requer que o foco seja dado no processo de detecção de ameaças por parte de seus principais Estados membros. Neste sentido, uma das principais abordagens teóricas referente à percepção de ameaça por parte dos Estados que traz, além das variáveis estruturais de distribuição de poder, também variáveis subjetivas, é a da Teoria da Balança de Ameaças, de Stephen Walt 1987. Walt 1987 defende que o padrão de comportamento dos Estados em ambiente de autoajuda se dá visando fazer frente à fonte de maior ameaça e não necessariamente à mais poderosa no Sistema Internacional. Sua visão é, pois, a da Balança de Ameaças e, através dela, o autor acrescenta características das regiões na análise do impacto da polaridade do Sistema Internacional no comportamento estatal — desenvolvendo uma análise subjetiva, mas que confere materialidade à ‘percepção’ através da análise dos indicadores que, juntos, determinam as ameaças



aos Estados. São eles: i) poder agregado, ii) poder ofensivo, iii) proximidade geográfica e iv) intenções agressivas (Walt 1987).

Para Walt, não é somente a posse estática de elementos de poder que importa para a percepção de ameaça, mas também a capacidade que um Estado tem de transformar esse poderio latente em concreto. Por isso, o autor acrescenta a variável ‘poder ofensivo’ (Walt 1987. A transformação do poder agregado em capacidade ofensiva se daria, por exemplo, através da infraestrutura estatal e de armamentos militares de projeção — para os quais o ciberespaço é essencial na Era Digital. Por fim, a variável ‘intenções agressivas’ diz respeito às ambições declaradas e as ações concretas dos países. Portanto, a percepção em relação às intenções dos outros atores seria decisiva para a escolha por alianças (Walt 1987).

Figura 1. Percepções de Ameaças: visão realista neoclássica



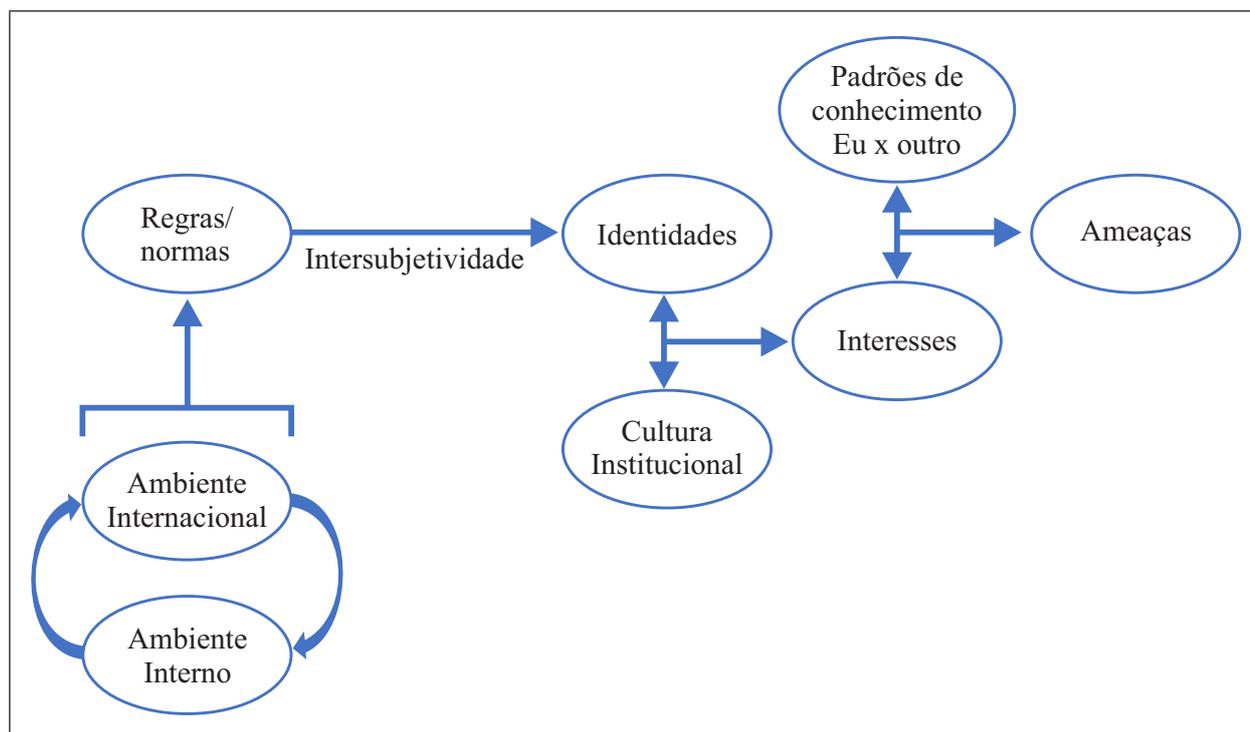
Fonte: Elaboração própria com base em Taliaferro 2006, Dyson 2010 e Walt 1987.

Quanto ao construtivismo, ele parte de base ontológica diferente, para a qual o mundo é socialmente construído. Dessa forma, os fenômenos não se constituem em si mesmos, de forma exógena, mas sim são objetos de conhecimento dentro de práticas discursivas (Guzzini 2000). Isso não significa que não haja objetividade para os construtivistas, mas sim, que eles focam em fatores ideacionais, fazendo com que a estrutura internacional seja percebida de forma tanto material quanto imaterial (contexto cultural do comportamento dos atores) (Kowert and Legro 1996). Dessa forma, o construtivismo explica a variação de comportamentos individuais através das diferenças nas normas sociais que conformam a identidade dos indivíduos (Cornut 2018). Logo, essa abordagem foge ao racionalismo ao entender que os fatores ideacionais não só constituem os interesses e identidades dos atores internacionais, mas também são compartilhados de forma intersubjetiva, não sendo assim reduzíveis a indivíduos particulares (Bertucci, Hayes, and James 2018).



Para o construtivismo, o ciberespaço será, então, uma construção social, para a qual práticas relativamente estáveis tornam-se a chave para a transformação de identidades e interesses, e onde a intersubjetividade ganha relevância. O Sistema Internacional seria composto por regras intersubjetivas reafirmadas pelas práticas humanas (Guzzini 2000). Essa visão é diferente da do realismo neoclássico, pois ela pode considerar como agentes nas Relações Internacionais todos os atores internacionais (e não somente o Estado). Isto é, o ambiente regional, para o construtivismo, serve como base contextual, participando com relações constitutivas na definição de identidades. Dessa forma, definições de identidade que distinguem entre o “eu” e o “outro” implicam definições de ameaça e interesses com efeito nas políticas de segurança (Jepperson, Wendt, and Katzenstein 1996). Logo, a determinação de ameaças no domínio cibernético seguirá a mesma lógica, necessitando que a identidade estatal se ‘auto identifique’ e identifique o ‘outro’. Uma síntese dessa lógica pode ser vislumbrada na Figura 2.

Figura 2. Percepções de Ameaças: visão construtivista convencional



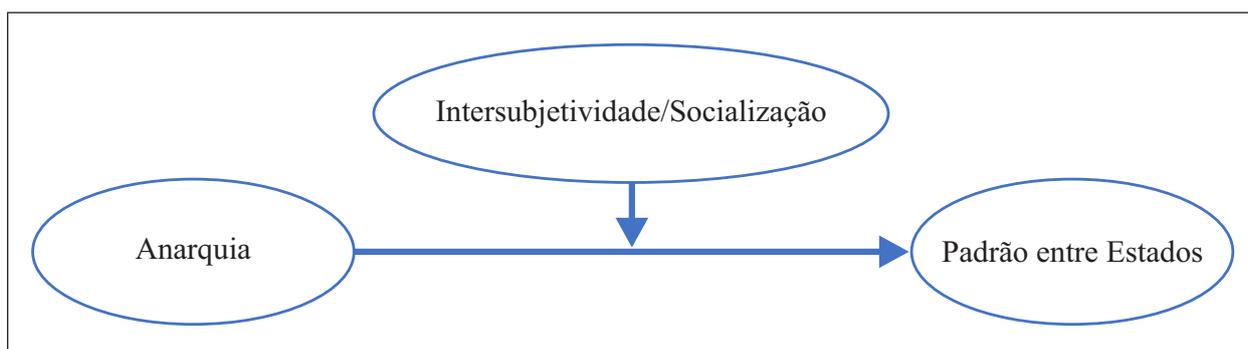
Fonte: Elaboração própria com base em Jepperson, Wendt, and Katzenstein 1996.

A segurança está ligada a culturas nacionais e auto concepções diferentes. Assim, uma visão institucional permite investigar tanto o contexto interno quanto o internacional no qual os Estados e outros atores exercem poder. O construtivismo entende que ambas as esferas, interna e internacional, moldam as identidades



estatais. O ambiente cultural externo teria três efeitos sobre a identidade dos Estados: (1) nas perspectivas de sobrevivência das entidades, (2) no caráter modal do Estado no sistema ao longo do tempo, (3) nas variações de caráter dos Estados dentro de determinado sistema internacional. Já o ambiente cultural interno teria efeitos nas crenças dominantes e [auto]entendimentos dos Estados (Katzenstein 1996). Vê-se, aqui, a diferença com o realismo neoclássico; pois enquanto para ele a ideologia seria apenas uma variável interveniente para o tempo de adequação às pressões sistêmicas, para o construtivismo a ideologia é vista como um sistema de significados que afetam a definição de ameaças (Katzenstein 1996). Para Wendt (1999), a anarquia é vista de maneira social, com não apenas elementos casuísticos, mas constitutivos, dentro de um contexto reflexivo e intersubjetivo, de observação e ação — característica do construtivismo (Figura 3).

Figura 3. Questão Agente e Estrutura no Construtivismo



Fonte: Elaboração própria com base em Wendt 1999

Conforme mostra a representação da Figura 3, o construtivismo convencional aproxima-se da Teoria da Balança de Ameaças, ao pressupor existência ontológica da anarquia. Todavia, diferencia-se por buscar traçar os processos que levam à formação das identidades e interesses. Estes processos levariam a percepção de ameaças e a ações que nem sempre são racionais, uma vez que estão imbuídos em um processo político incessante que envolve normas a nível internacional e interno, gerando entendimentos que se transformam em ações. Logo, se aplicada a visão construtivista para a análise da União Europeia, o bloco teria, tanto quanto suas unidades membros, papel de agente na formação de normas e valores transformativos internacionais. A União Europeia seria um espaço de formação de identidades estatais, permitindo identificar como os Estados, em particular a Alemanha, se auto entendem e entendem os outros na formação de seus interesses e suas políticas securitárias. Haveria, pois, nessa formação, o envolvimento de



dispositivos (principalmente institucionais) que levam-na a maior ou menor papel de liderança dentro do bloco, e mais especificamente nos debates de segurança cibernética. Aspectos desenvolvidos na próxima seção.

Quadro 1. Diferenças nas Abordagens Teóricas

	Realismo Neoclássico	Construtivismo Convencional
Definição de Ameaça	Material, pois a subjetividade acrescentada à análise não possui papel de agente constitutivo ou transformador	Imaterial, baseada na intersubjetividade
Ator Relevante	Estado e sua burocracia central	Intersubjetividade entre Estado (eu) + ambiente externo (outro)

Fonte: Elaboração própria.

Arcabouço Institucional e Definição de Ameaça Cibernética: União Europeia e Alemanha

O objetivo desta seção é demonstrar o que é ameaça cibernética e que atores são importantes para essa determinação para a União Europeia e para a Alemanha, a fim de verificar se os indicadores e argumentos de cada vertente teórica são encontrados na análise da liderança alemã no contexto europeu.

União Europeia

Pela análise de documentos oficiais da União Europeia, especialmente da regulamentação da Agência da União Europeia para a Cibersegurança (da sigla em inglês ENISA), pode-se concluir que o bloco possui um conceito amplo e vago de ameaça cibernética, que se concretiza quando seus efeitos impactam o mundo físico. Ressalta-se também que o bloco reafirma a centralidade estatal no controle delas. Tem-se a visão de que ameaças cibernéticas são todos os perigos impostos a todas as redes de informação de todas as esferas da vida em coletividade, gerando impactos materiais (União Europeia 2019). Devido à imaterialidade do ciberespaço, esses riscos não possuiriam fronteiras e, por isso, um esforço conjunto a nível europeu seria a melhor resposta para a insegurança cibernética dos países da região. Destaca-se que a esfera imaterial das ameaças das redes ganha materialidade, através da consideração dos impactos tangíveis que os ataques cibernéticos podem ter na economia, na política, na sociedade, na segurança e na defesa dos países da União Europeia.





Os ciberataques aumentam e as economias e sociedades conectadas, mais vulneráveis a ciberameaças e ciberataques, requerem defesas mais robustas. No entanto, apesar de os ciberataques terem amiúde uma natureza transfronteiriça, a competência das autoridades responsáveis pela cibersegurança e pelo controle da aplicação da lei é predominantemente nacional, bem como as ações por estas adotadas. Os incidentes em grande escala são suscetíveis de perturbar a prestação de serviços essenciais na União. Esta realidade implica uma atuação e gestão de crises efetiva e coordenada a nível da União, com base em políticas específicas e instrumentos mais abrangentes para a solidariedade e a assistência mútua a nível europeu. Além disso, é importante para os decisores políticos, para a indústria e os utilizadores que se proceda a uma avaliação regular da situação em matéria de cibersegurança e de resiliência na União, com base em dados fiáveis da União, bem como a previsões sistemáticas da evolução, dos desafios e das ameaças futuras, tanto a nível da União como a nível mundial (União Europeia 2019, 2).

Ou seja, cada país continua central no controle e determinação de suas ameaças cibernéticas. Todavia, a União seria uma esfera de negociação e trabalho conjunto para o objetivo coletivo de fortalecer a resiliência em matéria cibernética.

A União Europeia possui uma estrutura ampla, com quatro esferas de atuação que têm sua natureza e posterior aprofundamento guiados por suas cinco prioridades estratégicas: i) alcançar resiliência cibernética; ii) reduzir drasticamente o crime cibernético; iii) desenvolver políticas e capacidades de defesa cibernética relacionadas à Política de Segurança e Defesa Comum (da sigla em inglês, CSDP); iv) desenvolver recursos industriais e tecnológicos para segurança cibernética e v) estabelecer uma política internacional coerente em matéria de ciberespaço para a União Europeia, promovendo os valores fundamentais do bloco (European Commission 2013). Estas prioridades estratégicas são amplas e não determinam metas ou indicadores para a sua avaliação, o que pode reafirmar a característica da União como apenas uma arena de conformação política entre seus membros soberanos. A estrutura institucional de cibersegurança da União Europeia é composta por instituições europeias e dos Estados membros. Ela pode ser resumida em quatro áreas de responsabilidade, conforme demonstrado no quadro 2.





Quadro 2. Arcabouço Institucional da Segurança Cibernética da União Europeia

	Paz, Segurança e Justiça	Mercado Único Digital	Defesa Cibernética	Diplomacia Cibernética	
União Europeia	Europol (EC3) Eurojust EU-LISA	ENISA CSIRT CERT-EU	EDA GSA	EEAS SIAC (EU INTCEN, EUMS INT) EU SITROOM Célula de Fusão Híbrida da UE ERCC	Indústria Academia
Estados Membros	Autoridades executivas e de proteção de dados	Autoridades encarregadas da segurança da informação	Agências de segurança e de defesa	Ministérios das Relações Exteriores	

Fonte: adaptado de Bendiek 2018, 4, European Commission 2013, 18.⁵

Além dessa estrutura institucional, o bloco possui legislação visando alcançar um nível comum mínimo entre os países membros no que tange aos procedimentos para segurança cibernética. As duas mais importantes e recentes são: o Ato Europeu para Cibersegurança 2019 e a Diretiva 2016/1148. O Ato Europeu para Cibersegurança é uma lei do Parlamento Europeu em acordo com o Conselho Europeu e a Comissão Europeia, vinculante aos Estados membros, sobre o mandato, funcionamento, objetivos e atribuições da ENISA⁶. A lei também estabelece uma estrutura do bloco para conferir certificação de segurança cibernética, aumentando a segurança dos serviços on-line e dispositivos de consumo, criando, assim, um Mercado Digital Único europeu⁷ (European Commission 2018). O Ato Europeu

5 Legenda: EUROPOL (EC3): Centro Europeu de Crime Cibernético da Polícia Europeia; Eurojust: Unidade de Cooperação Judicial da União Europeia; EU-LISA: Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas de TI de Grande Escala na Área de Liberdade, Segurança e Justiça; CSIRT: Equipe de Resposta a Incidentes de Segurança Computacional; CERT-EU: Equipe de Resposta a Emergências em Computadores; EDA: Agência Europeia de Defesa; GSA: Agência Europeia Global de Sistemas de Navegação por Satélite; EEAS: Serviço Europeu de Ação Externa; SIAC (EU INTCEN, EUMS INT): Capacidade Única de Análise de Inteligência (EU INTCEN: Centro Situacional e de Inteligência da União Europeia, EUMS INT: Missão da Diretoria de Inteligência do Estado-Maior da União Europeia; EU SITROOM: Sala de Situação da União Europeia; ERCC: Centro de Coordenação de Resposta a Emergências.

6 A função da ENISA é servir de ponto de referência para suporte técnico para as instituições, agências, Estados membros da União e todos os seus respectivos tomadores de decisão (European Union Agency for Cybersecurity 2019).

7 O Mercado Digital Único visa remover as diferenças entre as esferas online e offline, diminuindo as barreiras à atividade online transfronteiriça. A estratégia de um mercado único digital foi adotada em 6 de maio de 2015 como uma das ações para alcançar as estratégias elencadas pela Comissão Europeia no documento ‘Estratégia Europeia para Cibersegurança de 2013’ (European Commission 2019).





para Cibersegurança, acordado em dezembro de 2018 e que entrou em vigor em 17 de abril de 2019, após ratificação pelos parlamentos nacionais, estendeu e tornou permanente a estrutura da ENISA em substituição à Regulamentação No 526/2013 que, por sua vez, também foi fundada para substituir a Regulamentação provisória de 2004 que criou temporariamente a Agência (União Europeia 2019; European Union Agency for Cybersecurity 2019). A Diretiva 2016/1148 do Parlamento e do Conselho Europeu visa produzir um nível comum mínimo de segurança das redes e da informação (União Europeia 2016). Para tanto, ela institui que os Estados membros da União produzam estratégia nacional de segurança das redes e dos sistemas de informação e elenca os seus requisitos técnicos mínimos. Por isso, ela é vinculante, mas não superior aos procedimentos já existentes nacionalmente. Além disso, ela estrutura as instituições citadas no Quadro 2 (União Europeia 2016).

Chama atenção que a estruturação e consolidação do Ato, da Diretiva e de suas instituições, resultaram de uma série de aproximações anteriores — intensificadas nos anos 2010 — entre os líderes dos países europeus e as autoridades europeias que resultaram, entre outros, na estruturação, por parte da Comissão Europeia e da Alta Representante da União para Assuntos Externos, da já mencionada Estratégia Europeia para Cibersegurança de 2013 e no comunicado intitulado ‘Resiliência, dissuasão e defesa: reforçar a cibersegurança na UE’ em 2017 (Comissão Europeia 2017). Como ato mais recente desenvolvido pela União Europeia, dias antes das eleições para o Parlamento Europeu, está a aprovação, pelo Conselho (reunido na forma de Ministros das Finanças), em 17 de maio de 2019, da possibilidade de aplicação de regime de sanções através de congelamentos de ativos e proibições de viagens a indivíduos, empresas e órgãos de Estado envolvidos em ataques cibernéticos com impactos significativos aos alvos (Jozwiak 2019). Ou seja, traz-se materialidade para o ciberespaço e suas ameaças.

Por fim, da análise dos documentos e das instituições da União Europeia, pode-se verificar que o bloco apresenta estrutura própria que serve de instrumento para facilitar e regulamentar o trabalho entre os Estados membros. Visa-se assim, fortalecer a segurança cibernética do bloco, sem se sobrepor às competências, responsabilidades e soberania de cada ator. Portanto, a União Europeia nos assuntos de segurança cibernética configura-se como uma espécie de agência técnica dos Estados membros (European Union Agency for Cybersecurity 2019; União Europeia 2019). A concepção de ameaças cibernéticas, como demonstrado, é ampla e engloba todas as esferas e atores dos sistemas de informação dos Estados membros e da União Europeia: seus cidadãos, suas burocracias nacionais, suas empresas, a área acadêmica e suas forças policiais e armadas (União Europeia 2019).





Alemanha

Levando em consideração que tanto a abordagem realista neoclássica quanto a construtivista convencional concentram-se em Estados e no nível sistêmico, para que ambas as abordagens teóricas possam ser testadas no caso alemão são necessários três ambientes de análise em relação à construção e percepção de ameaças: a) o *interno* (relevante para relações constitutivas do ‘eu’ e do ‘outro’ no construtivismo, e no que tange a temporalidade das ações do país para o realismo neoclássico), b) o *internacional* (relevante como nível de análise e fonte dos constrangimentos a ações estatais para o realismo neoclássico e como segunda base constitutiva do ‘eu’ e do ‘outro’ para o construtivismo) e c) o *institucional* (como forma relacional de interação entre os outros dois ambientes).

No que tange ao ambiente interno, a Alemanha mostra-se um país conectado, com a penetrabilidade de Internet atingindo 96% da população do país (Internet World Stats 2019) e o setor de comércio eletrônico entre empresas e consumidores avaliado em 53,3 bilhões de Euros, em 2018, e com previsão de crescimento (Handelsverband Deutschland 2019). Contudo, seu grau de digitalização ainda encontra dificuldades. A velocidade de internet importa quando tecnologias como o 5G estão sendo usadas e a indústria 4.0 necessita de conexão rápida para prosseguir com suas atividades. Em 2017, apenas 23,5% das pequenas e médias empresas venderam on-line, enquanto 11,3% venderam bens ou serviços a clientes em outros países (European Commission 2019). Segundo reportagem do *Deutsch Welle*, os executivos de negócios estão insatisfeitos com a hesitação dos políticos em relação à digitalização da economia (Wenkel 2017). Para além desta questão, a falta de pessoal capacitado para trabalhar nas áreas que envolvem tecnologia também tem um peso para o desenvolvimento digital alemão. De acordo com a estratégia Digital 2025 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016) maior necessidade foi percebida em habilidades de análise de dados (45%), competência em mídias sociais (35%) e programação (35%), mas a proteção e a segurança dos dados (25%) também desempenham papel importante. Em 2017 se constatou que 67% das pequenas e médias empresas relatam escassez de habilidades em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) entre seus funcionários (European Commission 2019). Dados que são relevantes para a atual corrida em relação ao desenvolvimento de computadores quânticos e inteligência artificial.

De fato, nos últimos dois anos, 68% das empresas alemãs foram vítimas de ataques cibernéticos, sabotagem, roubo de dados ou espionagem (Simsek 2018),





sendo que 96% das pequenas e médias empresas alemãs já tiveram experiências desagradáveis envolvendo incidentes de segurança de Tecnologia da Informação (TI) (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2019). Além disso, o governo alemão não apenas passou por uma série de invasões cibernéticas internas, como também sofreu influência de acontecimentos internacionais ante a percepção de ameaças cibernéticas.

Em relação ao ambiente internacional, segundo Robin2018, quatro eventos internacionais e cinco eventos nacionais impactaram a percepção alemã no âmbito da segurança cibernética. A nível internacional tem-se: os ataques *DDoS*⁸ na Estônia, em 2007; a descoberta do Stuxnet, em 2010⁹; as revelações de espionagem feitas por Snowden em relação a agência norte americana de segurança nacional e a Alemanha, em 2013, e a quebra de dados do Escritório de Gestão de Pessoas dos Estados Unidos, a qual expôs dados de aproximadamente 18 milhões de empregados, caracterizando ataques direcionados a Estados. Já a nível nacional, o primeiro evento foi o *defacement*¹⁰ no website do exército alemão, em 2003; seguido de uma invasão de um *Trojan*¹¹ em vários ministérios alemães, incluindo a chancelaria, em 2007. Poucos anos depois o grupo “No Name Crew”, entre 2010/2011, invadiu servidores de várias agências investigativas alemãs (BKA, ZKA, BUPOL). Em seguida, houve uma Ameaça Avançada Persistente (sigla em inglês, APT)¹² a uma siderúrgica, em 2014, que provocou falhas em vários sistemas de controle causando não apenas prejuízos físicos, mas econômicos e em 2015, ocorreu o evento que ficou conhecido como *Bundestaghack* (envolvendo descoberta de um *malware* nos servidores do governo alemão). Acrescenta-se a essa lista o recente vazamento de dados, por um hacker que se intitulava “God”, tido como o maior vazamento de dados de políticos e personalidades da mídia na Alemanha (Bershidsky 2019).

8 Ataque de Negação de Serviço se baseia na sobrecarga de sistemas devido a cargas extras de informação (Greathouse 2014).

9 O *worm* chamado Stuxnet, teve como objetivo atingir um programa de controle presente nas usinas de enriquecimento de urânio iranianas. Por sua especificidade e por ser o primeiro malware a ter efeito físico comprovado, ele passou a ser considerado a primeira arma cibernética do mundo. Dada sua complexidade constatou-se que apenas Estados poderiam ter desenvolvido o código malicioso, sendo apontados como desenvolvedores do malware Israel e Estados Unidos (Macková 2013).

10 *Defacement* é a desconfiguração do conteúdo original de páginas da web (Maggi et al. 2018).

11 *Trojan* é um programa com características benignas, mas que serve a objetivos maliciosos (Hansman and Hun 2005).

12 APT é um inimigo com altos recursos e nível de experiência que utiliza vários vetores de ataque (cibernético, físico e enganoso) (National Institute of Technology and Standards 2013).





Assim, tanto o ambiente interno quanto o externo contribuem para maior preocupação alemã em relação às ameaças advindas do ciberespaço. De fato, relatório do Conselho Europeu de Relações Internacionais de 2018 atesta que Estados membros grandes e ricos, entre eles a Alemanha, parecem estar mais preocupados com ataques cibernéticos, em termos de probabilidade, impacto ou administração dos mesmos do que os demais países. Ainda, segundo esse relatório, tal preocupação advém da consciência de que as sociedades destes países são dependentes de sistemas digitalizados (Dennison, Franke, and Zerka 2018).

Quanto ao ambiente institucional — diante dos acontecimentos internacionais e do panorama doméstico — a Alemanha vem, com sua Estratégia Nacional de Segurança Cibernética, mudando o tom de sua narrativa em relação à projeção de liderança internacional, em especial no âmbito da União Europeia. A estratégia de 2016 indica que a segurança interna e externa do ciberespaço não pode ser claramente distinguida e que a segurança e defesa cibernética se tornaram uma questão nacional que deve ser tratada em conjunto (Bundesministerium des Innern 2016). Ademais, uma das diretrizes é o posicionamento ativo da Alemanha no mercado europeu e internacional, com objetivo de criar um sistema europeu eficaz e moldar ativamente a política de segurança cibernética como um tópico da Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia (Bundesministerium des Innern 2016). Não apenas isso, a nova estratégia, ainda que reforce uma perspectiva holística, indica a necessidade de centralização institucional e maior interligação entre as agências. Isso porque há uma separação forte entre segurança e defesa cibernética a nível institucional. A primeira a cargo do Ministério Federal do Interior (sigla em alemão, BMI), Ministério das Relações Exteriores (sigla em alemão, AA) e o Gabinete do Chanceler (sigla em alemão, BKAmt) já a segunda fica a cargo do Ministério da Defesa (sigla em alemão, BMVg).

Especificamente, o BKAmt coordena os aspectos internacionais da política de cibersegurança através do AA e a coleta de informações através do Serviço de Inteligência Federal (sigla em alemão, BND). Já o BMI é o responsável pela formulação da estratégia geral de segurança cibernética e tem suas competências cibernéticas delegadas em escritórios específicos, a exemplo do Escritório Federal de Segurança em Tecnologia da Informação (sigla em alemão, BSI). Esse Escritório tem a tarefa de fortalecer a segurança em tecnologia da informação do governo federal, como autoridade com o mais alto conhecimento técnico, abrigando entre outros, o Centro Nacional de Defesa Cibernética (sigla em alemão, Cyber-AZ), a Aliança para Segurança Cibernética (sigla em alemão, AfCS), o Centro Nacional





de Situação de TI do Escritório Federal de Segurança da Informação (sigla em alemão, LZ), Grupo de Resposta a Incidentes de Segurança para a Internet (CERT) do governo federal (sigla em alemão, CERT-Bund) e CERT- Cidadão (sigla em alemão, Bürger-CERT). Por fim, a nível militar, o BMVg é responsável pela coordenação da defesa cibernética, centralizando aspectos militares no Comando do Domínio Cibernético e da Informação (sigla em alemão, KdoCIR), criado em 2017, equipado com recursos cibernéticos defensivos e ofensivos (Robin 2018; Herpig and Messing 2019).

O arcabouço institucional alemão não se restringe a essas instituições, e desenrola-se atualmente em 56 agências. Todavia, conforme mostra o Quadro 3, apenas algumas dessas agências comunicam-se diretamente com o arcabouço cibernético institucional europeu. Essas agências são: AA, BMI, BMVg, BSI, o Ministério Federal de Justiça e Defesa do Consumidor (sigla em alemão, BMJv) o Ministério Federal de Educação e Pesquisa (sigla em alemão, BMBF), o Departamento Federal de Polícia Criminal (sigla em alemão, BKA) e o BND.

Quadro 3. Relação Institucional Alemã e Europeia no Âmbito da Segurança Cibernética

Instituição ALE/UE	Conselho Europeu	Comissão Europeia (HORIZON 2020, GD HOME, CERT-EU)	Serviço Europeu para Ação Externa (EUMS INT, INTCEN GD Home),	Agência Europeia de Defesa (ENISA, Eurojust)
AA			X	
BMI	X		X	
BMJv	X			
BMVg	X		X	
BMBF		X		
BKA		X	X	
BND			X	
BSI (AfCS,CERT)				X

Fonte: Elaboração própria com base em Herpig and Messing 2019.

Percebe-se, com essa relação, que as instituições alemãs participam de todas as quatro áreas de responsabilidade cibernética da União Europeia, convergindo no que tange à percepção ampla de ameaças no ciberespaço. Em específico, a partir da leitura dos documentos oficiais (Bundesministerium der Verteidigung 2016; Bundesministerium des Innern 2005; 2009; 2011; 2016; Federal Republic of Germany 2014; 2018) e dos problemas estruturais internos apontados, pode-se





dizer que a visão alemã de maiores ameaças no ciberespaço engloba invasão/ ataque às infraestruturas críticas, crime, terrorismo, espionagem no ciberespaço, além da possibilidade de guerra híbrida (i.e., envolvendo meio digital e domínios convencionais de guerra). Ou seja, o país reconhece como ameaça questões materiais e imateriais do ciberespaço.

Ademais, interessa ressaltar que as áreas de responsabilidade europeia são citadas em documentos nacionais, a fim de criar convergência no âmbito europeu. Dessa forma, a Alemanha cria uma narrativa com participação da sociedade (civil/academia) voltada à proteção de dados, resguardando a liberdade da internet e a privacidade dos usuários, através de enfoque no desenvolvimento legal e aproximações multilaterais (especialmente com União Europeia e OTAN). Discursivamente, o país resguardava um papel de poder civil, e não militar. Entretanto, nos últimos documentos oficiais o país tem envolvido sua parte militar nesse setor (Bundesministerium der Verteidigung 2016; Bundesministerium des Innern 2011; 2016; Federal Republic of Germany 2014; 2018; Robin 2018).

A Agenda Digital do país já colocava como objetivo para um ciberespaço mais seguro reforçar a cooperação internacional nesta área, por exemplo com o Centro Europeu de Cibercrime da Europol (Federal Republic of Germany 2014). O Livro Branco de 2016 menciona como uma das prioridades iniciais na União Europeia a proteção e defesa cibernética, colocando a Alemanha como nação-quadro e fomentadora de projetos multilaterais (Bundesministerium der Verteidigung 2016). Mas é a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética que melhor descreve a autopercepção alemã em relação a seu papel na segurança cibernética internacional:

O governo federal é percebido mundialmente como **um ator confiável**. Ele também pode usar suas habilidades existentes para apoiar Estados e regiões parceiras no futuro por meio da capacitação cibernética. Isso inclui o **desenvolvimento de estratégias de segurança cibernética, legislação, instituições, certificação, pesquisa, educação e treinamento e iniciativas regionais**. Especialmente quando as pessoas têm acesso ao ciberespaço graças a políticas de desenvolvimento, as condições e conhecimentos básicos para seu uso seguro e confiável devem ser apoiados (Bundesministerium des Innern 2016, 42, tradução nossa, grifo nosso)¹³.

13 Do original em alemão: “Die Bundesregierung wird weltweit als vertrauenswürdiger Akteur wahrgenommen. Auch bestehende Kompetenzen kann sie nutzen, um Partnerstaaten und regionen zukünftig verstärkt durch Cyber Capacity Building zu unterstützen. Dies umfasst unter anderem die Entwicklung eigener Cyber-Sicherheitsstrategien, Gesetzgebungen, Institutionen, Zertifizierung, Forschung, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie regionale Initiativen. Insbesondere dort, wo Menschen der Erstzugang zum Cyber-Raum dank entwicklungspolitischer





Análise de Dados: o papel da Alemanha na determinação de ameaças a nível regional

Levando em consideração as abordagens teóricas e o caso analisado, busca-se, nesta seção, comparar o conceito de ameaça cibernética e os atores relevantes para essa conceituação na União Europeia com os da Alemanha. Busca-se, assim, uma conclusão acerca do papel do país na determinação de ameaças a nível regional.

Retomando a visão da União Europeia, constata-se que o seu conceito de ameaça cibernética é amplo, envolvendo todas as esferas estatais (política, econômica, jurídica, social e científica) e configurando-a como ameaça que transcende as fronteiras nacionais. Todavia, o seu controle e combate continuam sendo prerrogativa dos governos nacionais. As ameaças cibernéticas recebem territorialidade no discurso de que o ciberespaço tem impacto material nas trocas econômicas e na infraestrutura de armamentos, por exemplo (União Europeia 2019).

Observando a Alemanha, constata-se que sua percepção de ameaças cibernéticas também é ampla, com foco em ataques às infraestruturas críticas, crime, terrorismo, espionagem no ciberespaço, além da possibilidade de guerra híbrida (Bundesministerium des Innern 2016). Há, portanto, uma visão tanto material quanto imaterial do ciberespaço. Sua estrutura institucional e seus conceitos de ameaça cibernética têm forte correlação com as instituições europeias e há precedência temporal de suas políticas e discursos em relação aos desenvolvimentos formais no bloco.

Quadro 4. Semelhanças e Diferenças entre União Europeia e Alemanha

	União Europeia	Alemanha
Definição de Ameaça Cibernética	Ampla (além das fronteiras nacionais e em todas as esferas estatais). Material.	Ampla (em todas as esferas estatais). Material e imaterial.
Atores Relevantes para a Determinação de Ameaça	Estados nacionais e instituições regionais	Estados nacionais e instituições regionais. Agências internas, relação do 'eu' com o 'outro'

Fonte: Elaboração Própria.

Maßnahmen ermöglicht wird, müssen die Rahmenbedingungen und Kenntnisse für seine sichere und verlässliche Nutzung unterstützt werden" (Bundesministerium des Innern 2016, 42).





Quadro 5. Correlação Temporal de Eventos — Alemanha e União Europeia

2003	<i>Defacement</i> no website do exército alemão
2004	Regulamentação provisória que criou temporariamente a ENISA
abril 2007	Ataques <i>DDoS</i> na Estônia em 2007 (cunhado pela mídia como primeira guerra cibernética do mundo)
2007	Invasão de um <i>Trojan</i> em vários ministérios alemães
2010	Descoberta do Stuxnet (primeira arma cibernética do mundo)
2011	Invasão de servidores de várias agências investigativas alemãs (BKA, ZKA, BUPOL) pelo grupo “No Name Crew”
fev 2013	Estratégia de Cibersegurança da União Europeia
maio 2013	Revelações de espionagem feitas por Snowden em relação a Agência de Segurança Nacional norte americana (NSA) e a Alemanha
2014	Ataque APT a uma siderúrgica alemã, causando falhas em vários sistemas de controle (prejuízos físicos e econômicos)
2015	Bundestaghack (envolvendo descoberta de um <i>malware</i> nos servidores do governo alemão)
julho 2016	Assinatura da Diretiva Europeia 2016/1148
nov 2016	Lançamento da Estratégia Nacional de Segurança Cibernética da Alemanha
2017	Comunicado ‘Resiliência, dissuasão e defesa: reforçar a cibersegurança na União Europeia’
2018	Ato Europeu para Cibersegurança
janeiro 2019	Vazamento de dados, por um hacker que se intitulava “God”, tido como o maior vazamento de dados de políticos e personalidades da mídia na Alemanha.
abril 2019	Ratificação do Ato Europeu para Cibersegurança 2019
maio 2019	União Europeia acorda possibilidade de aplicação de regime de sanções através de congelamentos de ativos e proibições de viagens a indivíduos, empresas e órgãos de Estado envolvidos em ataques cibernéticos, com impactos significativos aos alvos.

Fonte: Elaboração própria.

Os dados elencados sob a ótica dos indicadores de cada vertente teórica permite argumentar que o indicador da explicação do realismo neoclássico para o caso alemão sob contexto europeu (a saber: existência de correlação conceitual, ontológica e temporal da definição de ameaça cibernética e de atores relevantes para União Europeia e Alemanha) foi encontrado. Assim, poder-se-ia afirmar que, de uma visão realista neoclássica, o primeiro teste essencial da hipótese de que Alemanha é líder para a determinação de ameaças cibernéticas na União Europeia





foi concluído com resposta positiva. Do ponto de vista construtivista convencional, poder-se-ia afirmar que a União Europeia possui poder de agência, na medida em que ela se coloca como ator coordenador e em certa medida padronizador de ações estatais via legislação comum. Isso se dá, pois, ela estaria partindo das demandas expressas pelos Estados membros; mas construiria a partir disso, suas próprias percepções através de processos burocráticos em formato reflexivo (eu x eles). Assim, a Alemanha não necessariamente ganharia uma posição de liderança e, sim, faria parte de um processo de co-constituição a nível regional. Ademais, uma visão construtivista advogaria que ainda que a Alemanha busque a construção de um papel protagonista em seus discursos sobre o ciberespaço (Bundesministerium des Innern 2016; Federal Republic of Germany 2014), esse papel não se concretiza efetivamente. Isso porque, dentro de sua própria narrativa, há quebra de hierarquia entre o interno e o externo. Fato que fortalece o argumento sobre a existência de uma relação de co-constituição com a União Europeia, já que defende que o fortalecimento europeu também significa o fortalecimento alemão e coloca iniciativas europeias como fonte de embasamento para a sua tomada de decisão (Bundesministerium des Innern 2016).

A nível da União Europeia (EU), apoiamos medidas adequadas baseadas no plano de ação para a proteção de infraestruturas críticas da informação. Também apoiamos a extensão e a expansão moderada do mandato da Agência da União Europeia para a Cibersegurança (ENISA), tendo em vista a mudança da situação das ameaças nas TIC e nas partilhas de competências em TI nas instituições da UE. A estratégia de segurança interna da UE e a agenda digital fornecem orientações para outras atividades (Bundesministerium des Innern 2011, 11, tradução nossa)¹⁴.

Conclusão

O estudo permite concluir que é possível encontrar a argumentação e as explicações de ambas as vertentes teóricas para a análise de que a Alemanha é um país necessário para a determinação de ameaças cibernéticas na União

14 Do original em alemão: “Auf Ebene der Europäischen Union (EU) unterstützen wir geeignete Maßnahmen, die sich insbesondere aus dem Aktionsplan für den Schutz der kritischen Informationsinfrastrukturen ergeben. Außerdem unterstützen wir die Verlängerung und maßvolle Erweiterung des Mandats der Europäischen Agentur für Netzwerk- und Informationssicherheit (ENISA) in Hinblick auf die geänderten Bedrohungslagen im IKT-Bereich sowie die Bündelung von IT-Zuständigkeiten in EU-Institutionen. Die EU-Strategie der Inneren Sicherheit und die Digitale Agenda sind Wegweiser für weitere Aktivitäten.” (Bundesministerium des Innern 2011, 11).





Europeia. Todavia, as conclusões das duas abordagens teóricas, através da operacionalização das variáveis e dos indicadores elencados, são que os dados obtidos são insuficientes para confirmar a liderança da Alemanha a nível regional. Isto é, o indicador realista — ‘a definição de ameaça cibernética da União Europeia possui correlação conceitual, ontológica e temporal com as ameaças elencadas por Alemanha’ — e o indicador construtivista — ‘a definição de ameaça na União Europeia dependerá da identidade da Alemanha formada e projetada dentro do contexto da União Europeia’ — não são suficientes para comprovar se a Alemanha, além de necessária, é também o país líder na determinação de ameaças cibernéticas.

Do ponto de vista realista neoclássico, para poder afirmar se a Alemanha é também uma variável suficiente (isto é, além de país necessário, também país líder) para determinar as ameaças cibernéticas a nível regional, seria necessário acrescentar uma análise sobre a centralidade e a correlação de França e Reino Unido (países com grande poderio material e iniciativas cibernéticas) nas aproximações da União Europeia; bem como, analisar a tomada de decisão nas instituições da União Europeia para verificar se houve protagonismo das burocracias alemãs no desenvolvimento das iniciativas que resultaram nos documentos e nas instituições formais do bloco. Da mesma forma, uma argumentação construtivista coloca que a pesquisa até aqui não consegue determinar se a narrativa alemã é predominante ou se entra em uma hierarquia de narrativas na União Europeia, pois seria necessária a comparação de outras narrativas fortes nas discussões sobre o ciberespaço. Propõe-se, pois, a incorporação destas variáveis e dos casos elencados como futura agenda de pesquisa para expansão do esforço científico iniciado com este trabalho.

Por fim, dado que resultados semelhantes foram alcançados partindo-se de investigação inicial de um mesmo caso de análise, há indícios de que haveria possibilidade de interconexão entre as duas abordagens teóricas. Obviamente, os resultados encontrados partiram de pressupostos ontológicos diferentes, analisados sobre lentes próprias em relação à determinação de ameaças, e não se tem certeza se uma pesquisa comparativa, com maior número de casos, manteria essa aproximação. Independentemente disso, o que se percebe é uma complementaridade passível de ser atingida no que se refere à construção do conceito de ameaças no ciberespaço já que, substancialmente, a incorporação do ciberespaço nas políticas e nos atores analisados deu-se em uma relação tanto de materialidade quanto de imaterialidade. Já que o realismo neoclássico considera variáveis internas e comportamento racional dos atores estatais, o construtivismo





convencional permite abrir a caixa preta da racionalidade, incluindo questões contextuais a um nível mais profundo. Portanto, os esforços desta pesquisa para a incorporação do ciberespaço nos debates teóricos sobre percepção de ameaça, incorporando o nível regional, visam contribuir para a consolidação de importante agenda de pesquisa empírica e teórica nos Estudos de Segurança.

Referências

- Bendiek, Annegret. 2018. “The EU as a Force for Peace in International Cyber Diplomacy”. *German Institute For International And Security Affairs*, Berlin, 19 (19): 1-8.
- Bershidsky, Leonid. 2019. “Why Germany’s Worst Data Leak Isn’t Such a Scandal: Hackers worked for months but seem to have found little incriminating data”. *Blomberg Opinion*. Acessado em: 23 de novembro de 2019 < <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-01-07/why-germany-s-god-hack-wasn-t-such-a-scandal> > .
- Bertucci, Mariano E, Jarrod Hayes and Patrick James. 2018. “A New Look at Constructivism” In *Constructivism Reconsidered: Past, Present and Future* edited by Mariano E. Bertucci, Jarrod Hayes, Patrick James, 1-14. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Bundesministerium der Verteidigung. 2016. *Weissbuch: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung.
- Bundesministerium des Innern. 2005. *Nationaler Plan zum Schutz der Informationsinfrastrukturen (NPSI)*. Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium des Innern. 2009. *Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie)*. Berlin: Bundesministerium des Inner.
- Bundesministerium des Innern. 2011. *Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland*. Berlin: Bundesministerium des Inner.
- Bundesministerium des Innern. 2016. *Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland 2016*. Berlin: Bundesministerium des Inner.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung. 2019. “Cybersecurity research to boost Germany’s competitiveness”. Acessado em: 23 de novembro de 2019 < <https://www.bmbf.de/en/cybersecurity-research-to-boost-germany-s-competitiveness-1418.html> > .
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2016. *Digital Strategie 2025*. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- Cavelty, Myriam Dunn. 2018. “Europe’s cyber-power”. *European Politics and Society*, 19 (3): 304-320. Acessado em 07 de abril de 2020 < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23745118.2018.1430718> > .





- Comissão Europeia. Comunicado Conjunto nº JOIN (2017) 450. Bruxelas, 13 de setembro de 2017. *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu ao Conselho: Resiliência, dissuasão e defesa reforçar a cibersegurança na UE*. Bruxelas. Acessado em 03 de julho de 2019. < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017JC0450&from=EN> > .
- Cornut, Jérémie. 2018. “New Wine into a (Not So) Old Bottle? Constructivism and the Practice Turn”. In *Constructivism Reconsidered: Past, Present and Future*, edited by Mariano E. Bertucci, Jarrod Hayes and Patrick James. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Dennison, Susi, Ulrike Esther Franke and Pawel Zerka. 2018. “The nightmare of the dark: the security fears that keep Europeans awake at night”. *European Council on Foreign Relations*. Acessado em 23 de novembro de 2019 < https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the_nightmare_of_the_dark_the_security_fears_that_keep_europeans_awake_at_n > .
- Dyson, Tom. 2010. *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*. London: Palgrave Macmillan. Kindle edition.
- European Commission. Joint Communication nº JOIN (2013) 1. Brussels, February 7th, 2013. *Joint Communication to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Cybersecurity Strategy of the European Union: an Open, Safe and Secure Cyberspace*. Brussel. Acessado em 03 de julho de 2019 < <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%206225%202013%20INIT> > .
- European Commission. Joint Communication nº JOIN. 2018. “Cybersecurity Act”. Acessado em 03 de julho de 2019 < https://ec.europa.eu/commission/news/cybersecurity-act-2018-dec-11_en > .
- European Commission. Joint Communication nº JOIN. 2019. “What is the Digital Single Market about”. 2019. Acessado em 03 de julho de 2019 < <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/ict/bloc-4.html> > .
- European Union Agency for Cybersecurity 2019. “About ENISA”. Acessado em 02 de julho de 2019 < <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa> > .
- Federal Republic of Germany. 2014. *Digital Agenda 2014-2017*. Berlin: Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, Federal Ministry of the Interior and Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure.
- Federal Republic of Germany. 2018. *Artificial Intelligence Strategy*. Berlin: Federal Ministry of Education and Research, the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, and the Federal Ministry of Labour and Social Affairs
- Fischerkeller, Michael. 2017. “Incorporating Offensive Cyber Operations into Conventional Deterrence Strategies”, *Survival*, 59 (1): 103–134.





- Greathouse, Craig B. 2014. "Cyber War and Strategic Thought: Do the Classic Theorists Still Matter?" In: *Cyberspace and International Relations: Theory, Prospects and Challenges*, edited by Jan Frederik Kremer and Benedikt Müller, 21-40. Heidelberg: Springer.
- Guzzini, Stefano. 2000. "A reconstruction of Constructivism in International Relations". *European Journal of International Relations*, 6. (2): 147-182.
- Handelsverband Deutschland. 2019. *Frühjahrspresskonferenz Handelsverband Deutschland*. Powepoint Presentation, Düsseldorf, 24 April 2019 Acessado em 23 de novembro de 2019 < https://einzelhandel.de/images/presse/Pressekonferenz/2019/Fruehjahrens-PK/PK_Charts.pdf > .
- Hansman, Simon and Ray Hunt. 2005. "A taxonomy of network and computer attacks". *Computers & Security*, 24 (1):31-43.
- Herpig, Sven and Kira Messing. 2019. "Akteure und Zuständigkeiten in der deutschen Cybersicherheitspolitik". *Stigung Neue Verantwortung*. Acessado em 23 de novembro de 2019 < <https://www.stiftung-nv.de/de/publikation/akteure-und-zustandigkeiten-der-deutschen-cybersicherheitspolitik-3-auflage> > .
- Hopf, Ted. 1998 "The Promise of Constructivism in International Relations Theory". *International Security*, 23 (1): 171-200
- Internet World Stats. 2019. "TOP 25 countries with the highest internet penetration rates (users divided by population)". Acessado em 23 de novembro de 2019 em < <https://www.internetworldstats.com/top25.htm> > .
- Jepperson, Ronald L, Alexander Wendt and Peter J. Katzenstein, 1996. "Norms, Identity, and Culture in National Security" In: *The Culture of National Security Norms and Identity in World Politics*, edited by Peter J. Katzenstein, 33-78. New York: Columbia University Press.
- Jozwiak, Rikard. 2019. "EU Approves New Cyber-Sanctions Regime ahead of Parliament Elections. *Radio Free Europe*. Acessado em 03 de julho de 2019 < <https://www.rferl.org/a/eu-approves-new-cyber-sanctions-regime-ahead-of-parliament-elections/29947704.html> > .
- Katzenstein, Peter J. 1996. "Introduction: Alternative Perspectives on National Security" In: *The Culture of National Security Norms and Identity in World Politics*, edited by Peter J. Katzenstein, 1-32. New York: Columbia University Press.
- Kowert, Paul and Jeffrey Legro. 1996. "Norms, Identity, and Their Limits: A Theoretical Reprise" In: *The Culture of National Security Norms and Identity in World Politics*, edited by Peter J. Katzenstein, 451-497. New York: Columbia University Press, 1996.
- Lambach, Daniel. 2019. "The Territorialization of Cyberspace". *International Studies Review*, Oxford University Press < <https://doi.org/10.1093/isr/viz022> > .





- Latici, Tania. 2020. “Understanding the EU’s Approach to Cyber Diplomacy and Cyber Defence”. *European Parliamentary Research Blog (EPRS)*. Acessado em 01 de julho de 2019: < <https://epthinktank.eu/2020/05/29/understanding-the-eus-approach-to-cyber-diplomacy-and-cyber-defence/> < <https://epthinktank.eu/2020/05/29/understanding-the-eus-approach-to-cyber-diplomacy-and-cyber-defence> > .
- Macková, Veronika. 2013. “Cyber War of the States: Stuxnet and Flame virus opens new era of war”. *Policy Papers in Cyber Security*. CENAA, 2: 1–10. Acessado em 01 julho de 2019 < <http://cenaa.org/wp-content/uploads/2014/05/Veronika-Mackova-PP-No.-15-2013-Vol.-2.pdf> > .
- Maggi, Frederico, Marco Balduzzi, Ryan Flores; Lion Gu, and Vincenzo Ciancaglini. 2018. “Investigating Web Defacement Campaigns at Large”. In: *ASIA CCS '18*, June 4–8, 2018, Incheon, Republic of Korea. Acessado em 09 de dezembro de 2019 < http://www.madlab.it/papers/hackivism_asiaccs18.pdf > .
- Mccarthy, Daniel R. 2015. *Power, Information Technology, and International Relations Theory: The Power and Politics of US Foreign Policy and Internet*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mearsheimer, John J. 1995. “The False Promise of International Institutions”. *International Security*, Harvard, 19 (3): 5-49. Acessado em 23 de setembro de 2015 < <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0021.pdf> > .
- National Institute of Technology and Standards. 2013. “Security and Privacy Controls for Federal Information Systems and Organizations”. NIST Special Publication. Acessado em 09 de dezembro de 2019 < <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/SpecialPublications/NIST.SP.800-53r4.pdf> > .
- Odell, John, S. 2004. “Case Study Methods in International Political Economy”. In: *Model, Numbers and cases: Methods for Studying International Relations*, edited by Detlef F Sprinz and Yael Wollinsky. 56-80. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Reuters. 2017. “German cyber agency calls for authority to hack back: Spiegel”. Acessado em 04 de dezembro de 2019 < <https://www.reuters.com/article/us-germany-cyber/german-cyber-agency-calls-for-authority-to-hack-back-spiegel-idUSKBN1DM1XU> > .
- Robin, Patrice. 2018. “Germany” In: *National Cybersecurity and Cyberdefense Policy Snapshots* edited by Robert S. Dewar, Collection 1, 43-62. Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich.
- Schweller, Randall L. 2004. “Unanswered Threats”. *International Security*, 29 (2): 159-201.
- Shabtai, Shay. 2016. “The War After Next Is Here — What Does the Elephant Look Like?” *Defense & Security Analysis*, 32(4):312–320.
- Simsek, Ayhan. 2018. “German companies lost billions to cyber-attacks: Report”. Anadolu Agency. Acessado em 23 de novembro de 2019 < <https://www.aa.com.tr/en/economy/german-companies-lost-billions-to-cyber-attacks-report/1253827> > .





- Sterling-Folker, Jennifer. 2002. *Theories of International Cooperation and the Primacy of Anarchy: Explaining U.S. International Policy Making After Bretton Woods*. New York: State University of New York Press.
- Taliaferro, Jeffrey W. 2006. "State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State." *Security Studies*, 15 (3): 464-495.
- União Europeia. Diretiva nº 2016/1148, de 06 de julho de 2016. *Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de julho de 2016 Relativa a Medidas Destinadas a Garantir um Elevado Nível Comum de Segurança das Redes e da Informação em Toda a União*. Bruxelas, Acessado em 02 de julho de 2019 < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148&from=EN> > .
- União Europeia. Regulamento nº 2019/881, de 17 de abril de 2019. *Regulamento (UE) 2019/881 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019 Relativo à ENISA (Agência da União Europeia para a Cibersegurança) e à Certificação da Cibersegurança das Tecnologias da Informação e Comunicação e que Revoga o Regulamento (UE) No. 526/2013 (Regulamento Cibersegurança)*. Bruxelas. Acessado em 02 de julho de 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0881&from=EN>.
- Walt, Stephen. 1987. *The Origins of Alliances*. London: Cornell University Press.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wenkel, Rolf. 2017. "Germany in the digital slow lane". *Deutsch Welle (online)*. Acessado em 23 de novembro de 2019: < <https://www.dw.com/en/germany-in-the-digital-slow-lane/a-39187166> > .





O conceito de estabilização: implicações no campo das operações de paz contemporâneas

The concept of stabilization: implications in the field of contemporary peace operations

DOI: 10.21530/ci.v15n2.2020.1019

Gilberto Carvalho de Oliveira¹

Resumo

Este artigo examina a noção de estabilização dentro das doutrinas das potências ocidentais, particularmente dos EUA, e suas implicações no campo das operações de paz contemporâneas. Adotando as lentes analíticas dos Estudos para a Paz, o artigo procura mostrar que a elucidação do significado do rótulo estabilização não é mera questão de semântica, mas importa precisamente porque tem implicações explanatórias, normativas e conceituais importantes para a compreensão das mudanças em curso no modelo de intervenções internacionais justificadas em nome da paz. De uma perspectiva explanatória, o artigo sugere a hipótese de que as transformações mais recentes nas missões de paz da ONU, sobretudo o seu perfil cada vez mais intrusivo e ofensivo, refletem influências recebidas das experiências e doutrinas de estabilização desenvolvidas nas últimas duas décadas pelas potências ocidentais sob o guarda-chuva da OTAN. Indo além dessa preocupação explanatória, o artigo contribui para a compreensão das implicações normativas e conceituais que o foco na estabilização e suas fortes conotações estratégico-militares trazem para o tradicional papel de árbitro imparcial da ONU no campo da Resolução de Conflitos e para a agenda crítica dos Estudos para a Paz.

Palavras-chave: Estabilidade; Estabilização; Intervenções Internacionais; Paz; Transformação de Conflitos.

Abstract

This article examines the notion of stabilization within the doctrines of the Western powers, particularly the United States, and its implications in the field of contemporary peace operations. Adopting the analytical lens of Peace Studies, the paper seeks to show that

¹ Doutor em Relações Internacionais (Universidade de Coimbra, Portugal). Professor-Adjunto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador de Ensino do Bacharelado em Defesa e Gestão Estratégica Internacional. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6178678220600045>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6713-1126>; email: gilbertooliv@gmail.com

Artigo submetido em 29/10/2019 e aprovado em 04/05/2020.





elucidating the meaning of the label stabilization is not merely a matter of semantics, but matters precisely because it has important explanatory, normative and conceptual implications for understanding the ongoing changes in the model of international interventions justified in the name of peace. From an explanatory perspective, the article suggests the hypothesis that the most recent transformations in UN peace operations, especially its increasingly intrusive and offensive features, reflect influences received from the stabilization experiences and doctrines developed in the last two decades by Western powers under the NATO umbrella. Going beyond this explanatory concern, the paper contributes to understanding the normative and conceptual implications that the focus on stabilization and its strong strategic-military connotations bring to the UN traditional impartial role in the field of Conflict Resolution, and to the Peace Studies critical agenda.

Keywords: Conflict Transformation; International Interventions; Peace; Stabilization; Stability.

Introdução

Quando o termo estabilização apareceu, em 1996, no nome da Força de Estabilização liderada pela OTAN na Bósnia-Herzegovina (SFOR), praticamente nada se discutiu sobre as implicações conceituais desse termo no campo das operações de paz e pouco foi dito sobre as particularidades das tarefas a serem desempenhadas sob esse rótulo.² O fato de praticamente nenhuma missão, além da SFOR, ter sido associada ao termo estabilização no decorrer da segunda metade da década de 1990 fez com que esse rótulo não chegasse a atrair a atenção dos formuladores de políticas e do debate acadêmico daquela época, restando a impressão de que se tratava de uma opção terminológica sem implicações conceituais relevantes.

Essa situação mudou substancialmente a partir dos anos 2000, não só porque estabilidade e estabilização passaram a ser palavras-chaves associadas às campanhas militares lideradas pelos EUA e seus aliados da OTAN no Afeganistão e no Iraque, mas, também, porque o termo estabilização passou a figurar explicitamente no nome da operação conduzida pela coalizão internacional liderada pela Austrália no Timor Leste (ISF) e no nome de diversas operações de paz da

2 Este artigo apresenta resultados parciais da pesquisa “*Peacekeepers* em Guerra: O Uso da Força nas Missões de Estabilização da ONU”, financiada com uma bolsa de iniciação científica PIBIC CNPq/UFRJ (2018). Agradeço ao apoio do PIBIC CNPq/UFRJ e a todos os alunos que participaram das atividades de Iniciação Científica previstas no projeto.





ONU. Entre essas operações da ONU estão as missões no Haiti (MINUSTAH — Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti), na República Democrática do Congo (MONUSCO — Missão de Estabilização das Nações Unidas na RDC), no Mali (MINUSMA — Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas no Mali) e, mais recentemente, na República Centro-Africana (MINUSCA — Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas na RCA). Além desses casos particulares, o uso do termo estabilização popularizou-se nos discursos, resoluções e mandatos relacionados às operações de paz de uma forma geral.

No debate acadêmico, a popularização do termo estabilização começou a ser notada na primeira metade da década de 2010, tendo inspirado, em 2013, o lançamento da publicação *Stability: International Journal of Security and Development*, bem como uma bibliografia nascente focada nesse tema (Herbert 2013; Dennys 2014; Curran e Holtom 2015), seguida de outros estudos mais recentes que serão mencionados oportunamente ao longo deste artigo. Ainda que se observe a crescente presença do termo estabilização no vocabulário das intervenções internacionais contemporâneas, é notável a falta de precisão conceitual desse termo nas doutrinas dos Estados e organizações regionais e internacionais de modo geral e dentro da ONU em particular. Essa indefinição conceitual foi destacada no Painel Independente de Alto Nível sobre as Operações de Paz da ONU (*High-level Independent Panel on UN Peace Operations*), presidido pelo ex-Presidente do Timor Leste, José Ramos-Horta, em 2015. Esse documento, conhecido como Relatório HIPPO ou Relatório Ramos-Horta, expressou essa constatação através das seguintes palavras:

O Painel também nota que, na década passada, o Conselho de Segurança e o Secretariado usaram o termo “estabilização” para designar diversas missões de apoio à ampliação ou restauração da autoridade do Estado e, conforme se observa em pelo menos um caso, durante conflitos armados ainda em andamento. O termo estabilização tem uma gama variada de interpretações e o Painel acredita que o uso desse termo pela ONU requer uma clarificação (ONU 2015, § 111).

Este artigo envolve-se diretamente com os desafios conceituais acima destacados. Dada a lacuna existente no debate interno da ONU, conforme atesta o Relatório HIPPO, e a conseqüente indefinição desse termo nos documentos reguladores das operações de paz dentro daquela Organização, este artigo tenta





identificar os contornos conceituais da estabilização nos desenvolvimentos das doutrinas militares das potências ocidentais, ocorridos a partir das suas experiências dos anos 2000, principalmente no contexto das intervenções no Afeganistão e no Iraque. Usando as lentes analíticas dos Estudos para a Paz, procura-se mostrar que a elucidação do significado do rótulo estabilização não é mera questão de semântica, mas importa precisamente porque tem implicações explanatórias, normativas e conceituais importantes para a compreensão das mudanças em curso no campo das operações de paz contemporâneas.

De uma perspectiva explanatória, a análise aqui realizada sugere, com base no exame de documentos doutrinários e em fontes bibliográficas secundárias que começam a discutir o tema da estabilidade, que as missões de estabilização da ONU – sobretudo sua maior propensão ao uso da força e sua crescente vinculação a ações de combate, contra insurgência, contra terrorismo e operações de inteligência – refletem os desenvolvimentos ocorridos nas doutrinas ocidentais de estabilização. Indo além desta preocupação explanatória e assumindo perspectiva mais crítica e reflexiva, o artigo questiona não só os impactos normativos que o foco na estabilização e suas fortes conotações estratégico-militares produzem sobre o tradicional papel de árbitro imparcial da ONU no campo da Resolução de Conflitos, mas também as implicações conceituais que a subordinação da ideia de paz aos imperativos da estabilidade e segurança trazem para o debate sobre as operações de paz dentro da agenda crítica dos Estudos para a Paz.

Dentro desta proposta, o artigo segue estruturado em três seções. A primeira traça um panorama geral da emergência e do desenvolvimento dos contornos conceituais da estabilização nas doutrinas ocidentais de intervenção, particularmente dos EUA. A segunda seção mostra como a mais recente doutrina de estabilidade norte-americana apropria-se seletivamente de alguns conceitos-chave do campo das operações de paz, incluindo as noções de diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peace enforcement*, *peacekeeping* e *peacebuilding*, bem como de alguns debates críticos da agenda contemporânea dos Estudos para a Paz, relacionados à ideia de transformação de conflitos, subordinando-os ao quadro de referência geral da estabilidade e estabilização. A terceira seção discute, finalmente, as implicações explanatórias, conceituais e normativas desses desenvolvimentos doutrinários para a compreensão dos rumos atuais seguidos pelas missões de paz da ONU, destacando a importância do aprofundamento da reflexão crítica sobre a estabilização na agenda de pesquisa contemporânea sobre as operações de paz.





A Estabilização nas Doutrinas das Potências Ocidentais

A partir da primeira metade da década de 2000, impactadas pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, as potências ocidentais direcionaram parte significativa de seus esforços externos para ações no Oriente Médio no contexto da chamada “guerra global contra o terrorismo”. Refletindo os desafios militares enfrentados nos momentos subsequentes às invasões do Afeganistão e Iraque, incluindo a ação de grupos terroristas e insurgências, bem como os desafios colocados pela remoção dos regimes anteriormente existentes e pelas reformas institucionais e medidas de desenvolvimento voltadas para reconfiguração daqueles Estados, emergiram nos EUA e Reino Unido doutrinas especificamente rotuladas pelo termo estabilização, bem como unidades burocráticas nas estruturas ministeriais de defesa de outras potências, como Canadá, Dinamarca, Holanda e Austrália, focadas nas ações de estabilização (Herbert 2013; Dennys 2014). A ideia de estabilização que emergiu nesse contexto incluía, portanto, desde operações típicas de guerra e ações de contra terrorismo e contra insurgência até reformas institucionais e medidas de desenvolvimento típicas de construção de Estado.

Esta seção examina como esses desenvolvimentos doutrinários se mostraram no caso particular dos EUA. Justifica-se esta opção analítica pelas limitações impostas pela extensão deste artigo – o que dificultaria a discussão aprofundada, caso a caso, das doutrinas de estabilização de outras potências ocidentais –, mas, principalmente, porque a doutrina norte-americana representa o esforço mais explícito, abrangente e sistematizado de definição da estabilidade e da estabilização. Desse modo, ainda que as concepções e arranjos burocráticos de outras potências ocidentais possam apresentar nuances em relação ao caso dos EUA, o ponto fundamental na discussão deste artigo é que essas doutrinas partem dos desafios comuns encontrados nas campanhas militares lideradas pela OTAN a partir de 2001 e que os desenvolvimentos doutrinários norte-americanos, por sua abrangência, representam uma espécie de arcabouço conceitual geral que sintetiza a forma como as potências ocidentais enxergam a ideia contemporânea de estabilização.

A doutrina de operações de apoio à paz (*peace support operations*) dos EUA convergiu para uma doutrina de estabilização a partir de 2005. Isso ocorreu quando o Departamento de Defesa, através da Diretiva DoDD 3000.05 (reeditada em 2009 como Diretiva DoDI 3000.05), definiu as operações de estabilidade como sendo “as atividades militares e civis conduzidas através do espectro entre paz e conflito





para estabelecer ou manter a ordem em Estados e regiões” (EUA 2005, 2). Nessa diretiva, o Departamento de Defesa declarava que as operações de estabilização constituíam “uma missão militar central dos EUA”, com prioridade “comparável às operações de combate”, e que embora muitas tarefas de estabilização fossem melhor desempenhadas por profissionais civis locais, estrangeiros ou norte-americanos, “as forças militares dos EUA deveriam estar preparadas para executar todas as tarefas necessárias à manutenção e ao estabelecimento da ordem quando os civis não as pudessem desempenhar” (EUA 2005, 2).

Segundo o Subsecretário de Defesa para Políticas (*Under Secretary of Defense for Policy*), no Relatório intitulado *Preserving Stability Operations Capabilities to Meet Future Challenges* (EUA 2012, 9), esses desenvolvimentos doutrinários provocavam uma mudança significativa de cultura institucional nas Forças Armadas norte-americanas. O que essas palavras queriam dizer é que as operações de combate (nas guerras convencionais entre Estados) e as operações de apoio à paz (ou “operações outras que não a guerra”), tradicionalmente vistas como distintas e mutuamente excludentes na cultura militar norte-americana, passavam agora a ter fronteiras mais fluídas e indefinidas. Isso provocava uma mudança cultural e institucional que fazia com que as atividades relacionadas à manutenção da paz, à ocupação e administração pós-conflito, à contra insurgência e à estabilização fossem integradas em uma abordagem de amplo espectro, ao lado das operações de combate convencionais. Isto refletia, com maior propriedade, o perfil do envolvimento militar dos EUA nos chamados “conflitos de baixa intensidade”, incorporando as lições aprendidas nas décadas de 1990 e 2000 em intervenções na Somália, no Haiti, nos Balcãs e, principalmente, nos momentos subsequentes às invasões do Afeganistão e do Iraque (EUA 2012, 16).

O que parece crucial, em função desses desenvolvimentos originados nos anos 2000 e início da década atual, é que as noções de estabilidade e estabilização passaram a ser doutrinariamente articuladas nos documentos militares dos EUA como o conceito organizador do preparo das forças armadas para operar dentro de uma “abordagem abrangente” (*comprehensive approach*), em coordenação com as mais variadas agências civis e militares. Isso ocorreria em um *continuum* entre paz e guerra, onde passavam a mesclar-se operações de combate, contra insurgência, contra terrorismo, combate às drogas, combate à criminalidade organizada, reconstrução, desenvolvimento, fortalecimento institucional do Estado, resposta a desastres naturais, ações humanitárias, manutenção da paz, etc. Para isto, afirmava o Relatório *Preserving Stability*, as forças militares deveriam preparar-se para





conduzir operações “ao longo de todas as fases dos conflitos e através de todo o espectro de operações militares, incluindo ações de combate e não-combate” (EUA 2012, 9-10), bem como superar as “barreiras culturais” à coordenação interagências para operar com atores não pertencentes ao Departamento de Defesa dentro do *continuum* entre paz e guerra que caracterizava a abordagem abrangente da estabilidade (EUA 2012, 16-18).

Há que se destacar nesse salto conceitual, que encontra a sua forma mais avançada na recente versão da doutrina de estabilidade – *Joint Publication 3-07* (EUA 2016) –, alguns aspectos fundamentais para a compreensão das nuances da noção de estabilização no campo das operações de paz. O primeiro aspecto que chama a atenção nesta recente revisão é o fato de ela modificar a doutrina anteriormente intitulada “Operações de Estabilidade”, passando a ser designada apenas pelo termo “Estabilidade”. Nessa revisão, a diferença entre estabilidade e estabilização é colocada nos seguintes termos:

A estabilidade pode ser descrita como a caracterização abrangente dos efeitos criados pelas atividades do Governo dos Estados Unidos (GEUA), fora dos EUA, usando um ou mais instrumentos do poder nacional para minimizar, se não eliminar, a instabilidade econômica e política e outros condutores de conflitos violentos em um ou mais dos cinco setores de estabilidade concebidos pelo GEUA (segurança, justiça e reconciliação, assistência humanitária e bem-estar social, governança e participação, estabilização econômica e infraestrutura).

(Desse modo), a estabilização é o processo pelo qual os atores militares e não militares aplicam coletivamente vários instrumentos de poder nacional para enfrentar os condutores do conflito, promover as resiliências da nação anfitriã e criar as condições para uma paz e segurança sustentáveis (EUA 2016, ix).

Alguns aspectos cruciais precisam ser observados nessa redefinição. Em primeiro lugar, a estabilização e a estabilidade deixam de ser definidas como um tipo particular de operação, conforme foram originalmente articuladas nas versões anteriores da doutrina norte-americana. Na revisão de 2016, a noção de estabilização passou a ser definida como um “processo” e a estabilidade como o seu “efeito”. Esta não é uma mudança sutil, pois amplia extraordinariamente o quadro de aplicação desses termos e resolve, do ponto de vista conceitual, possíveis sobreposições ou contradições com outros tipos de operação. Redefinidas, respectivamente, como processo e efeito, e não mais como um tipo específico de





operação, as noções de estabilização e estabilidade assumem limites suficientemente vagos, flexíveis e abrangentes para se tornarem compatíveis com o vasto leque de operações de combate e não-combate previstos na doutrina militar norte-americana. Desse modo, o processo de estabilização ajusta-se a todas as situações possíveis dentro do *continuum* entre paz e guerra, tornando-se aplicável, segundo a doutrina, em tempos de paz (através de presença militar, assistência a forças de segurança, cooperação na área de segurança); em respostas a crises e operações contingentes de alcance limitado (através de ações de *peace enforcement*, assistência humanitária, operações de evacuação de não combatentes, apoio a missões civis); em operações de ataque, incluindo bombardeios e invasões (que, embora não envolvam diretamente ações de estabilidade, geralmente requerem considerações sobre estabilização em seu planejamento), e em operações de contra insurgência (que, por serem geralmente muito prolongadas, requerem, segundo a doutrina, um equilíbrio entre ações ofensivas, defensivas e de estabilidade durante toda a operação) (EUA 2016, ix-x).

Em segundo lugar, partindo do ponto de vista de que a categoria de “Estado frágil” (*fragile state*) constitui, do ponto de vista doutrinário norte-americano, a raiz mais profunda da instabilidade (EUA 2016, I-6), o documento não deixa dúvidas quanto à receita para a estabilidade: a transformação do “Estado frágil” em Estado estável, através de um processo de expansão e fortalecimento da autoridade central inspirado no modelo liberal de Estado ocidental (democracia, boa governança, reforma no setor de segurança, garantia da lei e da ordem, direitos humanos e economia de mercado) (EUA 2016, II-1-8).

Um terceiro ponto relevante a notar na doutrina de estabilidade dos EUA é que o envolvimento das forças combinadas norte-americanas nos esforços de estabilização em nações estrangeiras é orientado basicamente pela visão interna dos EUA e deve ser compatível com os objetivos estratégicos e interesses nacionais norte-americanos. Além disso, os processos de estabilização envolvem quaisquer tipos de operações e iniciativas de intervenção e cooperação, de modo que o conceito de estabilização emerge na doutrina norte-americana como um processo global e abrangente, aplicável a operações relacionadas à prevenção de conflitos (usando o aparato militar no apoio aos esforços diplomáticos antes, durante e depois de crises, bem como na cooperação na área de segurança e operações de presença durante tempos de paz); à assistência humanitária internacional (mobilizando as forças combinadas para aliviar diretamente ou reduzir o sofrimento humano, a doença, a fome ou a privação); a operações de





paz (colocando as forças combinadas para atuar como forças de *peacekeeping*); a operações de combate em larga escala (ofensivas ou defensivas); a operações de defesa interna (de repressão a movimentos subversivos, criminalidade, terrorismo e outras ameaças à segurança doméstica), e a operações de contra insurgência e guerras não convencionais (EUA 2016, V-1-9).

Há que se destacar, ainda, um quarto aspecto relevante na doutrina de estabilidade dos EUA: o papel central das forças sob controle do Departamento de Defesa no processo de estabilização. Ainda que a doutrina faça menção à parceria entre militares e agências civis e à necessidade de conectar os esforços militares aos esforços civis (EUA 2016, II-1, II-9), é importante notar que o foco da doutrina está no papel das forças combinadas do Departamento de Defesa, seja como responsáveis principais pela condução das ações de estabilização, seja como executores de ações em apoio às tarefas de responsabilidade primária de agências ou organizações civis. Dessa perspectiva, as tarefas envolvidas no processo de estabilização e sua vinculação às forças sob controle do Departamento de Defesa assumem um leque de possibilidades, que vão desde ações voltadas para o estabelecimento da segurança; ações de promoção, restauração e manutenção da ordem pública; ações voltadas para a restauração de serviços essenciais; até ações de apoio à governança, à economia e ao desenvolvimento (EUA 2016, II-10-16).

Nesse quadro geral, não há como deixar de notar a primazia da dimensão militar e dos cálculos estratégicos, bem como a centralidade do Departamento de Defesa na condução dos esforços de estabilização. Levando em consideração o quadro de referência geral traçado na doutrina norte-americana, percebe-se que os EUA consideram que quaisquer atividades relacionadas ao fortalecimento da governança e ao desenvolvimento servem ao propósito central de assegurar um ambiente de estabilidade que atenda aos objetivos de segurança buscados pelo comando militar da missão. Dessa perspectiva, uma vez exercido o controle militar de determinada área através do uso da força pelos interventores, todos os outros meios e ações relacionadas à governança e ao desenvolvimento têm o propósito de apoiar a manutenção da estabilidade alcançada pela ação militar. Isto significa que o uso robusto da força pelos atores externos, em um primeiro momento, e a gradual transferência da capacidade do monopólio dos meios de coerção para uma entidade política central na sociedade alvo da intervenção – através da extensão e do fortalecimento da autoridade do Estado e de medidas relacionadas à reforma do setor de segurança e de garantia da lei e da ordem – são os propósitos centrais dos processos de estabilização.





Operações de Paz e Transformação de Conflitos na Doutrina de Estabilidade Norte-Americana

No quadro geral traçado na recente versão da doutrina de estabilidade norte-americana – *Joint Publication 3-07* (EUA 2016) – é interessante notar o modo como as operações de paz são articuladas dentro do processo de estabilização. A este respeito, a doutrina é categórica: “a maioria das operações de paz tem o propósito de manter ou restabelecer a estabilidade na nação hospedeira” (EUA 2016, V-5). Note-se, portanto, que o propósito central das operações de paz, dentro dessa articulação retórica, passa a ser a estabilidade, em vez da paz, o que levanta questões cruciais do ponto de vista dos Estudos para a Paz, que serão alinhavadas ao final deste artigo. Além desse aspecto, a doutrina enfatiza que as operações de *peacekeeping* são geralmente instauradas para resolver conflitos complexos em situações de instabilidade, muitas vezes sem o consentimento das facções em luta, o que faz com que os princípios tradicionais do *peacekeeping* não sejam aplicáveis em muitos casos. Daí a necessidade de que tais operações sejam guiadas por “um plano político-militar”, orientado pelo mandato (emitido pela ONU ou por outras organizações como a OTAN) e que as capacidades civis e militares sejam aplicadas em todo o seu espectro de possibilidades (EUA 2016, V-5). Isso, em termos estratégicos, significa usar a força nos mais variados graus de intensidade e interferir nos processos políticos internos caso seja necessário ao cumprimento do mandato.

Desse modo, o que a doutrina sugere é que, sendo a estabilidade o propósito final da maioria das operações de paz e a estabilização o processo para se atingir tal objetivo, a imparcialidade e o uso limitado da força deixam de ser princípios fundamentais. São os objetivos do processo de estabilização definidos no mandato que passam a guiar a ação. Embora a flexibilização dos princípios tradicionais do *peacekeeping* não seja movimento particularmente novo e exclusivo dos processos de estabilização – já tendo sido diagnosticado e discutido no debate geracional, particularmente no contexto mais robusto da chamada terceira geração de *peacekeeping* (Ramsbothan, Woodhouse e Miall 2008, 147; Kenkel 2013, 130-132) – é importante notar que os desenvolvimentos introduzidos na doutrina norte-americana de estabilidade levam tal flexibilização a outro patamar qualitativo.

Para compreensão mais rigorosa dessa questão, é conveniente examinar algumas nuances de significado do debate sobre *peacekeeping* robusto que emergiu nos anos 2000, no contexto do Painel das Nações Unidas sobre as Operações de





Paz, cujas recomendações finais foram expressas no chamado Relatório Brahimi (ONU 2000). Apesar do termo “robusto” aparecer diversas vezes no Relatório, o significado desse termo não foi definido precisamente no texto do documento. Ainda assim, é possível perceber que a noção de robustez, da forma como empregada pelos membros do Painel, tinha sentido operacional e tático, defensivo, diretamente relacionado à necessidade de adotar uma “postura robusta da força” (ONU 2000, § 4), através da definição de regras de engajamento e de uma autoridade clara para decidir sobre a aplicação da força militar no *peacekeeping*. Essa postura robusta exigia, segundo o Relatório, “forças mais numerosas, mais bem equipadas”, capazes de mostrar aos *spoilers*³ “uma ameaça dissuasória” por parte da ONU (ONU 2000, § 51), sem, contudo, desfazer-se dos princípios do *peacekeeping*, que continuavam a ser enfatizados no documento como fundamentais, embora reinterpretados para permitir uma postura defensiva mais robusta, que garantisse a proteção do próprio pessoal da ONU, da população civil e do mandato (ONU 2000, § 48-50).

Embora essa ideia de robustez tenha emergido no vocabulário da ONU no início dos anos 2000, refletindo uma flexibilização do *peacekeeping* tradicional, que já se mostrava na prática desde os anos 1990, a noção de *peacekeeping* robusto só passou por uma tentativa de definição doutrinária no final da década de 2000, conforme mostram alguns documentos internos da ONU daquele período, como o *UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, também conhecido como *Capstone Doctrine*. Esse documento definiu o *peacekeeping* robusto como uma postura defensiva, adotada ao nível tático (ONU 2008, 90), e procurou desfazer a confusão conceitual entre *peacekeeping* robusto e *peace enforcement* nos seguintes termos:

Embora no fundo possam parecer similares, o *peacekeeping* robusto não deve ser confundido com o *peace enforcement* tal como concebido sob o Capítulo VII da Carta. O *peacekeeping* robusto envolve o uso da força ao nível tático com a autorização do Conselho de Segurança e consentimento da nação hospedeira e/ou das partes em conflito. O *peace enforcement*, ao contrário, não requer o consentimento das partes principais e pode envolver o uso da força militar ao nível internacional ou estratégico ... (ONU 2008, 34-35).

Portanto, o que é crucial perceber com base na *Capstone Doctrine* é a tentativa de limitar o significado do *peacekeeping* robusto a uma postura defensiva “ao nível

3 Termo geralmente usado no vocabulário da ONU para designar líderes, facções ou milícias armadas que, por razões diversas, usam a violência para minar o processo de paz.





tático”, exclusivamente para defender o mandato contra *spoilers* que coloquem alguma ameaça às populações civis e ao processo de paz sem, contudo, desfazer-se dos princípios tradicionais do *peacekeeping*. Dessa perspectiva, embora ambos sejam autorizados sob o Capítulo VII, três elementos fundamentais diferenciam o *peacekeeping* robusto do *peace enforcement*: o nível de decisão (tático no caso do *peacekeeping* robusto e político/estratégico no caso do *peace enforcement*), o consentimento do Estado alvo da intervenção e/ou das partes em conflito (que permanece como condição do *peacekeeping* robusto, mas é dispensável no caso do *peace enforcement*) e a postura adotada para o uso da força (exclusivamente defensiva no caso do *peacekeeping* robusto e ofensiva no caso do *peace enforcement*) (Tardy 2011, 154).

Em suma, ainda que a característica mais robusta da chamada terceira geração de operações de paz – observada na prática desde os anos 1990, refletida no Relatório Brahimi e codificada na *Capstone Doctrine* – tenha introduzido certo grau de tensão na aplicação dos princípios tradicionais do *peacekeeping*, especialmente no que se refere ao princípio de não uso da força, é importante notar que, pelo menos do ponto de vista doutrinário, manteve-se certa cautela dentro da ONU em relação à flexibilização dos princípios de consentimento e imparcialidade e um cuidado de limitar o uso da força, procurando-se definir precisamente as condições táticas em que o uso robusto da força poderia ser adotado nas operações de *peacekeeping* autorizadas sob o Capítulo VII. O que se nota na doutrina de estabilidade norte-americana, ao contrário, é que esses cuidados se dissolvem e a preocupação de se distinguir o *peacekeeping* do *peace enforcement* deixa de ter relevância. No modelo espectral de estabilidade, o uso da força passa a ser decidido ao nível estratégico, em intervenções que não dependem necessariamente do consentimento, e incorporam de forma menos problemática o objetivo de influenciar processos políticos – incluindo mudanças de regimes, como mostram os casos do Afeganistão e do Iraque, cujas experiências e lições aprendidas estão na base dos desenvolvimentos doutrinários sobre estabilidade e estabilização.

Para além da rearticulação das noções que compõem o modelo multidimensional de operações da paz da ONU, através da sua subordinação aos conceitos organizadores mais abrangentes de estabilidade e estabilização, é curioso também notar, na revisão da doutrina de estabilidade norte-americana de 2016, a apropriação seletiva de alguns conceitos muito particulares da agenda crítica dos Estudos para a Paz. Duas categorias são exemplares nesse sentido: a noção de causas ou raízes profundas dos conflitos (*root causes*) e a noção de transformação de conflitos.





No campo disciplinar dos Estudos para a Paz, as noções de raízes profundas e de transformação de conflitos têm sido pensadas e discutidas com forte carga crítica, na medida em que trazem para o debate sobre as intervenções internacionais a necessidade de promover transformações sociais que levem à superação das contradições estruturais e culturais existentes nas raízes da violência para que uma paz duradoura e localmente legitimada seja alcançada. Dessa perspectiva, a ideia de transformação de conflitos conecta-se a uma concepção emancipatória de *peacebuilding* (consolidação da paz), não só resgatando onexo entre paz positiva e justiça social originalmente pensado por Johan Galtung (1969, 1976), mas também introduzindo nos Estudos para a Paz a ideia de que os conflitos não são “resolvidos”, mas são “transformados” através de ampla gama de medidas, localmente enraizadas e legitimadas, que permitam superar as contradições sociais, políticas, econômicas e culturais que se encontram na base da violência (Galtung 1996; Väyrynen 1999; Lederach 2003).

Ainda que se deva notar a pluralidade de abordagens e pontos de vistas particulares sobre a transformação de conflitos, que não poderiam ser examinados dentro dos limites deste artigo,⁴ uma via para se pensar esse debate é situá-lo em termos de uma crítica à resolução de conflitos. A ideia de transformação de conflitos vincula-se fortemente à noção de mudança e justiça social e parte da insatisfação com a forma superficial como a agenda de resolução de conflitos lida com essa questão. Segundo Raimo Väyrynen (1999, 149), as receitas de pronto uso e a obsessão por resultados imediatos, que geralmente regem as medidas tradicionais, militares e diplomáticas, de resolução de conflitos deixam de considerar a complexidade estrutural e as profundas incompatibilidades de interesses e valores entre os atores que se envolvem em disputas violentas. Por esta razão, destaca Väyrynen, ao tentar controlar, conter ou eliminar a violência direta e superficial, as medidas convencionais de resolução de conflitos tendem a produzir resultados limitados e temporários, a menos que a necessidade de transformação do contexto social e cultural do conflito seja também considerada. Dessa perspectiva, o aspecto crucial para a transformação de conflitos é identificar as raízes mais profundas da violência e avaliar a maleabilidade dessas raízes, a fim de que os esforços de transformação possam levar a resultados duradouros (Väyrynen 1999, 151). Por outros termos, é preciso ir ao “epicentro” do conflito, lançando um olhar demorado que vá além da situação imediata e das questões

4 Para uma síntese da noção de transformação de conflitos, de suas bases conceituais e dos principais autores envolvidos neste debate, ver: Oliveira (2017).





presentes; que integre todos os níveis – micro, médio e macro – envolvidos no conflito; que possibilite o engajamento das vozes locais, especialmente as marginalizadas, dando centralidade às suas demandas de emancipação e autonomia; e, acima de tudo, que desenvolva uma perspectiva positiva sobre o conflito e suas potencialidades transformativas (Lederach 2003, 26-27, 31).

Esses aspectos relacionados à transformação de conflitos, introduzidos na agenda de Estudos para a Paz, principalmente a partir do final da década de 1990, ficaram tradicionalmente fora dos radares dos estudos estratégicos, das ciências militares e das preocupações práticas e doutrinárias das burocracias de defesa. Ao examinar a mais recente versão da doutrina de estabilidade dos EUA, é curioso notar, porém, que a menção às raízes profundas e à transformação de conflitos passa a ocupar lugar de destaque nas considerações sobre os processos de estabilização. No sumário executivo da publicação consta o seguinte:

Para entender o ambiente operacional (AO), a força combinada deve entender tanto as causas mais profundas quanto os vetores impulsionadores imediatos da instabilidade. As raízes referem-se às características estruturais profundas da nação hospedeira (NH) que contribuem para a sua vulnerabilidade ou resiliência frente ao estresse provocado por fatores internos e externos. Estes geralmente incluem uma mistura de fatores culturais, demográficos, sociológicos, econômicos, geográficos e/ou políticos. As causas profundas dão origem aos impulsionadores mais imediatos da instabilidade: a oportunidade, o motivo e os meios para violência (EUA 2016, x).

Mais adiante, ainda no sumário executivo da publicação, a transformação de conflito é definida como um dos fundamentos da estabilização, sendo articulada nos seguintes termos:

A etapa de transformação representa a ampla gama de tarefas de reconstrução pós-conflito, estabilização e construção de capacidades. As forças militares executam essas tarefas em um ambiente relativamente seguro, livre de violência em grande escala, frequentemente para apoiar os esforços civis mais amplos.

(...) Os comandantes executam todas as tarefas de estabilidade dentro do quadro de transformação de conflitos, quer para resolver uma fonte de instabilidade ou para promover fatores mitigadores da violência. Durante o planejamento, os comandantes fazem todos os esforços para ver as tarefas de estabilidade através de uma lente culturalmente focada e examiná-las para além dos efeitos superficiais de primeira ordem (EUA 2016, x-xi).





Ainda relacionado a essas categorias, é importante observar que a doutrina de estabilidade norte-americana olha para as noções de raízes profundas e transformação de conflitos dentro do quadro analítico dos chamados “Estados frágeis”, entendidos como fontes de instabilidade e ameaças de segurança (EUA 2016, I-6). A noção de transformação de conflito entra nesse quadro com o objetivo de “consertar”, de forma eficaz, as falhas desse Estado, atuando tanto sobre as “raízes mais profundas” da instabilidade, quanto sobre os seus sintomas mais visíveis (EUA 2016, I-18). Desse ponto de vista, a transformação de conflitos é articulada como mecanismo de alteração das raízes profundas da instabilidade, atuando em conjunto com medidas de força em prol da estabilidade. Esses aspectos conceituais são úteis, segundo a doutrina norte-americana, porque permitem que a transformação, definida como um dos “fundamentos da estabilização”, possa ser conjugada com os “princípios das operações combinadas” no processo de “planejamento e execução das atividades militares voltadas para facilitar a estabilidade duradoura” (EUA 2016, I-18). Em síntese, em vez de buscar uma “paz” sustentável e duradoura, a transformação de conflitos é rearticulada na doutrina norte-americana para alcançar uma “estabilidade duradoura”.

Implicações para as Operações de Paz e a Agenda dos Estudos para a Paz

Embora não se possa desenvolver, dentro dos limites e propósitos assumidos neste artigo, uma análise dos processos decisórios e das razões que levaram o CSNU a incluir o termo estabilização no título das missões de paz da ONU no Haiti (MINUSTAH), RDC (MONUSCO), Mali (MINUSMA) e RCA (MINUSCA) – o que se pretende desenvolver em um estudo posterior –, não se pode deixar de destacar, ainda que preliminarmente, que essas missões assumiram, na prática, diversas características que se aproximam dos desenvolvimentos doutrinários examinados na seção anterior. Essas características têm sido identificadas por diversos autores que começam a se dedicar ao estudo empírico das missões de estabilização da ONU e à discussão das implicações desse conceito no campo das operações de paz.

Com base nessa bibliografia nascente, uma característica pode ser identificada em grande parte das chamadas missões de estabilização implementadas pela ONU ao longo das duas últimas décadas: o deslocamento de tropas para contextos





complexos, onde grupos ainda se encontram envolvidos em contestações violentas de poder, sem que existam as mínimas condições de uma paz a ser mantida e muito menos a ser consolidada (Aoi e De Coning 2017, 298-299). Para lidar com essas situações, essas missões têm reinterpretado os princípios de imparcialidade, consentimento e uso limitado da força que tradicionalmente pautaram a atuação da ONU, criando um contexto de ambiguidade normativa (Peter 2015; Laurence 2018) que não só dá margens para a elevação do grau de violência empregado pelas missões da ONU, inclusive ofensivamente (Aoi e De Coning 2017, 299), mas também para um aumento das percepções locais de que a ONU está assumindo um lado do conflito (Rhoads 2016). Dentro desse debate, alguns autores têm dado indicações de que os desenvolvimentos doutrinários e práticos das potências ocidentais têm influenciado os rumos das missões de estabilização da ONU, fazendo com que elas assumam um perfil mais violento e distante dos princípios tradicionais do *peacekeeping* (Curran e Holtom 2015; Peter 2015; Karlsrud 2015, 2017, 2018; Flavin e Aoi 2017).

As intervenções na RDC, no Mali e na RCA, todas coincidentemente rotuladas pela ONU como missões de estabilização, são exemplares nesse sentido, assumindo mandatos multidimensionais que combinam ações mais brandas, típicas de *peacemaking*, *peacekeeping* tradicional e *peacebuilding*, com ações violentas que fazem com que as tropas da ONU assumam, em algumas situações, as características de um exército em combate. Desse modo, ao mesmo tempo que apoiam o processo de paz e um projeto de *statebuilding* externamente controlado, supostamente comprometido com o restabelecimento do Estado central, as missões de estabilização da ONU adotam, em nome do fortalecimento e extensão dessa autoridade central, da salvaguarda das populações civis e da proteção do próprio pessoal da ONU contra a ação de grupos armados considerados ilegais, uma postura agressiva e politicamente parcial, que vai muito além das características anteriormente observadas no debate sobre *peacekeeping* robusto que se estabeleceu com base nas experiências dos anos 1990 e início da década de 2000. Nas atuais missões de estabilização no continente africano, tem sido sistemático o envolvimento das forças da ONU em operações de inteligência, em ações de contra insurgência e em operações de combate a grupos extremistas, incluindo o emprego de armas e equipamentos típicos de guerra (Karlsrud 2015, 2017, 2018), algumas vezes sem os símbolos tradicionais da ONU (Karlsrud 2015, 47), numa intensidade tal que não se observava anteriormente. Do mesmo modo, a flexibilização dos princípios de consentimento, imparcialidade e uso limitado da força dá claras indicações de





que as operações de paz contemporâneas têm passado por transformações que deixam margens para que a ONU passe a ser percebida no terreno como um ator politicamente interessado e, até mesmo, como mais uma parte no conflito (Peter 2015; Rhoads 2016; Kjeksrud e Vermeij 2017).

A criação, em 2013, de uma brigada internacional de intervenção vinculada à MONUSCO (*Force Intervention Brigade* — FIB), dotada, pela primeira vez na história das operações de paz, de um mandato explicitamente ofensivo, emitido pelo CSNU para apoiar as forças armadas da RDC na neutralização do grupo insurgente M-23 na região leste do país (CSNU 2013), talvez seja a ilustração mais emblemática dos desenvolvimentos recentes ocorridos no contexto das missões de estabilização da ONU. Na prática, a FIB introduziu na MONUSCO, sem os eufemismos tradicionalmente utilizados pelo CSNU na aprovação do uso robusto da força, uma linguagem mais explícita e um caráter claramente ofensivo, que abriu espaço para a atuação das forças da ONU em operações conjuntas com as Forças Armadas da RDC na neutralização de uma das partes em conflito, explicitamente designada como ilegal e inimiga. Para além do apoio de artilharia pesada, helicópteros de ataque, forças especiais (incluindo *snipers*) e unidades de infantaria (Kjeksrud e Vermeij 2017, 230), a FIB introduziu novas tecnologias de comunicação, vigilância e reconhecimento, tais como o uso de “drones” de vigilância aérea — usados pela primeira vez em uma missão da ONU — e o estabelecimento de redes comunitárias locais dotadas de telefones celulares para a coleta e transmissão de informações para as tropas da MONUSCO (Karlsrud 2015; Karlsrud e Rosén 2013).

Quando se consideram essas características das missões da ONU no continente africano e sua convergência para diversos elementos identificados na doutrina analisada nas seções anteriores, um aspecto crucial chama a atenção: a indicação de que os desenvolvimentos ocorridos nas doutrinas e práticas de estabilização das potências ocidentais podem ter-se refletido também nas resoluções e nas práticas da ONU, produzindo as mudanças em curso em suas missões de estabilização. Este é um ponto importante para aprofundamento e refinamento da pesquisa acadêmica sobre o tema aqui tratado pois sugere, por hipótese, que a introdução do termo estabilização no vocabulário das operações de paz da ONU resulta da influência das potências ocidentais, que têm projetado os seus desenvolvimentos doutrinários nacionais e suas experiências em ações de estabilização sob o guarda-chuva da OTAN nas resoluções e nas práticas de intervenção da ONU. Essas influências externas explicariam não só a falta de uma concepção precisa





do termo estabilização e da completa inexistência de definição sobre esse tema no debate conceitual interno da ONU, o que o Relatório HIPPO claramente reconhece (ONU 2015, § 111), mas, também, as transformações que têm dado às missões de paz um perfil mais agressivo e imparcial, incluindo o envolvimento das forças da ONU em ações de inteligência, contra insurgência e combate a grupos extremistas, nos moldes observados nas experiências das potências ocidentais em seus esforços de estabilização do Afeganistão e do Iraque nas últimas duas décadas.

Indo além dessa preocupação explanatória, não se pode deixar de destacar as implicações conceituais e normativas que o foco na estabilização traz para o campo das operações de paz. Usando as lentes críticas dos Estudos para a Paz – que têm concentrado parte significativa da sua atual agenda de pesquisa aos desenvolvimentos ocorridos no modelo de operações de paz, principalmente à instrumentalização de tais operações pelo projeto de engenharia social da paz liberal⁵ –, as transformações introduzidas pela noção de estabilização nas intervenções da ONU, da forma como começa a ser observada nas práticas de estabilização no continente africano, parecem problemáticas por uma série de razões. Em primeiro lugar, é preocupante que a articulação das missões da ONU, através do termo estabilização, possa reproduzir, no campo das intervenções em nome da paz, uma mistura de ações de *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding* com ações de contra insurgência, contra terrorismo, operações de inteligência e ações de combate nos moldes previstos nas doutrinas ocidentais de estabilização. Essa porosidade entre operações de paz e operações de combate, convencionais e não-convencionais, faz com que a flexibilização dos princípios do *peacekeeping*, que começou a ser problematizada no debate em torno da terceira geração de operações de paz, alcance agora, no contexto das missões de estabilização, patamar mais extremo, onde a decisão de usar a força e interferir na luta política das partes em conflito se dá ao nível estratégico de decisão dentro da ONU, claramente projetando no campo das operações de paz os desenvolvimentos doutrinários examinados na doutrina de estabilidade dos EUA.

Do mesmo modo, parece problemático que o conceito de *peacebuilding* e suas preocupações com as transformações estruturais e culturais necessárias à construção de uma paz prolongada e sustentável, nos termos pensados nos Estudos para a Paz, sobretudo na obra de Galtung (1969, 1976, 1990), e incorporados à “Agenda para a Paz” do Secretário-Geral da ONU Boutros-Ghali (ONU 1992), tenham

5 Para uma síntese desse debate, ver: Oliveira (2017).





sido instrumentalizados pelas estratégias militares de estabilização, tornando-se passíveis de serem combinados com operações de contra insurgência, contenção do terrorismo e criminalidade organizada, operações de combate, procedimentos de inteligência e outras ações que, tradicionalmente, ficavam fora do radar das operações de paz devido à erosão que isto poderia gerar na legitimidade da ONU. As missões de estabilização na RDC, no Mali e na RCA ilustram bem essa mistura de *peacebuilding*, expresso através de uma série de medidas de extensão e fortalecimento da autoridade central do Estado, com o uso robusto da força pelos *peacekeepers* para neutralizar e reprimir grupos armados considerados contrários aos esforços de paz, conforme mostra, de forma emblemática, o caso da FIB-MONUSCO.

Se o debate gerado pelo ambiente de violações em massa de civis e pelos fracassos da ONU de evitar tais catástrofes na primeira metade da década de 1990 levou, por um lado, a uma espécie de consenso sobre a necessidade de tornar as operações de paz mais robustas – conforme as recomendações do Relatório Brahimi (ONU 2000) e algumas tentativas de definição de *peacekeeping* robusto em documentos internos da ONU (ONU 2008), já discutidos anteriormente neste artigo –, os desenvolvimentos introduzidos pela noção de estabilização no campo das operações de paz, por outro lado, trazem a questão do uso da força para um patamar estratégico que radicaliza os termos do debate original sobre *peacekeeping* robusto. Enquanto a postura tradicional da ONU via as partes em conflito em certa simetria moral e evitava julgar os grupos em luta, através de critérios de certo e errado, legal e ilegal ou de culpabilidade e punição, os promotores da violência têm sido olhados no contexto das missões de estabilização contemporâneas como “criminosos”, “culpados” e “ilegais”, sendo as suas ações consideradas desvios de comportamento a serem “punidos” pelos *peacekeepers*, em vez de serem vistos como sintomas de um conflito político a ser mediado (Rhoads 2016, 2).

A consequência desse deslocamento de abordagem – onde a solução política tem sido substituída por receitas técnicas de construção do Estado externamente controladas, combinadas com medidas de força em um grau cada vez mais ofensivo – é que a liberdade de movimento do pessoal da ONU tem sido estrangulada. Executivos da ONU têm-se tornado *persona non grata*, missões têm sido vistas como indesejáveis e, o que parece mais grave, as instalações e o pessoal da ONU têm-se tornado alvos de ameaças, ataques e sequestros, levando os provedores de tropas a retirarem ou reduzirem os seus contingentes em um contexto que já se mostra fortemente impactado pela falta de recursos (Rhoads 2016, 4).





O crescimento vertiginoso nos índices de ataques e ameaças aos *peacekeepers*, que tem sido reconhecido no debate interno da própria ONU (ONU 2017), sugere que aquela Organização está perdendo sua aura de árbitro imparcial e passando a ser percebida como mais uma parte do conflito pelos grupos que não se sentem representados pelo grupo político-militar apoiado pela intervenção.

A apropriação seletiva de algumas categorias conceituais, originadas na agenda dos Estudos para a Paz, como as noções de causas ou raízes profundas dos conflitos e a noção de transformação de conflitos, parece igualmente problemática na medida em que opera um deslocamento do foco originalmente crítico e emancipatório desses conceitos para o foco instrumental e estratégico, próprio das doutrinas de estabilidade e estabilização. Se, na agenda dos Estudos para a Paz e no vocabulário tradicional da ONU, a transformação das raízes profundas dos conflitos é geralmente associada à noção de consolidação da paz (*peacebuilding*) e à construção de uma paz sustentável e duradoura, o que se nota no documento doutrinário norte-americano é uma rearticulação retórica, que coloca a transformação das raízes do conflito a serviço da “estabilidade duradoura”. Confinar os conceitos de consolidação da paz e transformação de conflitos dentro do quadro doutrinário da estabilização é problemático do ponto de vista dos Estudos para a Paz, pois isto trai todos os seus esforços, de mais de sessenta anos, de desenvolver uma agenda acadêmica comprometida com a conceptualização da paz em seus próprios méritos (Oliveira 2017, 151-156). É o imenso esforço conceitual e teórico de pensar a paz por meios pacíficos – e não a partir dos meios de força – que não consegue ser captado pelas doutrinas de estabilização estabelecidas pelas organizações burocráticas da segurança e defesa, fazendo com que suas concepções pareçam sempre minimalistas e redutoras aos olhos dos estudiosos da paz.

Conclusão

Este artigo procurou mostrar que o deslocamento de uma perspectiva centrada no conceito de paz para o conceito de estabilidade e estabilização tem implicações explicativas, normativas e conceituais importantes no campo das operações de paz contemporâneas. De uma perspectiva explanatória, os aspectos examinados indicam que a projeção dos desenvolvimentos ocorridos nas doutrinas ocidentais de estabilização sobre as operações de paz pode contribuir para explicar o perfil crescentemente ofensivo e intrusivo das intervenções da ONU nas últimas duas





décadas. De uma perspectiva normativa e conceitual, o artigo procurou contribuir não só para a compreensão dos impactos corrosivos que o caráter mais ofensivo e intrusivo das missões de estabilização geram sobre a legitimidade da ONU como árbitro imparcial, em um grau ainda mais elevado do que o evidenciado no debate sobre a chamada terceira geração de operações de paz, mas, também, para a compreensão das implicações conceituais da estabilização – e de suas fortes conotações estratégico-militares – no campo das operações de paz e na agenda crítica dos Estudos para a Paz.

Sobre esse último aspecto, o ponto crucial a notar é que as operações de paz e algumas noções críticas a elas relacionadas deixam de ser articuladas a partir do seu núcleo definidor central – a ideia de paz – e passam a ser condicionadas por preocupações mais próximas dos cálculos estratégico-militares, relacionados aos objetivos da estabilização. Dessa perspectiva, as operações de paz afastam-se do seu campo original de reflexão – os Estudos para a Paz, de onde emergiram os fundamentos conceituais estruturantes das noções de promoção, manutenção e consolidação da paz, bem como o debate crítico sobre raízes estruturais e culturais da violência e transformação de conflitos – e integram-se a um quadro de referência mais próximo das abordagens de solução de problemas e dos processos de planejamento militar ou de planejamento de comando para operações combinadas, nos moldes previstos na doutrina de estabilidade norte-americana. Dentro desse quadro, é porque as noções de *peacebuilding*, raízes profundas da violência e transformação de conflitos são instrumentais nos processos de estabilização, contribuindo para que os comandantes planejem as suas ações e consolidem os resultados militares alcançados em suas missões, e não por causa de suas conotações transformativas e emancipatórias, que esses conceitos adquirem centralidade dentro das doutrinas de estabilidade e estabilização. Estas considerações não podem ser ignoradas no debate contemporâneo sobre o que significa intervir em nome da paz.

Referências

Aoi, Chiyuki e Cedric De Coning. 2017. Conclusion: Towards a United Nations stabilization doctrine — stabilization as an emerging UN practice. In De Coning, Cedric, Chiyuki Aoi e John Karlsrud (eds.) *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*. London: Routledge, p. 288-310.





- CSNU. 2013. *S/RES/2098 (2013) — Security Council Resolution 2098 (2013)*. New York: UN Security Council.
- Curran, David e Paul Holtom. 2015. Resonating, Rejecting, Reinterpreting: Mapping the Stabilization Discourse in the United Nations Security Council, 2000-14. *Stability: International Journal of Security & Development*, v. 4, n. 1, p. 1-18.
- Dennys, Christian. 2014. *Military Intervention, Stabilisation and Peace: The search for stability*. London: Routledge.
- EUA. 2005. *Directive DoDD 3000.05*. Washington, D.C.: Department of Defense.
- EUA. 2012. *Preserving Stability Operations Capabilities to Meet Future Challenges — Biennial Assessment of Stability Operations Capabilities*. Washington, D.C.: Office of the Under Secretary of Defense for Policy.
- EUA. 2016. *Joint Publication 3-07: Stability*. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff.
- Flavin, William e Chiyuki Aoi. 2017. Us military doctrine and the challenges of peace operations. In De Coning, Cedric, Chiyuki Aoi e John Karlsrud (eds.) *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*. London: Routledge, p. 33-67.
- Galtung, Johan. 1969. Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, v. 6, n. 3, p. 167-191.
- Galtung, Johan. 1976. Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding. In Galtung, Johan (ed.) *Essays in peace research, vol. 2*. Copenhagen: Ejlers, p. 282-304.
- Galtung, Johan. 1990. Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, v. 27, n. 3, p. 291-305.
- Galtung, Johan. 1996. *Peace by Peacefull Means*. London: SAGE Publications.
- Herbert, Siân. 2013. *Stability and stabilisation approaches in multinational interventions. GSDRC Helpdesk, Research Report 966*. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
- Karlsrud, John. 2015. The UN at War: Examining the Consequences of Peace Enforcement Mandates for the UN Peacekeeping Operations in the CAR, the DRC and Mali. *Third World Quarterly*, v. 36, n. 1, p. 40-54.
- Karlsrud, John. 2017. New technologies and UN peacekeeping operations. In De Coning, Cedric, Chiyuki Aoi e John Karlsrud (eds.) *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*. London: Routledge, p. 271-287.
- Karlsrud, John. 2018. *The UN at War: Peace Operations in a New Era*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Karlsrud, John e Frederik Rosén. 2013. In the Eye of the Beholder? The UN and the Use of Drones to Protect Civilians. *Stability: International Journal of Security & Development*, v. 2, n. 2, p. 1-10.
- Kenkel, Kai Michael. 2013. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. *Rev. bras. polít. int.*, v. 56, n.1, p. 122-143.





- Kjeksrud, Stian e Lotte Vermeij. 2017. Protecting governments from insurgencies: The Democratic Republic of the Congo and Mali. In De CONING, Cedric, Chiyuki Aoi e John Karlsrud (eds.) *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*. London: Routledge, p. 227-246.
- Laurence, Marion. 2018. An 'Impartial' Force? Normative Ambiguity and Practice Change in UN Peace Operations. *International Peacekeeping*. DOI: 10.1080/13533312.2018.1517027 2018.
- Lederach, John P. 2003. *The Little Book of conflict transformation*. Intercourse: Good books.
- Oliveira, Gilberto C. 2017. Estudos da Paz: origens, desenvolvimentos e desafios críticos atuais. *Carta International*, v. 12, n. 1, p. 148-172.
- ONU. 1992. *A/47/277 (1992) — An Agenda for Peace*. Nova Iorque: United Nations.
- ONU. 2000. *S/2000/809 — Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*. Nova Iorque: United Nations.
- ONU. 2008. *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*. Nova Iorque: United Nations.
- ONU. 2015. *Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO Report)*. Nova Iorque: United Nations.
- ONU. 2017. *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business*. Nova Iorque: United Nations.
- Peter, Mateja. 2015. Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma. *Global Governance*, v. 21, p. 351-370.
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse e Hugh Miall. 2008. *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press.
- Rhoads, Emily Paddon. 2016. *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Tardy, Thierry. 2011. A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations. *International Peacekeeping*, v. 18, n. 2, p. 152-167.
- Väyrynen, Raimo. 1999. From Conflict Resolution to Conflict Transformation: A Critical Review. In Jeong, Ho-Won (ed.) *The New Agenda for Peace Research*. Aldershot: Ashgate, p. 135-160.





Entre a criminalização e a vitimização: Refugiados urbanos nas políticas do ACNUR

Between criminalization and victimization: Urban refugees in UNHCR policies

Doi: 10.21530/ci.v15n2.2020.1030

André Luiz Morais Zuzarte Bravo¹

Resumo

Segundo estimativas recentes, a maior parte dos refugiados no mundo vive em áreas urbanas. Em 1997, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) apresentou sua primeira política oficial sobre o tema. Amplamente criticada por criminalizar o refúgio urbano, a Agência se viu obrigada a rever suas diretrizes e reconhecer a necessidade de proteção dessa população em uma nova política lançada em 2009. A partir do estudo de ambas, este artigo analisa o processo de construção institucional do refugiado urbano. Argumenta-se que, embora distintas em seu teor, ambas (re)produzem crenças normativas atreladas à figura arquetípica do *refugiado genuíno*, a qual enfatiza vulnerabilidade e vitimização como marcadores de autenticidade da condição refugiada. Na política de 1997, tais traços foram mobilizados como forma de negar a legitimidade daqueles que se encontravam nas cidades; e, em 2009, como forma de justificar sua inclusão no espaço de assistência humanitária. A partir dessa leitura, este artigo sugere o diálogo com outras áreas do conhecimento como caminho para produção de políticas que rompam com uma visão estereotipada e que atendem para as múltiplas nuances que o urbano imprime ao refúgio.

Palavras-chave: ACNUR; Cidades; Refugiados Urbanos; Humanitarismo Urbano.

Abstract

According to recent estimates, most refugees in the world live today in urban areas. In 1997, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) presented its first official policy on the subject. Widely criticized for criminalizing the urban refuge, the agency was

1 Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. Professor de Relações Internacionais do Centro Universitário IBMR. Desde 2018, atua como agente de proteção no CEPRI (Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes) e pesquisador no CEDPIR (Centro de Estudos em Direito e Política de Imigração e Refúgio), ambos vinculados à Fundação Casa de Rui Barbosa. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2837-7208>; email: zuzarte.andre@gmail.com

Artigo submetido em 05/12/2019 e aprovado em 26/05/2020.





forced to revise its guidelines and to recognize the need for protection of this population in a new policy launched in 2009. Through the study of both policies, the article analyzes the process of institutional construction of the urban refugee. It is argued that, although distinct in their content, both (re) produce normative beliefs tied to the archetypal figure of the *genuine refugee* — which places emphasis on vulnerability and victimization as markers of authenticity of the refugee condition. In 1997 politics, such traits are mobilized as a way of denying the legitimacy of those in the cities; and, in 2009, as a way to justify its inclusion in the humanitarian assistance space. From this reading, the article suggests the dialogue with other areas of knowledge as a way to produce policies that break with an essentialized view and pay attention to the multiple nuances that the urban gives to the refuge.

Keywords: UNHCR; Cities; Urban Refugees; Cities; Urban Humanitarianism.

Introdução

O mundo está se tornando urbano. Esta é uma sentença rotineiramente repetida e confirmada por estatísticas e projeções que apontam para a formação de uma sociedade urbana global em um futuro próximo. Segundo relatório da ONU, atualmente 55% da população mundial vive em áreas urbanas e a expectativa é de que esta proporção aumente para 70% até 2050 (FAO, 2019). De acordo com Soja e Kanai (2007, 62), mais do que nunca, pode-se dizer que “toda a superfície da Terra é urbanizada em algum grau, das tundras siberianas à floresta tropical brasileira, até a calota glacial da Antártida”.

Seguindo essa tendência, estima-se que, tal como a população mundial, mais da metade das pessoas refugiadas no mundo encontra-se hoje vivendo em contextos urbanos, seja nas próprias cidades ou em suas cercanias. Fenômeno natural, tendo em vista que o assentamento urbano oferece tanto a refugiados quanto a solicitantes de refúgio maior liberdade de movimento e perspectivas de mobilidade social e econômica, em contraste com as restrições e controles impostos no regime de campos². Em 1997, o Alto Comissariado das Nações Unidas para

2 As menções a “campos” ao longo do artigo referem-se especificamente aos campos de refugiados — instalações temporárias construídas para fornecer proteção e assistência imediatas às pessoas forçadas a deixar seu país para escapar à perseguição, conforme descrito na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, relativos ao status dos refugiados. Nos campos, esses indivíduos são confinados em um mesmo espaço e submetidos a um rígido controle que restringe parcialmente ou integralmente sua liberdade de movimento. Refugiados urbanos, por sua vez, são aqui entendidos como qualquer refugiado que mora em uma área urbana ou periurbana, não em um campo de refugiados administrado por uma autoridade designada ou pelo ACNUR.





Refugiados (ACNUR) estimava em 200 mil o total de refugiados residindo nas cidades. Em 2001, esse número subiu para 1,9 milhões e, segundo dados mais recentes, chega a 61 % do total de refugiados³ (Marfleet 2007; ACNUR 2019).

Diante dessa realidade, nos últimos anos o ACNUR passou a adaptar suas políticas para lidar com as oportunidades e desafios enfrentados por indivíduos em situação de refúgio nas grandes cidades. Os passos iniciais foram dados ao longo da década de 1990. Em 1995, a temática foi objeto de um *discussion paper* que resumia as principais questões colocadas à Agência pelo trabalho em áreas urbanas. Em 1997, o ACNUR apresentou sua primeira política oficial sobre refugiados urbanos. Considerado um dos documentos mais controversos já produzidos pela Agência, sofreu duras críticas e contribuiu para o aprofundamento da discussão sobre a temática, envolvendo diferentes atores entre governos nacionais, ONGs e o próprio ACNUR. Mais de 10 anos depois, em 2009, a Agência lançou uma nova política sobre o tema, buscando romper com as diretrizes estabelecidas por sua antecessora.

A partir deste quadro, este artigo tem por objetivo analisar o processo de produção institucional do refugiado urbano⁴. Para tanto, centra-se no uso de bibliografia secundária, combinada à análise documental das fontes primárias do ACNUR relativas às políticas para refugiados no espaço urbano, especialmente as políticas de 1997 e 2009. Argumenta-se que ambas refletem crenças normativas atreladas à figura arquetípica do *refugiado genuíno* — a qual enfatiza a vulnerabilidade e condição de vítima como marcadores de autenticidade da condição refugiada, em franca oposição à figura (criminosa) do falso solicitante de refúgio. Na política de 1997, tal condição é mobilizada como forma de negar a legitimidade daqueles que se encontravam nas cidades e, em 2009, como forma de justificar sua inclusão no espaço de assistência humanitária.

3 Os números são apenas estimativas. Como será mostrado ao longo do artigo, o assentamento em meio urbano oferece uma série de desafios ao ACNUR, principalmente a dificuldade na identificação de refugiados, já que muitos preferem não se identificar como tais. Além disso, há uma enorme mobilidade desses indivíduos, o que dificulta uma contagem precisa. Mesmo assim, os números ajudam a dar uma ideia do crescimento do refúgio urbano ao longo dos anos.

4 Desde 2009, a temática do refúgio urbano se consolidou na agenda do ACNUR. No entanto, não houve o estabelecimento de nenhuma nova política acerca do refúgio urbano, de modo que as políticas de 1997 e 2009 mantêm sua centralidade para compreensão da temática: a de 1997 por ser a primeira política da Agência a reconhecer e estabelecer diretrizes sobre o refúgio urbano, e a de 2009, por estabelecer compromissos significativos que marcam um ponto de ruptura com sua antecessora e que servem como diretrizes à Agência até os dias atuais.





Ao partirem dessa visão pasteurizada, ambas fornecem respostas homogêneas que relegam o urbano a segundo plano. Em outras palavras, ao se apoiarem em uma (pressuposta) universalidade da experiência do refúgio, ignoram as nuances e desafios impostos pelo espaço em que se inserem. Emerge, assim, um urbano igualmente universal, retratado ora como espaço não legítimo de proteção, portanto, ameaçador ao refúgio; ora como espaço a aprofundar velhas vulnerabilidades, ameaçador, portanto, ao refugiado. Em ambas as leituras, a sombra dos campos se faz presente: em 1997, como único espaço legítimo de existência do refugiado *genuíno*; em 2009, como modelo a orientar a atuação do ACNUR nas cidades.

Será visto que, embora a temática do refúgio urbano tenha ganhado crescente relevância no âmbito do ACNUR e de estudos acadêmicos, ainda se faz necessário pensar políticas e práticas moldadas por um olhar mais atento às nuances no que diz respeito tanto ao refúgio quanto ao urbano. Desse modo, pretende-se iluminar que a vivência nas cidades, ao contrário do que pressupõe a retórica político-institucional, não é determinada exclusivamente pela condição de refugiado, mas por questões mais amplas — fruto da produção de um espaço urbano cada vez mais desigual, fragmentado e hierarquizado — que extrapolam as populações refugiadas e são compartilhadas por diferentes habitantes da cidade, especialmente aqueles localizados às margens. Sugere-se, ao final, o diálogo com outras áreas do conhecimento que apresentam reflexões sobre processos inerentes ao espaço urbano como forma de construção de uma compreensão mais ampla sobre essa temática.

A construção do refugiado genuíno e dos espaços legítimos de existência

A história do Regime Internacional de Refugiados pode ser dividida em duas fases principais. A primeira se inicia no pós Segunda Guerra Mundial, quando a criação do ACNUR, em 1950, e da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, sedimentaram, em nível internacional, o direito à proteção dos indivíduos em busca de refúgio. A necessidade de mão de obra para reconstrução da Europa Ocidental, aliada à economia aquecida dos países do Norte, garantiu a absorção de contingentes significativos de refugiados por esses países (Chimni 2004). Além disso, o fato da maior parte dos fluxos ser formada por indivíduos do leste europeu que fugiam do jugo comunista estimulou ainda mais a abertura das fronteiras: no





contexto da guerra-fria, a absorção desses contingentes foi usada para reafirmar a imagem do Ocidente como terra da liberdade, frente ao autoritarismo e às mazelas do bloco soviético (Loescher 2001).

Em meados da década de 1970, o arrefecimento do conflito entre as duas potências bem como da economia dos países do Norte mudou esse quadro, iniciando a segunda fase. O acolhimento de outrora foi substituído por crescente hostilidade contra a presença de refugiados, especialmente porque os fluxos agora eram, em sua maioria, provenientes do Sul (Chimni 2004; Fassin 2011). Nesse contexto, a proteção deu lugar à regulação: os países do Norte implementaram legislações migratórias restritivas e controles de fronteiras sob o argumento de frear a imigração ilegal.

É no bojo da consolidação desse viés regulatório que a figura do *falso solicitante de refúgio* torna-se dominante nas políticas e discursos midiáticos (Scheel e Squire 2014). Sua construção dá-se em estrita oposição à figura do *refugiado genuíno*: se estes migravam por não terem escolha, movidos pelo medo e pela necessidade de preservar suas vidas, aqueles migravam de forma estritamente deliberada, movidos pelo desejo e por razões puramente econômicas (Fassin 2011). Dessa leitura, depreende-se que a Agência é tomada como elemento central de distinção: enquanto o *refugiado genuíno* é definido por sua falta de agência política e excesso de vulnerabilidade, o *falso solicitante de refúgio* é concebido como imbuído de uma agência excessiva e até mesmo criminoso, patente na (suposta) violação do sistema de refúgio. Essa distinção entre vítima/criminoso reflete-se no binarismo legal/ilegal, que consolida-se como eixo central das políticas migratórias a partir de então (Scheel e Squire 2014).

Os atores pró-migrantes contribuíram para o acirramento dessa oposição. Como estratégia para sensibilizar a opinião pública à causa, enquadraram as populações refugiadas a partir de suas privações e dificuldades (Keck e Sikkink 1998; Landau 2014; Scheel e Squire 2014). A partir dos anos 1980, como nos mostra Malkki (1996), houve forte tendência no discurso humanitário e nos estudos sobre migração forçada de retratar refugiados simplesmente como vítimas indefesas e sem voz, ao invés de sujeitos dotados de agência e desejos. Essa tendência manteve-se com a frequente invocação de imagens que reforçavam sentimentos de desespero, desesperança e vitimização como forma de apelar à obrigação moral e legal dos países em salvar aqueles que arriscavam-se em perigosas jornadas em busca de proteção (Chouliaraki e Stolic 2017; Fehrenbach e Rodogno 2015; Scheel e Squire 2014).





Se, como nos diz Austin (1962), o discurso não é inócuo, mas, sim, prática (violenta) que constrói a realidade, pode-se imaginar os efeitos concretos da mobilização desse léxico humanitário para a produção do sujeito refugiado. A linguagem textual e visual usada para descrevê-los revela-se parte fundamental de como são interpretados e, conseqüentemente, de como se age em relação a eles (Bleiker et al 2013). Do discurso humanitário hegemônico centrado na vitimização surge, portanto, um *refugiado universal* a mobilizar intervenções padronizadas, igualmente universais. “Os refugiados deixam de ser pessoas específicas e tornam-se vítimas puras em geral: homem universal, mulher universal, criança universal e, juntos, família universal” (Malkki 1996, 378).

Em suma, cria-se uma corporalidade anônima e sem voz — processo no qual as nuances individuais são diluídas em uma grande massa amorfa e a-histórica, definida apenas pelo sofrimento e privação (Malkki 1996, 378). A identificação do refugiado genuíno passa a se dar em termos extralegais, envolvendo uma dimensão performativa (Fassin 2001). Nessa perspectiva, é um refugiado genuíno aquele cujo comportamento atende às expectativas consolidadas no imaginário coletivo sobre qualidades e atitudes que seriam inerentes a um autêntico refugiado: silêncio, passividade, aquiescência (Nyers 2006, xv).

O comportamento, assim, torna-se um marcador de autenticidade da condição de refugiado e todo traço de agência é interpretado tanto como sinal claro de sua *ilegalidade* quanto do apaziguamento da condição de refugiado, justificando, respectivamente, a negação da proteção e a suspensão da assistência. Ambas, proteção e assistência, saem do campo do direito e tornam-se questão de mérito: merecem ser assistidos e protegidos não mais os corpos ameaçados, mas apenas os corpos (mais) sofrendores (Fassin 2001; Fehrenbach e Rodogno 2015; Judge 2010).⁵

A atuação humanitária nos campos — alçados à condição de solução preferencial e durável no marco das políticas de fechamento de fronteiras — reflete, ao mesmo tempo que reforça, o olhar muitas vezes estereotipado sobre o refugiado. A teoria de Agamben (1998), ao associar esses espaços à noção de *vida nua*, tem sido particularmente importante para realçar como, nos campos, a ênfase no fornecimento do mínimo necessário para manutenção da vida biológica

5 Judge (2010), por exemplo, mostra como homens jovens solicitantes de refúgio têm mais chance de serem colocados no polo de *criminosos*, na medida em que as lentes dominantes sobre gênero atribuem aos corpos masculinos uma potência e agência que se opõem à vulnerabilidade e fragilidade atribuídas aos corpos femininos e infantis. Não à toa, grupos pró-migrantes frequentemente usam imagens de mulheres e crianças em suas campanhas, devido ao imaginário de vulnerabilidade atrelado a elas.





desconsidera qualquer traço de agência e individualidade do refugiado. Desejos e vontades individuais são diluídos em uma fórmula padrão, que visa a eficiência e não a singularidade. Desse modo, a prática humanitária, ao se guiar exclusivamente pela lógica da *necessidade*, interpreta qualquer desejo e ação para além do mínimo previsto como sinal a deslegitimar a condição de refúgio⁶.

Assim, o campo contribui para a consolidação da imagem universal do refugiado que é (re)produzida pelo discurso e pela prática humanitária. Nessa lógica, a ênfase excessiva/exclusiva no fornecimento de assistência básica, ao mesmo tempo em que baseia-se no arquétipo do refugiado genuíno, contribui para reforçá-lo. Desse modo, para além de produzir corpos, o discurso e prática humanitária atrelam esses corpos a espaços exclusivos de existência: refugiados de verdade, vítimas, habitam os campos; conseqüentemente, os que habitam outros espaços levantam dúvidas sobre sua legitimidade e tendem a ser tratados como ilegais.

É esse conjunto de expectativas consolidadas em torno do refugiado genuíno que permite compreender a relação do ACNUR com a questão do refúgio urbano, a partir da década de 1990. Questões logísticas ajudam a explicá-la parcialmente. Afinal, a maior possibilidade de movimento e, até mesmo, de anonimato oferecida pelas cidades representa um desafio à base territorializada, na qual sustentam-se as políticas do ACNUR, onde a entrega de assistência e proteção é pensada para espaços controlados, que oferecem maior grau de monitoramento e controle da população assistida (Crisp 1999; Marfleet 2007). No entanto, como será mostrado, não se trata apenas de uma questão logística, mas de crenças arraigadas sobre as expectativas em torno de sua condição.

Como já alertou Van Dijk (2009), as chamadas *vítimas* perdem facilmente a compaixão e a empatia dos demais tão logo não exibam o comportamento passivo considerado normal para elas. Seu alerta é fundamental para compreender não só o longo tempo que o ACNUR demorou para reconhecer a questão do refúgio urbano, mas principalmente a postura hostil e refratária que adotou em um segundo momento, após reconhecê-la. Na seção a seguir, será visto sob quais condições

6 Ao relatar seu diálogo com agentes humanitários trabalhando em campos na Tanzânia com refugiados do Burundi, Malkki (1996) ilustra com clareza esse ponto. Ao apresentar as demandas feitas pela população refugiada, ouviu como resposta de um dos presentes: “Eu deveria te mostrar um filme que os noruegueses fizeram dos refugiados do Burundi quando vieram pela primeira vez. Um apresentava uma ferida de bala, outra pessoa um corte, roupas rasgadas, sujas ... Eles não tinham nada ... *Essas pessoas não parecem mais refugiados*. Se você for a Mishamo [campo de refugiados] como visitante, você achará que esses são apenas aldeões comuns” (Malkki 1996, 384, grifo acrescentado).





a Agência viu-se obrigada a inserir o tema em sua agenda e como a negligência inicial se transformou, posteriormente, em hostilidade punitiva, refletida em um dos documentos mais polêmicos de sua trajetória.

A ilegalidade do refugiado urbano: a política de 1997

Uma das primeiras menções à temática do refúgio urbano pelo ACNUR foi feita em 1960, no discurso do seu alto-comissário, Prince Sadruddin Aga Khan (1966-1977), que a reconheceu como questão que vinha cada vez mais confrontando a Agência (Crisp 2017). No entanto, foi especialmente nos anos 90 que o tema foi incorporado à agenda do órgão. Essa incorporação deu-se especialmente em função da crescente migração de indivíduos em situação de refúgio para as cidades em busca de alternativas ao enclausuramento nos campos por tempo indeterminado. O aumento contínuo tornou insustentável a manutenção da postura negligente adotada pela Agência até então.

O primeiro passo nessa direção ocorreu em 1995, com o lançamento de um *discussion paper* onde foram apresentadas as principais preocupações do ACNUR em relação às operações nas áreas urbanas. O documento visava estabelecer uma atuação “mais racional e humana” a essa área de trabalho “pequena, mas complexa” (ACNUR 1995, 2). Apesar de buscar estabelecer as bases para a construção de uma política global sobre refúgio urbano, o documento deixa entrever um olhar negativo sobre essa população de refugiados. Nenhuma de suas cláusulas versa sobre meios para melhorar as condições de vida nas cidades. A ênfase recai sobre o estabelecimento de *medidas preventivas e curativas* capazes, respectivamente, de prevenir futuras migrações e de lidar com os que já haviam se movido *irregularmente*.

O uso do termo *curativo* permite inferir que a presença dos refugiados no meio urbano não era vista apenas como um problema, mas como patologia a demandar intervenções capazes de sanar, ou ao menos remediar, seus efeitos. Da leitura do documento emerge uma visão essencialmente negativa dos refugiados urbanos — indivíduos oportunistas que se utilizariam da liberdade de movimento proporcionada pelas cidades para explorar indevidamente os serviços prestados pelo ACNUR.

A migração para áreas com facilidades de assistência e de proteção é vista como problemática na medida em que “reforça a percepção comum entre refugiados e





solicitantes de que a assistência é um direito e que é fornecida automaticamente a todos” (ACNUR 1995, 14). Por essa razão, pontua, seria comum que refugiados urbanos se referissem à assistência recebida como *salário* (ACNUR 1995, 14). Como consequência, haveria uma relação de permanente dependência em relação à Agência que, por sua vez, “vinha se tornando cada vez mais paternalista” (ACNUR 1995, 15).

Essa visão negativa e até mesmo patológica sobre essa população de deslocados foi formalizada dois anos depois, na primeira política da Agência sobre o tema. O documento de 23 páginas visava fornecer diretrizes claras para reorientar os programas de assistência e proteção aos refugiados urbanos, padronizando-os e racionalizando-os (ACNUR 1997, 1). No decorrer do documento, é dada ênfase às dificuldades e custos associados ao assentamento urbano. Mencionando a *crescente seletividade* dos países doadores no tocante aos programas que apoiam, o documento sugere que a causa dos refugiados urbanos estaria sendo desproporcionalmente onerosa: por um lado, por não entrar na pauta de preocupações dos países do Norte, por outro, porque o número reduzido de indivíduos nessa situação seria desproporcional aos recursos humanos e orçamentários envolvidos em sua assistência — segundo o documento, menos de 2% da população global de refugiados à época viveria em cidades (ACNUR 1997, 1).

Para Marfleet (2007), em tempos onde um fluxo cada vez maior de pessoas dirigia-se para os centros urbanos, o cálculo fornecido pelo ACNUR representava uma estimativa grosseiramente subestimada, fruto do desejo de deslegitimar a assistência a esse contingente populacional, já que, para seus oficiais, “os refugiados reais eram aqueles de origem urbana adequadamente localizados em campos nas zonas rurais” (MARFLEET 2007, 40). De fato, essa crença consolidada sobre os refugiados reais traduz-se na associação entre refugiados urbanos e migrantes ilegais que a política de 1997 deixa entrever.

Segundo o documento, grande parte do contingente encontrado nas cidades seria proveniente de países com “longa história de migração relacionada ao comércio e/ou com uma tradição nômade” ou ainda “com um histórico de migração dirigida por motivos econômicos” (ACNUR 1997, 2). Por isso mesmo, frisava, fazia-se urgente uma política globalmente coerente e consistente, capaz de determinar quem poderia “após uma avaliação rigorosa das necessidades, ser considerado para assistência” (ACNUR 1997, 2).

O documento prossegue apresentando uma série de generalizações sobre os refugiados urbanos. Ao contrário dos que viviam em campos, afirma, aqueles





na cidade gozariam de boas condições financeiras, pois para percorrer grandes distâncias teriam pago transporte, comida e alojamento ao longo de sua rota. Desse modo, aqueles que se apresentassem “em um escritório do ACNUR não deveriam ser considerados ‘destituídos’ e não deveriam receber ofertas automáticas de assistência” (ACNUR 1997, 16).

A maior parte deles faria uso de seus recursos para mover-se de maneira irregular de um país/região onde já gozavam de proteção rumo a outra localidade dotada de melhores condições e serviços. Seriam assim *moventes irregulares*, tema central no documento de 1997. O combate à movimentação irregular é apresentado como medida necessária para se preservar o instituto do refúgio. Segundo o documento, um movente irregular é

um refugiado, independentemente de ter sido formalmente identificado como tal ou não, que deixa um país onde já encontrou ou poderia ter encontrado e gozado de proteção básica, para buscar asilo em outro país, a menos que o faça por razões imperiosas, tais como ameaça à segurança física de si ou de membros próximos da família, ou reunião familiar com membros da família imediata que não sejam eles próprios moventes irregulares no país atual (ACNUR 1997, 6).

Visando garantir que não tirariam nenhuma vantagem de seu movimento irregular, o documento estabelece que o ACNUR deveria assisti-los somente em seu retorno para o país/região de primeiro asilo e que, não sendo possível, deveria excluí-los de toda assistência material e educacional, assim como de programas de reassentamento, cuidando apenas de sua regularização, já que o princípio da proteção é inviolável (ACNUR 1997, 9)

Os *moventes irregulares*, junto com aqueles que tiveram seus pedidos de proteção ou assistência negados, teriam maior propensão ao uso da violência (ACNUR 1997, 20). O tema da violência ganha destaque no documento, onde se discutem os desafios que as manifestações de refugiados urbanos apresentavam ao ACNUR e como a Agência deveria agir. Nesse sentido, afirma, aqueles indivíduos que migraram de uma região para outra, na esperança de obter melhor padrão de assistência ou acesso a oportunidades de reassentamento, teriam tendência a se tornar agressivos e violentos se suas expectativas não fossem atendidas. Nesse caso, o ACNUR não deveria hesitar em recorrer ao uso da força policial para trazer uma resolução pacífica e breve aos protestos (ACNUR 1997, 20).

Todos esses pontos aqui sintetizados evidenciam que o documento constrói a presença de refugiados nas cidades como uma anomalia disfuncional, que ameaça





o sistema de refúgio, a comunidade local e os próprios refugiados. Como realça, “a vida em áreas urbanas não constituía uma resposta ao problema dos refugiados” e poderia “ser significativamente mais difícil do que aquela em assentamentos rurais, onde o apoio comunitário poderia ser gerado mais facilmente” e onde “o ACNUR conta com programas” (ACNUR 1997, 2).

A assistência, assim, deveria ser reduzida somente aos (ínfimos) casos legítimos — aqueles reconhecidos como refugiados *prima facie*, que foram obrigados a se assentar nas cidades por questões de segurança ou proteção, ou ainda indivíduos de assentamentos rurais que foram enviados para centros urbanos seja temporariamente, com a finalidade de obter educação ou assistência médica, seja permanentemente, para reunião familiar (ACNUR 1997, 10). Mesmo assim, essa assistência não poderia se estender por mais de três meses e só deveria ser fornecida com o objetivo único de auxiliá-los a alcançar a autossuficiência. A assistência a longo prazo seria indesejável porque favoreceria “injustamente os casos urbanos em comparação com aqueles em assentamentos rurais e acampamentos” (ACNUR 1997, 5).

Aos demais, deveria ficar claro que “nenhuma assistência estaria disponível” (ACNUR 1997, 10). Mais do que isso, o documento sugere a exclusão desses indivíduos dos programas de reassentamento, dos programas de assistência e das garantias de acesso à educação. Por fim, sugere a criação de um banco de dados que permitiria rastrear “indivíduos de grupos frequentemente viajando além de sua região de origem” (ACNUR 1997, 9).

O teor do documento produzido pelo ACNUR ilustra com clareza como o reconhecimento do refugiado genuíno extrapola o processo jurídico para abranger uma dimensão extralegal (Malkki 1996). Os refugiados urbanos, ao colocarem-se fora dos espaços designados para sua existência, explorando as possibilidades de liberdade oferecidas pelas cidades, rompem com o papel de vítimas passivas que lhes é imputado pelo script soberano. Deslocados desse polo, são imediatamente alocados em seu extremo oposto: o de criminosos.

Nesse movimento, os traços identificadores do *falso solicitante de refúgio* são a eles imputados: aproveitadores que burlam o sistema a seu favor — o que justifica a suspensão da assistência. Como Malkki (1996) observa em sua pesquisa com agentes humanitários, há, por parte desses atores, um monitoramento contínuo de sinais comportamentais que indicariam (suposto) decréscimo da condição de refugiado (*refugeeness*). Nesse sentido, no esforço para direcionar a assistência para onde julgam ser mais necessária, buscam permanentemente





por aqueles refugiados cujo comportamento encaixa-se no perfil idealizado de *vítimas exemplares*, em oposição àqueles que apresentam comportamentos que os colocam mais próximos do polo da ilegalidade (Malkki 1996, 384).

A ruptura com os espaços do cuidado pastoral dos campos e a presença, nas cidades, de refugiados móveis e autodirigidos viola a crença hegemônica de que devem ser dependentes e vulneráveis (Marfleet 2007). Como consequência, os refugiados urbanos são vistos como grupos espontâneos que carecem da legitimidade daqueles *refugiados genuínos* — vítimas passivas, aprisionadas por tempo indeterminado em campos precários. Desse modo, o documento, ao mobilizar um léxico normalmente associado à migração irregular para se referir aos refugiados urbanos, não o faz de forma despropositada: a autonomia expressa na migração para as cidades e no uso dos recursos urbanos para construção autônoma de sua integração surge aqui, como no caso dos migrantes irregulares, como traço perigoso e deslegitimador de sua *refugeeness*.

Dentro dessa lógica, a política do ACNUR reproduz em nível local a mesma lógica regulatória (e punitiva) a orientar as políticas internacionais de mobilidade. A irregularidade do movimento revela-se, nestas, no cruzamento de fronteiras internacionais, e naquela expressa-se na frequente mobilidade entre regiões, não em busca de proteção, já concedida, mas em busca de *melhores condições de vida* (ACNUR 1997). O desejo, nesse contexto, surge novamente como traço definidor da irregularidade: a mobilidade no refúgio só é tolerada enquanto dirigida pela necessidade e deve cessar tão logo essa seja (minimamente) atendida.

Se em nível internacional, as medidas preventivas visam confiná-los em seus países de origem e as curativas retorná-los a esses territórios, aqui visam respectivamente impedir o movimento para além do espaço legítimo (e exclusivo) em que podem existir enquanto fora de sua pátria — os campos. Em comum a ambas, o aparato de repressão, especialmente no que diz respeito ao uso da força policial para *normalizá-los*. Assim como os mecanismos de regulação e controle em nível internacional, o controle em nível local visa preservar o instituto do refúgio, em detrimento do refugiado. No entanto, ao dificultar a efetivação das políticas de gestão dos corpos refugiados, o meio urbano torna-os uma anomalia ao sistema e um perigo à ordem: fora do controle estrito dos agentes governamentais e humanitários, são entendidos como corpos fora de controle — disfuncionais, violentos e patológicos.

Assim como o discurso humanitário produz um refugiado universal, da leitura do documento do ACNUR surge um refugiado urbano universal. Através





de generalizações, cria uma imagem estereotipada a homogeneizar todos aqueles que buscam refúgio nas cidades e a partir da qual estabelece medidas e práticas universais para lidar com essa população. A prática, porém, revela um cenário mais heterogêneo e repleto de nuances obliteradas pelo olhar generalizante. Em 2002, a *Human Rights Watch* (HRW) expôs parte da complexidade desse cenário e contribuiu para o aprofundamento das críticas à política do ACNUR, como será visto a seguir.

Da criminalização à vitimização: A política de 2009

A política formulada pelo ACNUR em 1997 não foi capaz de responder satisfatoriamente à questão do refúgio urbano. Os rascunhos que circularam entre ONGs parceiras foram tão criticados que à sua versão final foi anexada uma folha de rosto onde a Agência enfatizava que a política era um objeto em permanente construção e que a versão apresentada seria revisada a partir dos comentários e sugestões feitos pelos demais atores envolvidos com a temática (Dryden-Peterson 2006).

A crítica mais consistente foi elaborada pela *Human Rights Watch* em relatório do ano de 2002. Por um mês, os oficiais da ONG situados em Kampala e Nairóbi conduziram entrevistas com oficiais do ACNUR, membros do governo nacional/local e refugiados de diferentes nacionalidades para rastrear as condições de proteção e assistência oferecidas em ambas as cidades. O resultado final apresentava uma realidade diametralmente oposta às premissas do documento de 1997.

Por anos, Uganda e Quênia funcionaram como polos de atração para refugiados de países vizinhos. Seguindo a tradição dominante, os governos de ambos os países deram prioridade às políticas de contenção dessas populações em campos localizados em áreas remotas, em movimento respaldado pelo ACNUR, que considerava mais custosas e complexas as operações em áreas urbanas (HRW 2002, 19). A predominância das políticas de contenção fez com que tanto as autoridades governamentais quanto o ACNUR não reconhecessem a presença dos refugiados nas cidades, deixando-os desassistidos — forma de puni-los por sua escolha (HRW 2002, 20).

Nessas condições, viviam uma existência precária, marcada por extorsões, ameaças, linchamento, prisões arbitrárias e violência sexual. O relatório imputa





parte da responsabilidade por essas adversidades ao ACNUR e à sua política de 1997, acusando-os de negligenciar os desafios de proteção em prol de deslegitimar a presença de refugiados na cidade. Diante desse quadro, a HRW recomenda a revisão da política, com o intuito de criar um texto sem generalizações, representações depreciativas ou suposições incorretas sobre refugiados urbanos, que “minam os esforços para lidar com suas questões de proteção” (HRW 2002, 11).

Críticas desse teor, aliadas ao crescimento constante no número de refugiados migrando para as cidades, levaram o ACNUR a rever suas diretrizes. Fortemente inspirada nas sugestões dadas pelo relatório da HRW e nas experiências de campo dos funcionários de diferentes escritórios da Agência, o ACNUR lançou, em 2009, uma nova política que, ao contrário de sua antecessora, reconhecia a realidade evidente: o refúgio, assim como o mundo, estava se tornando cada vez mais urbano. A postura refratária de outrora quanto à presença de refugiados nas cidades deu lugar ao reconhecimento de que a *urbanização do mundo* vinha se refletindo igualmente na “urbanização do refúgio” (ACNUR 2009, 2). Não só a população de refugiados urbanos havia aumentado como também ultrapassava o total daqueles alocados em campos.

O que, em 1997, era apresentado como exceção, surge então como regra a demandar a ampliação da atenção primária do ACNUR para além dos campos (ACNUR 2009, 2). A política de 2009 marca o início de “uma nova aproximação no que diz respeito ao modo como o ACNUR lida com a questão dos refugiados urbanos” (ACNUR 2009, 3). Em outras palavras, o documento avança a necessidade de abordá-la de forma mais “construtiva e proativa” (ACNUR 2009, 8) e essa é a razão de ser da nova política, que nasce com dois objetivos centrais: maximizar os espaços de proteção disponíveis para os refugiados urbanos e as organizações humanitárias que os apoiam e garantir que as cidades sejam reconhecidas como locais legítimos para os refugiados residirem e exercerem os direitos a que estão habilitados (ACNUR 2009, 3).

No que diz respeito ao segundo objetivo, o documento é permeado por sentenças que visam reafirmar o urbano como espaço legítimo de proteção⁷. A hegemonia do campo em detrimento da cidade é assim, ao menos em teoria,

7 Sentenças como: “Essa declaração política é baseada no princípio de que os direitos dos refugiados e as responsabilidades do ACNUR em relação a eles não são afetadas por sua localização” (ACNUR 2009, 3); “O escritório considera as áreas urbanas como locais legítimos para refugiados gozarem de seus direitos” (ACNUR 2009, 3); “A Proteção deve ser fornecida para refugiados (...) independentemente de onde estão localizados” (ACNUR 2009, 4); “Como todos os refugiados, aqueles que vivem nas cidades estão habilitados à proteção e soluções” (ACNUR 2009, 5).





relativizada, o que amplia as possibilidades de assentamento para os refugiados e reduz o estigma sobre os que recusavam o confinamento. Se anteriormente a ênfase recaía sobre como prevenir e remediar o movimento em direção às cidades, em 2009 passa a recair sobre como fornecer proteção e soluções aos refugiados, independentemente de sua localização e da recusa dos países em reconhecer aqueles localizados em espaços outros que não os campos. Diz o documento (ACNUR 2009, 3):

Essa declaração política baseia-se no princípio de que os direitos dos refugiados e as responsabilidades do ACNUR em relação a eles não são afetados por sua localização, nem pelos meios pelos quais chegaram em uma área urbana ou por seu status (ou falta deles) na legislação nacional. O Escritório considera as áreas urbanas como um local legítimo para os refugiados usufruírem dos seus direitos, incluindo os que resultam do seu status de refugiados e os que têm em comum com todos os outros seres humanos.

Enquanto em 1997 não há nenhuma menção a questões de proteção a partir do espaço urbano, em 2009 foi introduzido o conceito *espaço de proteção*. Embora não conte com uma definição legal, este conceito é empregado pelo Escritório para indicar em que medida existe um ambiente propício para que os direitos internacionalmente reconhecidos dos refugiados sejam respeitados e suas necessidades atendidas (ACNUR 2009, 4). Sua indefinição terminológica é vista como necessária para lhe permitir se adaptar às mudanças nos ambientes políticos, econômicos, sociais e de segurança (ACNUR 2009, 4). No entanto, o documento sugere alguns marcadores-chave para medir o grau de proteção usufruído pelos refugiados, dentre os quais a probabilidade de: sofrer ameaça, detenção arbitrária, deportação, ameaça ou extorsão pelas forças de segurança e outros atores; usufruir de liberdade de movimento, acesso a meios de subsistência e mercado de trabalho assim como de ser protegido de tratamento exploratório pelos empregadores; usufruir de abrigo adequado; obter direito à residência e acesso a serviços públicos como saúde e educação; gozar de relações harmoniosas com a população local, outros refugiados e comunidades de migrantes e, por fim, estar apto a se beneficiar das soluções duráveis (ACNUR 2009, 5).

Do mesmo modo, a ênfase sobre os chamados *movimentos irregulares* é obliterada pela defesa da liberdade de movimento, ainda que com ressalvas. Reafirmando-a como um direito humano fundamental, o documento encoraja





todos os Estados a não impor restrições ao movimento de refugiados — mesmo reconhecendo “as dificuldades que surgem para o Escritório sempre que grande número de refugiados deixam os campos ou outros locais designados e se movem para a cidade” (ACNUR 2009, 4). Em abordagem diametralmente oposta à de sua antecessora, afirma (ACNUR 2009, 8):

O Escritório procurará assegurar que os refugiados que viajam para áreas urbanas estejam de posse dos documentos adequados e irá defender junto às autoridades e segurança (o estabelecimento de) serviços para garantir que eles não sejam penalizados por viagens e que sejam autorizados a permanecer em uma área urbana pelo tempo que for necessário.

O documento também dá maior ênfase à questão da documentação e dos processos de elegibilidade. Reconhecendo a importância da posse de documentação capaz de identificar e de atestar a condição de refugiado de uma pessoa, especialmente em contextos urbanos, onde há contato frequente com atores variados, como “policiais, agentes de segurança, agentes governamentais, empregadores, entre outros”, a Agência compromete-se a garantir sua emissão sempre que os Estados falharem em sua responsabilidade primária de fornecê-los (ACNUR 2009, 11).

Para facilitar seu reconhecimento, a política prevê a emissão dos documentos de identificação impressos na língua nacional do país de acolhida e dotados de informações sobre os direitos a que seu portador está habilitado. No que concerne ao reconhecimento de status, o ACNUR se compromete igualmente a assumir o processo sempre que os sistemas nacionais forem *disfuncionais* ou *inexistentes* (ACNUR 2009, 11). A reivindicação por maior celeridade no processamento das aplicações é reconhecida pela Agência, que estabelece como objetivo “introduzir arranjos que permitam julgamentos mais rápidos e de qualidade”, tendo em vista que a longa espera por uma resposta muitas vezes os impedia de trabalhar ou de obter qualquer fonte de renda (ACNUR 2009, 12).

Todos esses pontos evidenciam a ruptura que a política de 2009 buscou estabelecer com as diretrizes avançadas no documento de 1997. Aqui, a ênfase sobre a irregularidade da presença de refugiados na cidade dá lugar à sua transformação em objeto de assistência humanitária. Em detrimento das medidas preventivas e curativas previstas anteriormente, o documento debruça-se sobre as necessidades e vulnerabilidades particulares a que estariam expostos na cidade por sua condição de refugiados, como forma de justificar e legitimar a intervenção dos atores humanitários.





Opera-se aqui o mesmo movimento de enquadramento do refugiado como vítima que, em nível internacional, se contrapõe à sua crescente criminalização. Em ambos os casos, o resultado é o mesmo: a produção de um refugiado universal que, não sendo criminoso, é vítima, e que, enquanto tal, é definido tanto pelas vulnerabilidades quanto pelas necessidades decorrentes exclusivamente de sua condição.

A política de 2009, portanto, é informada por estereótipos do refugiado construídas pelo discurso humanitário, que operam como traço universal de *todos* os refugiados. Assim, se por um lado atualiza os termos da proteção em áreas urbanas, por outro, gera programas e práticas homogêneas que ignoram a heterogeneidade tanto das necessidades e desejos daqueles a quem assiste quanto do espaço urbano em que estão inseridos.

Dessa imagem estereotipada decorre a transposição para as cidades dos modos de *assistência* e *proteção* adotados nos campos, sem se reconsiderar os significados variados que ambas podem adquirir em diferentes contextos urbanos. Pressupondo que as realidades enfrentadas por refugiados são majoritariamente determinadas por sua condição de refugiados, o ACNUR busca adaptar o modelo cunhado a partir de experiências nos campos para prover ajuda aos refugiados nas cidades. Segundo Kihato e Landau (2016, 413), “isso produziu um tipo particular de cegueira analítica na qual (...) se foca nos deslocados e em suas vulnerabilidades específicas de modo desconectado de questões mais amplas de precariedade, urbanismo e resiliência”.

Nesse sentido, a política de 2009 representa a tentativa de codificar e administrar de forma universal um processo que é inerentemente *ad hoc*. As variáveis locais políticas, econômicas, culturais e de segurança são obliteradas frente à imposição de um modelo padrão que não abrange a complexidade da experiência do refúgio em diferentes contextos urbanos. No documento, a transposição desse modelo de assistência dos campos para o meio urbano expressa-se, principalmente, tanto na forte ênfase dada às questões de status legal e documentação formal quanto nas previsões para o estabelecimento de programas de assistência direta e exclusiva a refugiados (Landau, 2014).

Diferentes pesquisas questionam o impacto de ambos na melhoria das condições de vida dos refugiados nas diversas cidades ao redor do mundo (Landau 2014; Kihato e Landau 2016; Ward 2014; Monteith e Iwasa 2017). Kihato e Landau (2016) e Ward (2014) revelam como o status legal e a posse de documentos oficiais, centrais à proteção de refugiados em alguns contextos urbanos, em outros não





necessariamente se traduzem no acesso a serviços e direitos ou na expansão das oportunidades legais na sociedade de acolhida. Suas pesquisas em cidades do Oriente Médio e da África mostram que, na verdade, status legal e posse de documentos oficiais possuem impacto prático limitado nos ambientes informais nos quais a maior parte dos refugiados se insere.

Além disso, enquanto pode haver consequências potencialmente positivas decorrentes da legalização e do registro formal ou da implementação de programas exclusivos, a demanda para que os refugiados se identifiquem e usem de sua condição para acessar direitos e serviços exclusivos pode estimular tanto sua segregação continuada quanto também a hostilidade contra a população refugiada — em contextos onde a população local vive em condições socioeconômicas precárias, a existência de programas paralelos de assistência e proteção para refugiados não só alimenta o ódio contra eles como também os discursos de líderes políticos a usá-los como bodes expiatórios para as crises locais (Kihato e Landau 2016).

Esse *imperativo da visibilização*, segundo Landau (2014), é herança direta das operações no campo. Nesses espaços, a identificação e o registro para controle estrito dos refugiados são fundamentais tanto em termos logísticos quanto para atração de recursos internacionais. A diminuição de recursos financeiros para muitos tipos de assistência gerou, no campo humanitário, maior necessidade de implementar programas capazes de quantificar o número de beneficiários e fornecer resultados que possam ser medidos e comparados. Isso é evidenciado no impulso quase universal no campo humanitário por avaliação e relatórios (Kihato e Landau 2016). A operação nas cidades atende a esse imperativo quantificador.

Ao se pautar pela necessidade de visibilização como caminho para acesso ao espaço humanitário, cria-se, em algumas situações, o que Landau (2014) chama de *barganha demoníaca*, onde os indivíduos são forçados a escolher entre, de um lado, serviços acessíveis somente para refugiados e, de outro, as consequências negativas de terem que se visibilizar publicamente para governos e populações hostis.

O argumento crítico acerca da política de 2009 não deve ser entendido como forma de deslegitimar a relevância da documentação, status legal e programas de assistência e proteção criados em prol dos refugiados. O que se quer com essa perspectiva crítica é realçar a falta de *sensibilidade política* que perpassa o documento e, em perspectiva mais ampla, a própria atuação do ACNUR como um todo no espaço urbano que, ao pautar-se por programas universais criados





para sujeitos universais, desconsidera a diversidade que pode ser encontrada nas experiências dessas diferentes populações relacionadas ao seu acesso a serviços básicos, ao desenvolvimento de estratégias de subsistência etc.

É a partir do olhar atento a esse enfoque universal aqui discutido que se tornam inteligíveis a maior parte dos dilemas que a política de 2009 vem enfrentando em sua implementação. Segundo Crisp (2017) e Subulwa (2019), existe um desencontro permanente entre as expectativas da Agência e a realidade encontrada *in loco*, de modo que são frequentes as reclamações por parte dos seus funcionários sobre a falta de recursos e meios para atender as metas que lhes são impostas. Além disso, os programas de assistência e proteção no meio urbano têm se revelado extremamente dispendiosos em termos de recursos humanos e financeiros, frustrando os cálculos iniciais da Agência, feitos com base em modelos universais, pouco atentos às dificuldades para implementação local.

Como agravante, as tentativas de estabelecer contato com um universo amplo de atores como prefeitos, conselhos municipais, sociedade civil, entre outros, têm se revelado mais complexas e menos substantivas do que o previsto — tanto pela pouca familiaridade desses atores com a estrutura do ACNUR quanto também pela existência de populações locais vulneráveis e marginalizadas socialmente, que tem mobilizado mais atenção das autoridades locais (Crisp 2017). Como agravante, a proliferação de outras emergências humanitárias em áreas urbanas como desastres naturais, conflitos armados, epidemias, tem repartido as atenções humanitárias e governamentais em nome das populações atingidas, inviabilizando cada vez mais o estabelecimento de programas com enfoque exclusivo para refugiados (Pavanelo 2012).

Há, no entanto, grande interesse institucional em preservar a abordagem apresentada pelo documento de 2009. A reiteração da especificidade de direitos e consequente materialização de programas exclusivos para a população refugiada garante não só o financiamento para o ACNUR como, em última instância, justifica sua própria razão de ser. Não se pretende aqui negar as especificidades e vulnerabilidades que a condição de refugiado de fato gera e que sustentam a linguagem focada em proteção legal e direitos exclusivos. Mas sim iluminar os dilemas práticas decorrentes dessa tendência à universalização que poderiam ser contornados por uma abordagem sensível às especificidades locais cuja dinâmica não se encaixa em modelos pré-definidos cunhados a partir de uma representação estereotipada sobre a experiência do refúgio.





Conclusões

Inicialmente, os desafios colocados pela presença de populações refugiadas nas cidades traduziram-se em uma postura hostil do ACNUR. Sua política de 1997 pôs em xeque a legitimidade do refúgio urbano, ancorada especialmente em uma representação universal sobre refugiados, cunhada a partir do discurso humanitário que, ao reduzi-los a vítimas, tornava-os meros objetos de assistência e cuidado pastoral expressos no *modus operandi* dos campos.

A migração para os centros urbanos surge, assim, como forma ininteligível a essa representação: a mobilização da margem de autonomia conferida pelas cidades a viabilizar possibilidades inexistentes nos campos é interpretada como traço comprobatório da ilegalidade/ilegitimidade daqueles que ousavam romper com os scripts e espaços nos quais sua existência se fazia tolerável justificando, assim, a mobilização de medidas coercitivas para reinseri-los à ordem planejada.

Anos mais tarde, o documento lançado pelo ACNUR em 2009 marcou uma ruptura com essa orientação. Seus termos representaram uma mudança profunda no *ethos operacional* da Agência ao reafirmarem as cidades como espaços legítimos de proteção. A hostilidade que marcara sua antecessora deu lugar a um enfoque assistencialista, justificado pelas vulnerabilidades exclusivas a que refugiados estariam submetidos no espaço urbano. Outrora excluído, o refugiado urbano passa então a fazer parte do espaço humanitário de assistência e proteção.

Como foi mostrado, embora fundamental para pôr fim à negligência sofrida por essa população, sua transformação em objetos de assistência humanitária através do enfoque sobre suas vulnerabilidades específicas — condição *sine qua non* para a intervenção de Agências e elaboração de programas exclusivos — impede que se reconheça a rede expressiva de variáveis que moldam as experiências do refúgio nas cidades. Não se trata de negar as adversidades geradas pelo deslocamento forçado nem do potencial humanitário para contorná-las, mas reconhecer que pensar as populações refugiadas de forma universal — como vítimas universais, como nos diz Malkki (1996) — oblitera a heterogeneidade das vivências de refugiados no espaço urbano.

Como diferentes estudos apontam, pré-noções de exclusão e segregação frequentemente são postas em xeque pela observação do cotidiano urbano das populações marginalizadas nas grandes cidades. Em um espaço urbano em





constante transformação, marcado pelo crescente fluxo de bens e pessoas, o acesso dessas populações a serviços e direitos corresponde cada vez menos a modelos formais pré-concebidos, sendo moldado por expansiva rede de variáveis (Landau 2014).

Ao gerar uma área autodelimitada, focada no deslocamento no meio urbano, atores humanitários, em um movimento ecoado por parte das pesquisas acadêmicas sobre o tema, perdem de vista essa interseccionalidade e, conseqüentemente, limitam a possibilidade de impactar positivamente a realidade desses indivíduos. Ao invés de continuar a tratar refugiados urbanos como uma população distinta, cuja vivência nas cidades é moldada majoritária ou exclusivamente por sua condição de refugiados, o olhar sobre o refúgio urbano pode ser ampliado pela interlocução com outras áreas do conhecimento e suas reflexões acerca de processos mais gerais que perpassam o urbano e, conseqüentemente, todos os seus habitantes.

Afinal, refugiados urbanos não são apenas *refugiados*, mas também, e principalmente, habitantes do espaço urbano. Sendo assim, é necessário diálogo com estudos que examinam processos e experiências de marginalização, exclusão e controle nas cidades bem como de resistência, subversão e contestação, como forma de permitir a elaboração de novo espaço conceitual para além do léxico tradicional associado à questão do refúgio.

Este movimento tem ganhado força nos últimos anos com o aumento de estudos, muitos de caráter etnográfico, que iluminam como fatores existentes em contextos locais específicos se interseccionam com a condição refugiada no dia-a-dia (ver, p. ex, Bhagat 2019; Haydu et al 2020; Tippens 2019) Seguindo essa linha, em 2018, o ACNUR promoveu o Diálogo do Alto Comissariado sobre os Desafios da Proteção em situações urbanas, no qual autoridades municipais, atores locais e refugiados foram convidados a compartilhar suas experiências como forma de realçar a diversidade de respostas e desafios no acolhimento local de pessoas em situação de refúgio (ACNUR 2018). A expansão e aprofundamento dessas iniciativas permitirão adicionar novas dimensões ao estudo do refúgio urbano, percebendo sua interseção com outros fenômenos sociais urbanos mais amplos, que são obliterados pela discussão dominada por termos estritamente humanitários.





Referências

- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo sacer: Sovereign power and bare life*. Stanford: Stanford University Press.
- Alto comissariado das nações unidas para os refugiados (ACNUR). 1997. *Comprehensive Policy on Urban Refugees*, Genebra, 1997. Disponível em: < <https://www.refworld.org/pdfid/41626fb64.pdf> > . Acesso em: 02 dez. 2019.
- Alto comissariado das nações unidas para os refugiados (ACNUR). 2018. *Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de Protección: “Protección y soluciones en entornos urbanos: comprometerse con las ciudades*, 2018. Disponível em: < <https://www.refworld.org/docid/5c4086dc4.html> > . Acesso em: 07 mai. 2020
- Alto comissariado das nações unidas para os refugiados (ACNUR). 2019. *Global Trends: Forced Displacement in 2018*. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html> > . Acesso em: 02 dez. 2019.
- Alto comissariado das nações unidas para os refugiados (ACNUR). 2009. *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*. Disponível em: < <http://www.unhcr.org/protection/hcdialogue%20/4ab356ab6/unhcr-policy-refugee-protection-solutions-urban-areas.html> > . Acesso em: 02 dez. 2019.
- Alto comissariado das nações unidas para os refugiados (ACNUR). 1995. *UNHCR’s Policy and Practice Regarding Urban Refugees, A Discussion Paper*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/research/evalreports/3bd4254e7/unhcrs-policy-practice-regarding-urban-refugees-discussion-paper.html>. Acesso em: 02 dez. 2019.
- Austin, John Langshaw. 1962. *How to do things with words*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bhagat, Ali. 2019. *Governing Refugee Disposability: Neoliberalism and Survival in Nairobi, New Political Economy*.
- Bleiker, Roland; Campbell, David; Hutchison, Emma; Nicholson, Xzarina. 2013. The visual dehumanisation of refugees. *Australian Journal of Political Science*, v. 48, n. 4, p. 398-416. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10361146.2013.840769> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Chimni, Bhupinder. 2004. From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems. *Refugee Survey Quarterly*, v. 23, n. 3, p. 55-73. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/research/working/3ae6a0c50/resettlement-involuntary-repatriation-towards-critical-history-durable.html> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Chouliaraki, Lilie; Stolic, Tijana. 2017. Rethinking media responsibility in the refugee ‘crisis’: a visual typology of European news. *Media, Culture e Society*, v. 39, n. 8, p. 1162–1177. Disponível em: < <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0163443717726163> > . Acesso em: 02 dez. 2019





- Crisp, Jeff. 1999. "Who has counted the refugees?" UNHCR and the politics of numbers. *New Issues in Refugee Research*. Working Paper n.12, UNHCR, Geneva.
- Crisp, Jeff. 2017. Finding Space for Protection: An Inside Account of the Evolution of UNHCR's Urban Refugee Policy. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, v. 33, n. 1, p.87-96. Disponível em: < <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/40451> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Dryden-Peterson, Sarah. 2006. 'I Find Myself as Someone Who is in the Forest': Urban Refugees as Agents of Social Change in Kampala, Uganda. *Journal of Refugee Studies*, v. 19, n. 3, p. 381-395. Disponível em: < <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/19/3/381/1571235> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Fassin, Didier. 2001. The Biopolitics of Otherness: Undocumented Foreigners and Racial Discrimination in French Public Debate?. *Anthropology Today*, v. 17, n. 1, p. 3-7. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/2678317?seq=1> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Fassin, Didier. 2011. Policing borders, producing boundaries. The governmentality of Immigration in Dark Times. *Annual Review of Anthropology*. v. 40, n. 1, p. 213-226. Disponível em: < <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-anthro-081309-145847?journalCode=anthro> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Fassin, Didier. 2013. The Precarious Truth of Asylum. *Public Culture*, v. 25, n. 169, p. 39-63. Disponível em: < <https://static.ias.edu/morals.ias.edu/files/Truth-PC-VO.pdf> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Fehrenbach, Heide; Rodogno, Davide. 2015. A horrific photo of a drowned Syrian child: Humanitarian photography and NGO media strategies in historical perspective. *International Review of the Red Cross*. v. 97, n. 90, p. 1121-1155. Disponível em: < <https://www.cambridge.org/core/journals/international-review-of-the-red-cross/article/horrific-photo-of-a-drowned-syrian-child-humanitarian-photography-and-ngo-media-strategies-in-historical-perspective/D637C9EE64B2682EB5850F6F26C1357E> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Food and agriculture organization of the united nations (FAO). 2019. Sustainable Development Goals. Disponível em: < <http://www.fao.org/3/ca3151en/CA3151EN.pdf> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Haydu, Marcelo; Inoue, Silvia Viodres; Silveira, Cássio; Martin, Denise. 2020. Therapeutic itineraries of Congolese refugees in the city of São Paulo, *Global Public Health*, DOI: 10.1080/17441692.2020.1714071. Acesso em: 07 mai. 2020
- Human rights watch (HRW). 2002. *Hidden in plain view: refugees living without protection in nairobi and kampala*. Disponível em: < <https://www.hrw.org/reports/2002/kenyugan/kenyugan.pdf> > . Acesso em: 02 dez. 2019





- Judge, Ruth. 2010. Refugee Advocacy and the Biopolitics of Asylum in Britain: The precarious position of young male asylum seekers and refugees. *Working Paper Series* no. 60. Oxford Refugee Studies Centre, Oxford University. Disponível em: < <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/refugee-advocacy-and-the-biopolitics-of-asylum-in-britain-the-precarious-position-of-young-male-asylum-seekers-and-refugees> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Keck, Margaret.; Sikkink, Kathryn. 1998. *Activists Beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics*. Nova Iorque: Cornell University Press.
- Kihato, Caroline; Landau, Loren. 2016. Stealth Humanitarianism: Negotiating Politics, Precarity, and Performance Management in Protecting the Urban Displaced. *Journal of Refugee Studies*, v. 30, n. 3, p. 407-425. Disponível em: < <https://academic.oup.com/jrs/article/30/3/407/2567208> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Landau, Loren. 2014. Urban Refugees and IDPs. In: Fiddian-Qasmiyeh, Elena; Loescher, Gil; Long, Katy; Sigona, Nando. (Ed.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Loescher, Gil. 2001. *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*. Oxford: Oxford University Press.
- Malkki, Liisa. 1996. Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and dehistoricization. *Annual Review of Anthropology*, v. 11, n. 23, p.495-523. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/656300?seq=1> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Marfleet, Philip. 2007. 'Forgotten', 'hidden': Predicaments of the Urban Refugee. *Refuge*, v. 24, n. 1, p. 36-45. Disponível em: < <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/21366> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Monteith, William.; Lwasa, Shuaib. 2017. The participation of urban displaced populations in (in)formal markets: contrasting experiences in Kampala, Uganda. *Environment and Urbanization*, v.29, n.2, p.383-402. Disponível em: < <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0956247817721864> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Nyers, Peter. 2006. *Rethinking Refugees: Beyond States of Emergency*. Londres: Routledge.
- Pavanello, Sara. 2012. Sanctuary in the City? Urban Displacement and Vulnerability in Amman, HG *Working Paper*. London. Disponível em: < <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7605.pdf> > . Acesso em: 02 dez. 2019.
- Scheel, Stephan.; Squire, Vicki. 2014. Forced migrants as illegal migrants. In: Fiddian-Qasmiyeh, Elena; Loescher, Gil; Long, Katy; Sigona, Nando. (ed.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Soja, Edward; Kanai, Juan. 2007. The urbanization of the world. In: Burdett, R e Sudjic, D (Ed.). *The Endless City: The Urban Age Project* by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society. Phaidon: New York.





- Subulwa, Angela. 2019. Urban Refugees. In: *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*.
- Tippens, Julie A. 2019. Urban Congolese Refugees' Social Capital and Community Resilience During a Period of Political Violence in Kenya: A Qualitative Study, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, DOI: 10.1080/15562948.2019.1569744.
- Van Dijk, Jan. 2009. Free the Victim: A Critique of the Western Conception of Victimhood. *International Review of Victimology*, v. 16, Disponível em: < <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/026975800901600101> > . Acesso em: 02 dez. 2019
- Ward, Patricia. 2014. Refugee Cities: Reflections on the Development and Impact of UNHCR urban refugee policy in the middle east. *Refugee Survey Quarterly*, v. 33, n. 1. Disponível em: < <https://academic.oup.com/rsq/article/33/1/77/1570430> > . Acesso em: 02 dez. 2019





Humanitarian, hospitable and generous: Turkish Public Diplomacy's 'story' in times of authoritarianism and military interventionism

*Humanitária, hospitaleira e generosa:
a 'história' da diplomacia pública da Turquia em
tempos de autoritarismo e intervenções militares*

DOI: 10.21530/ci.v15n2.2020.1050

Paula Orrico Sandrin¹

Victor Damasceno Toscano Costa²

Abstract

This article aims to analyze Turkish Public Diplomacy (PD) since the Justice and Development Party (AKP, in Turkish) came to power in 2002. In particular, it aims to make sense of the plurality of public diplomacy discourses and practices which attempt to enact a particular identity for Turkey and to tell a particular 'story' to foreign and domestic audiences. Based on a post-structuralist theoretical framework, we present the many institutions responsible for Public Diplomacy in Turkey and analyze the 'stories' told by them, arguing that PD is one of the many practices engaged by the AKP government in its attempt to enact a particular identity and in its pursuit of legitimacy and influence. The particular identity the AKP has been trying — and keeps failing — to enact is that of a 'benign', benevolent, humanitarian, hospitable and generous emerging power, a model of a Muslim democracy with a growing economy, heir of a (positive) Ottoman legacy. The article also attempts to understand how

1 Professora Assistente de Relações Internacionais do IRI/PUC-Rio, com doutorado (2013) e mestrado (2007- com mérito) em Relações Internacionais pela University of Westminster. Suas áreas de interesse incluem o papel de afetos e emoções na política global; relações entre União Europeia e Turquia; política externa e diplomacia pública da União Europeia e da Turquia. Link para Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0964723089757076>; ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0295-4620>; email: paulasandrin@hotmail.com

2 Mestrando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Possui interesse de estudo nas áreas de identidades e formação de identidades — particularmente masculinidades, branquitudes e identidades nacionais —; evolução do Sistema Internacional; migrações; fronteiras e processos formadores de fronteiras; e conexões de religião e política. Link para o Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9843643367430648>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4581-8071>; email: victor.toscano@live.com

Artigo submetido em 20/02/2020 e aprovado em 09/06/2020.





AKP public diplomacy has been trying to modulate such a ‘story’ in a context marked by Turkish military interventions abroad and growing authoritarianism at home.

Keywords: Turkey; Public Diplomacy; Post-Structuralism.

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar a diplomacia pública da Turquia desde que o partido Justiça e Desenvolvimento (AKP, em turco) chegou ao poder em 2002. Em particular, visamos fazer sentido da pluralidade de discursos e práticas de diplomacia pública que tentam construir uma identidade particular para a Turquia e contar uma ‘história’ sobre o país para audiências domésticas e internacionais. Utilizando um arcabouço teórico pós-estruturalista, apresentamos as muitas instituições responsáveis por diplomacia pública na Turquia e analisamos as ‘histórias’ contadas por elas, argumentando que a diplomacia pública é uma dentre as muitas práticas empregadas pelo AKP em seus esforços para construir identidade e obter legitimidade e influência. A identidade particular que o AKP vem tentando — sem sucesso — construir para o país é de uma potência emergente benigna, benevolente, humanitária, hospitaleira e generosa, um modelo de democracia muçulmana com uma economia em crescimento, herdeira de um legado positivo do Império Otomano. O artigo também tenta entender como a diplomacia pública do AKP vem tentando modular tal ‘história’ em um contexto marcado por autoritarismo na esfera doméstica e intervenções militares no exterior.

Palavras-chave: Turquia, Diplomacia Pública, Pós-Estruturalismo.

Introduction³

This article aims to analyze Turkish Public Diplomacy (PD) since the Justice and Development Party (AKP, in Turkish) came to power in 2002. In particular, it aims to make sense of the plurality of public diplomatic discourses and practices which attempt to enact a particular identity for Turkey and to tell a particular ‘story’ to foreign and domestic audiences. Based on a post-structuralist theoretical framework, we argue that AKP’s PD slogan — “Turkey has an image and a story to share” — is doubly misleading. First, by using definite articles — an and a —

3 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — Brasil (CAPES) — Código de Financiamento 001.





it implies that its story is cohesive and consensual; there's only one story to be told. As we attempt to demonstrate, Turkey, through its multiple public diplomacy institutions and disconnected voices, has many stories to share. Second, the 'stories' themselves constitute part of an effort to enact a particular identity for Turkey, which is not prior to the actions that try to enact it.

The article will, first, provide a review of the literature on Public Diplomacy, discussing how it is based on a set of assumptions which tend to point towards a constructivist, if not outright essentialist, understanding of foreign policy. We, argue that, instead of a reflection of an actor's given identity, as stated by this literature, public diplomacy is one of the practices an actor engages in its attempt to enact its own, though precarious and unstable, identity. Turkey, as any other entity, can never have a unitary and cohesive identity. Instead, its identity will be fragmented, multiple and contradictory. After all, Turkey is composed of a multiplicity of institutions, agencies, organizations and peoples⁴, and, as such, will have multiple voices, all of which work to enact identities. Such complexities, we believe, are better dealt with a poststructuralist analysis, which is the focus of our second section. Third, we present the many institutions responsible for Public Diplomacy in Turkey and analyze the 'stories' told by them, arguing that PD is one of the many practices engaged by the AKP government in its attempt to enact a particular identity and in its pursuit of legitimacy and influence. The particular identity the AKP has been trying — and keeps failing— to enact is that of a 'benign', benevolent, humanitarian, hospitable and generous emerging power, a model of a Muslim democracy with a growing economy, heir of a (positive) Ottoman legacy. The article will finally try to understand how AKP's public diplomacy efforts have been trying to modulate such a "story" in a context marked by Turkish military interventions abroad and growing authoritarianism at home.

4 In an article entitled "Who are the Turks?" Mustafa Akyol (2011) argued that Turkey is composed of "several nations under the Star and Crescent" (p. 17): the conservatives (*muhafazakarlar*), whose main source of values is Sunni Islam and are currently represented by the Justice and Development Party (AKP); the secularists (*laikler*) or Kemalists, represented by the Republican People's Party (CHP), the Military, and other state institutions; the Kurds, who constitute about 15% of the population; and the religious minorities, including Muslims of the Alevi sect and non-Muslims such as Armenians, Greeks and Jews. These categories overlap in many instances: some who identify as Kemalists can side with some self-identified conservatives when it comes to the Kurdish issue; conservatives and Kemalists serve in the military; some Kurds might vote for the AKP, whereas some are staunch secularists, like Kemalists.





What is public diplomacy? A literature review

The concepts of public diplomacy, cultural diplomacy and soft power usually overlap. The three terms evoke the ideas of a power of attraction (actually possessed or desired) by a given nation-state, and the perceptions and preferences of a foreign public. It is impossible to determine the exact boundaries of each concept, as each one is also subjected to contestation and all of them are also related in different ways to a country's foreign policy. After reviewing the literature that deals with the subject of what public diplomacy *is* or *should be*, it becomes clear that the definition of the concept varies slightly: PD can be seen as “a method by which an international actor can conduct foreign policy by engaging a foreign public” (Cull 2013, vii); “an instrument used [...] to understand cultures, attitudes, and behavior ; build and manage relations; and influence thoughts and mobilize actions to advance their interests and values” (Gregory quoted in Melissen 2011, 2); “how a nation's government and society engage with external audiences, typically with the aim of improving these foreign publics' perception of that nation” (Cross 2013, 4); a way to project an actor's “self-image, or the image that a given actor intends to project to a third party” (Duke 2013a, 114; Duke 2013b, 2); or “a country's effort to share a coherent and convincing account of its own story with the rest of the world” (Kalin 2011, 8). According to Çevik (2016), in Turkey, Public Diplomacy is “narration and publicity, geared towards a duality of audiences, both domestic and international” (p. 56).

Regardless of conceptual variations, it is astounding how widespread are constructivist understandings about identity in PD literature. It is widely assumed that the relationship between identity and PD is one in which identity precedes (or should precede) the practices of public diplomacy. Cross (2013), for example, argues that PD “narratives gain legitimacy when they derive from the *real identity* of the people involved” (p. 5; emphasis added), that “a legitimate and credible PD strategy is only possible if it directly *reflects the identity* of the people it represents” (p. 6; emphasis added), and also that “PD must [...] *reflect real identity* otherwise it will not be persuasive” (p. 9; emphasis added). Çevik (2016) says that “countries turn to a rather traditional public diplomacy that rests on *image projection* [...] expecting to share a more desirable image” (p. 57; emphasis added). Huijgh and Warlick (2016) speak of a Turkish “democratic identity” (p. 10) and say that PD is comprised of “master narratives”, which are “stories that *reflect*





a community's identity and help community members to understand *who they are* and what they stand for, and make sense of the developments around them" (p. 15; emphasis added). Ibrahim Kalin, special adviser to the President of Turkey and the presidential spokesperson, says that PD "*reflects the new identity* which the country wants to embrace" (2011, 12) and that "Turkish public diplomacy must take into consideration [...] particular realities born out of its own story" (p. 16). Kalin also tries to explain the concept of "identity" directly: "what really matters is not image but identity. The determinant of a community's *true qualities* is not its appearance" (Kalin 2011, 17, emphasis added).

It can thus be noted that the literature sees PD as a reflection or projection of a given, pre-existent, and "real" identity, image or narrative. Public diplomacy, in such perspectives, is seen as reflecting how a society "really" *is*. We, in contrast, argue that public diplomacy is one of the practices through which the identity of an international actor is enacted. This dimension of identity enacting is rarely, if ever, explored in PD literature — particularly Turkey's — which tends to essentialize identity as preceding political action, not as relating to it in a simultaneous and mutually constitutive way. In short, public diplomacy's relation to identity can be summed up by a neat sentence used by Willard (2012): "The question of Turkey's identity is core to Turkish public diplomacy". The biggest point of contention between us and the reviewed authors is how public diplomacy and identity actually relate to each other.

Public diplomacy and identity — a poststructuralist take

Poststructuralism's main insight on states and their identities is that "states are never finished as entities" (Campbell 1992, 11), with "ahistorical, frozen and pre-given boundaries" (Ibid., 69). Instead, they are "unavoidably paradoxical entities which do not possess pre-discursive, stable identities" (Ibid., 11), being "devoid of ontological being apart from the many and varied practices which constitute their reality" (Ibid., 105).

Therefore,

all states are marked by an inherent tension between the various domains that need to be aligned for an 'imagined political community' to come into being — such as territoriality and the many axes of identity — and the





demand that such an alignment is a response to (rather than constitutive of) a prior and stable identity (Ibid., 11).

This tension demands of states that they rely on “the regulated and stylized repetition of practices like Foreign Policy” — such as the practices that fall under the Public Diplomacy umbrella — “to contain contingency and secure the self” (Ibid., 251), a struggle that is poised to fail, since the “performative nature of identity can never be fully revealed” which means that the state is rendered “in permanent need of reproduction [...] always in a process of becoming” (Ibid., 11). In other words, “contemporary states are multiple acephalous federations which exist as states only by virtue of their ability to constitute themselves as imagined communities” (Ibid., 195), borrowing from Benedict Anderson’s famous conceptualization of nations (Anderson 2006).

Considering that states are never finished as entities, being always in a process of becoming, Foreign Policy practices, including those of PD, cannot be understood as practices that act as a bridge between pre-existing states, since such an understanding implies that the state is previous to said practices (Campbell 1992, 44), and that states’ identities are secured before their interactions (Ibid., 56). Departing from a poststructuralist understanding, Foreign Policy, instead of being the outward orientation of practices of a pre-existing state with a stable identity, is in fact the very act by which the states give rise to their boundaries (Ibid., 56), in a process that enacts both the state and the international system, part and parcel of the same process (Ibid., 68). This process is inherently tensioned by the various domains that constitute the reality of the state and this complexity has to be disciplined by Foreign Policy practices. In other words, to secure legitimacy and avoid contestations, the alternatives to the intended identity must be suppressed so that such identity appears as natural, integral, cohesive and homogenous, conditions that are inexorably unachievable. It is not without reason that Richard Ashley and R.B.J. Walker argue that any identity is

recognized as one among many arbitrary interpretations; it is seen as a knowledgeable practice of power, itself arbitrarily constructed, that is put to work to tame ambiguities, control meaning, and impose limitations on what people can do and say (1990, 262).





Identities are enacted⁵ by linguistic resources and by “repertoires of action” (Aradau et al 2015, 4), or practices: “embodied, materially mediated arrays of human activity centrally organized around shared practical understanding” (Schatzki in Aradau et al. 2015a, 3). Meanings do not emerge from an inherent relationship between an object and the word used to make reference to it, or between the signified and signifier, “but from a contingent relationship between the signifiers” (Epstein 2008, 7). Signifiers form linguistic chains, which refer to other signifying chains (Stavrakakis 1999, 57). The infinite possible combinations of signifiers mean that, in principle, an infinite number of significations can be produced. However, political and societal actors attempt to fix the meaning of signifying chains through nodal points: words, terms or phrases that attempt to fasten groups of words together into meaningful narratives (Laclau and Mouffe 2001, 112). The potential never-ending flow of signification can, thus, be arrested and partial fixity and stability of meanings can be achieved through nodal points.

The linguistic and the material are mutually constituted: materiality acquires meaning through language; language has material effects, since “what is said about [objects] is intimately tied to what is done with them” (Epstein 2008, 5); and material practices are also “loci where meanings are produced” (Epstein 2008, 5). Through linguistic and non-linguistic practices “meanings are produced, identities constituted, social relations established, and political and ethical outcomes made more or less possible” (Campbell 2013, 234, 235). In other words, these practices, both linguistic and non-linguistic, define and constitute subjects, objects and the relations between them; and normalize certain ways of being and certain courses of action (Epstein 2008; Milliken 1999).

In the next section, we will provide an overview of the many institutions engaged in public diplomatic activities in Turkey, in order to identify the material

5 In this article we prefer to say that identities are “enacted”, instead of “constructed” or “performed”, following the suggestion of authors working on Actor-Network Theory. The term has the double connotation of both putting something into action, as in “enacting a law”, and of performing something, as in a play or story. This suggestion is offered as an alternative to both “construction” and “performance”, two of the most widely used terms for implying that the entity being constructed or performed is contingent and not natural (Magalhães 2018). One of the criticisms to which “construction” is subjected is that, while the term tries to convey such contingency, its use risks implying that the “construction” is supervised by an “architect”, whose existence is previous to the construction actively acting for its concretization (Ibid., 114). “Construction” also implies that there is a process that by its end the entity being constructed “becomes”. If states and other entities are always in a process of “becoming” (Campbell 1992, 56), identities can never be finished. If such process actually had an end, if constructions actually reached a conclusion, such that no more enacting was necessary, it would mean the existence of a pre-discursive realm. However, the lack of pre-discursive foundations is precisely the reason why states need to — and do — constantly and infinitely enact their identities (Ibid., 11).





apparatus involved in telling Turkey's 'story'. In the following sections, we will analyze the many stories that are being told, including their contradictions, transformations and continuities.

Turkey's Public Diplomacy institutional structure

The AKP government began to build the country's public diplomacy institutional structure in 2009/2010, with the creation of new institutions such as the Yunus Emre Institute (YEI), the Office of Public Diplomacy (KDK, in Turkish) and Presidency for Turks Abroad and Related Communities (YTB, in Turkish), and the repurposing of older institutions such as the Turkish Cooperation and Coordination Agency (TIKA), a development agency, which was folded into the public diplomacy structure and expanded its activities from the Balkans, Caucasus and Central Asia to the Middle East, Africa, Asia and Latin America and now works in more than 150 countries. TIKA began to serve as a public diplomacy institution by pinning Turkey as a donor country (Huijgh and Warlick 2016, 25).

As we shall see in more detail below, the impetus for the institutional build-up was to send a more 'coherent' message about the AKP's different understanding of the role Turkey should play in its surrounding regions, particularly those that used to be part of the Ottoman Empire, such as the Balkans and the Middle East. The message stressed two main points: that this government was different from previous administrations, which favored either a hands-off approach or securitized and militarized policies towards these regions; and that Turkey, due to a positive Ottoman legacy, and its successful combination of Islam and democracy, should play the role of a benevolent regional leader.

The Office of Public Diplomacy (KDK)'s primary task, as stated in the publication of decree 27478 of January 30th 2010, was to provide "a more efficient coordination, cooperation, and decision-making mechanism" as "necessary among public policy institutions". It was intended to coordinate the activities of several institutions directly or indirectly dealing with public/cultural diplomacy, such as the aforementioned YEI, YTB and TIKA and the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Tourism and Culture, although it also established its own programs (Kalin 2011, 8; Huijgh & Warlick 2016). Since the transition to a presidential system in 2018, KDK has been replaced by the Directorate of Communications of the Turkish Presidency.





The Yunus Emre Institute was modelled after cultural diplomacy institutions of Western countries, such as Alliance Française, the British Council and Goethe Institute, and, accordingly, aims to promote Turkish culture, language, art and history abroad (YEI n/d). More than 58 cultural centers have been established around the world, and among their many activities are included film, food and art festivals; poem, song, painting and drama competitions; scientific and academic conferences and workshops; and different courses (from Turkish hand crafts to folk dance) (Eski and Erol 2018, 32). The Presidency for Turks Abroad and Related Communities, as the name implies, has as its main target Turkish diaspora communities, but also coordinates the Turkey Scholarship Program, which provides higher education scholarships to international students.

It is interesting to note that many intercultural dialogue activities preceded the creation of the Yunus Emre Institute and were already carried out by the Gülenist Hizmet movement, a faith-based international network of organizations and individuals named after the Turkish preacher Fethullah Gulen. The movement operates in more than 180 countries, having established schools and cultural centers, including in Brazil (“Centro Cultural Brasil-Turquia”, launched in 2011). The movement and the AKP government worked in close cooperation inside and outside Turkey until their relationship began to sour in 2013. The government accused the movement of plotting the coup attempt of July 15th 2016, labelled it “Fethullah Terrorist Organization” and closed many of its institutions involved in public and cultural diplomacy, such as Kimse Yok Mu, one of Turkey’s largest charitable organizations, which operated predominantly within Muslim countries (Çevik, Sevin and Baybars-Hawks 2018).

In addition to the institutions mentioned above, Kalin (2011) adds others, such as “Kizilay (The Turkish Red Crescent), [...] TRT (The Turkish National TV)”, “aid organizations, foundations, civilian platforms, and other civil society actors” that “have become indispensable to public diplomacy efforts” and are all active in it “through political, diplomatic, economic and cultural activities” (p. 21). In conjunction, these institutions make up Turkey’s multiple and fragmented public diplomacy network and work to enact Turkey’s identity, as envisioned by the government and other constituents. Such a vast array of agents, as we shall see, leads to dispersion and contradiction in discourses, all of which undermine the literature’s claim to public diplomacy as a cohesive practice that reflects a pre-given stable identity. On the other hand, we can discern attempts by Turkish political actors to sediment and fix particular configurations of meaning about





Turkey, and its relations with the West and neighboring regions, through privileged discursive tropes.

Analyzing primary and secondary sources on Turkish PD, we have discerned the prominence of two themes: a (positive) Ottoman legacy and Turkey as a ‘benign’ emerging power. As we shall see, these two discursive tropes are interrelated: the latter is a consequence of the former. In the following, we argue that AKP PD efforts constitute attempts to demarcate and stabilize a particular conception of Turkish identity, one which is portrayed as different and better than the one articulated by Kemalist elites. This designation of a particular “Turkey’s story and image” has both domestic and international publics as intended audiences. These attempts to seal in, contain and stabilize particular meanings about Turkey’s image and story are doomed to fail, since, as we have seen, it is impossible to contain systems of signification — “they always retain paradoxes, open ends, and impossibilities” (Wæver 2009, 173). Multiple meanings, both dissonant and consonant, insist on flowing, in spite of the partial fixity attempted through the frequent repetition of two themes.

In order to understand PD efforts under the AKP government, we must understand the context within which they acquire meaning. AKP PD narratives acquire meaning in a context populated by several other narratives (about Turkey’s image and Turkey’s story) which attempt to contain and stabilize particular configurations of meaning about Turkey and its relations with other countries. Turkey’s story(ies) and Turkey’s image(s) have been told and described many times and in many ways. Sometimes, some of those stories and images are significantly different from each other; sometimes, they bear striking similarities. As we explore these two prominent themes, we will emphasize how Turkey’s relations with the West/Europe and with the Muslim Middle East have been framed and narrated in AKP PD discourses, in order to identify ruptures and continuities with regard to previous narratives.

Telling Turkey’s ‘story’ through public diplomacy: what is being told? A positive Ottoman legacy

Former members of the Ottoman Empire, in particular Arabs, were frequently depicted by Kemalist leaders, military officers, school textbooks and everyday chatter as traitors who stabbed Turkey in the back during World War I. As a





consequence, Turkey was presented as a lone country, situated in an unfortunate geographical location, encircled by unfriendly countries devising schemes to weaken or even disintegrate Turkey with the help of enemies within (Altınay 2004; Bilgin 2007). In contrast, AKP narratives frequently portray the Ottoman past as the basis for the establishment of closer relations with former members of the Empire. According to President Erdogan: “We have grown up with the motto that Turkey is surrounded by three seas and neighboring enemy countries [...] ‘Arabs stabbed us in the back during the First World War’ was the common saying until very recently. You know what? I even feel ashamed when I recall it, but the word ‘Arab’ was the common way of calling a stray dog on the street [...] Our policy is not to create enemies but to establish stable ties with all countries. Turkey’s relations with Middle Eastern countries are only natural as is the case with Balkan or Caucasus countries” (quoted in Demirtas 2010).

The idea that a shared Ottoman past naturally creates bonds between its former members and that Ottoman heritage provides a basis for Turkey’s leadership in the region had one of its clearest formulations in the book *Strategic Depth*, authored by former Prime Minister and Minister of Foreign Affairs Ahmet Davutoglu. According to this idea, the end of the Cold War “defrosted” some of the deep connections between Turkey and its neighborhood. As a result, Turkey has the possibility to become once again a central country (Davutoglu 2010), providing security and stability to areas where it has historical responsibilities, namely the Middle East, the Balkans, the Caucasus, Central Asia, the Gulf and the Caspian, Black and Mediterranean Seas (Davutoglu 2008, 79). The aim to achieve peace between Turkey and its neighbors was encapsulated in the “zero-problem policy” formulated by Davutoglu. According to the former Prime Minister, the zero-problem policy was “the fundamental principle we have applied in foreign policy [...], deepening friendships, intensifying and growing fraternity [...] This is why we said [...] we will open doors of friendship and fraternity [...] let siblings meet, mingle with each other; and let the fraternity which comes from the depths of history be transferred to the future generations” (quoted in Today’s Zaman 2011, 04). By enhancing socio-cultural and trade relations between Turkey and its neighbors, the “security-based and hard-power-based politics of the former governments” were left behind (Eksi and Erol 2018, 40).

In PD efforts, the idea that Ottoman heritage and legacy allows Turkey to be a regional leader is frequently expressed. According to Ibrahim Kalin, the purpose of Turkish public diplomacy is to tell the new Turkish ‘story’, which “reflects the





new identity which the country wants to embrace” (2011, 12, emphasis added). According to Kalin (2011), the content of the new Turkish ‘story’ told by PD activities springs from a new political, social and geographic imagination, which enables Turkey to overcome “its old fears” (p. 5) and “Eurocentric notions of history and society” (p. 6); and to “reconnect with its history and geography” (p. 5). A reevaluation of the Ottoman past and signifiers associated with it and, consequently, a more positive reading of Turkish history and geography, have been regular features of AKP leaders’ statements. In fact, Kalin (2011) recognizes Davutoglu’s *Strategic Depth* vanguard position when it comes to the “effort to see the world in a non-Eurocentric perspective” (Kalin 2011, 7).

The narrative establishes that “Turkey’s descent from the Ottoman experience results in genuine familiarity with a large geographic area extending from the Balkans to the Middle East (Kalin, 2011, 20). Now, after overcoming “past mistakes” and “misguided government policies” of the past (Kalin 2011, 12) — presumably during Kemalist governments — “the emotional and political distance between Turkey and the Arab world is diminishing, and those relations are normalizing after a long hiatus” (Kalin 2011, 20). Diverse groups, such as “Turks, Kurds, Bosnians, Albanians, Circassians, Abkhazians, Arabs, Azeris, Kazakhs, Kyrgyzs, Uzbeks, Turkmens [...], Armenian, Greek, Jewish and Assyrian communities” are brought together and reconciled due to “the Ottoman experience they have shared and built together”. Turkey, as “the pivotal point of this heritage” can extend its soft power “from the Balkans and the Middle East to inner parts of Central Asia” (Kalin 2011, 10). References to the positive Ottoman legacy are widespread. In The Ministry of Foreign Affairs’ website, a section entitled “Brief History of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey” (Turkey 2011a) it is written that “The Foreign Service of the Republic of Turkey is founded on the well-established traditions and legacy of Ottoman diplomacy with a long history”. It claims that this “commanding diplomatic tradition [...] was one of the leading factors which enabled the Ottoman Empire to reign over a vast geography for several centuries”.

If AKP narratives about the Ottoman legacy serve as an attempt to clearly distinguish the party and its followers from Kemalist elites, when it comes to Europe/EU, on the other hand, AKP narratives reveal that differences between the two groups, so frequently represented as the antithesis of each other, are not so clear cut. In fact, since the early Republican years, a deep ambiguity in Turkish elites’ discourses about Europe and the West, be they left-wing, right-wing or Islamist, can be discerned (Bilgiç 2016; Bilgin 2009, 2017; Bilgin and Bilgiç 2012;





Zarakol 2010, 2011; and Gülsah Çapan and Zarakol 2017). Desire, admiration, suspicion, anxiety, anger, frustration and resentment all coexist in Turkish political leaders' views of Europe/EU.

On one hand, suspicions and anger about continuous European/Western hypocrisy, double standards, aggression and intrusiveness in Turkish domestic affairs, manifested in the Ottoman Empire system of capitulations, the Treaty of Sevres, EU conditionality, criticism of Turkey's democratic and human rights standards, and other instances, are frequently voiced by AKP leaders today as they were by Kemalist leaders in the past.

On the other hand, the West/Europe have functioned as nodal points in Turkish discourses for more than a century, binding together signifiers such as civilization, modernization, secularism, industrialization, rationality and science. Turkey's socialization in a hierarchical international order meant that signifiers associated with the Ottoman Empire were devalued whereas signifiers associated with West/Europe were valued. As a result, Turkish political leaders have been attempting to identify with signifiers associated with the West/Europe ever since. Mustafa Kemal Atatürk's reforms, conducted in the early Republican period, for example, were attempts to replace Ottoman-Islamic ways of thinking with 'modern' modes of thought and epistemologies based on rationality and science. More recently, the signifiers democracy, rule of law, human rights, (economic) development and prosperity have been bound by the nodal point "European Union". Example of this is the Ministry of Foreign Affairs website explaining that Turkey "cherish[es] and defend[s] the same values and norms the EU is built on, such as democracy and respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law" and that Turkey's "ongoing reforms, especially in the areas of democracy, human rights and rule of law, constitute a significant aspect of our efforts towards EU accession and show [Turkey's] willingness to contribute to the global role of the EU" (Turkey 2011b). Although AKP leaders have recast the Ottoman Empire in a new light, and in several instances appear resistant to the EU, they also have inherited the desire for recognition and validation from Europe/EU; the resentment towards it; and the attachment to certain signifiers associated with it.

In spite of PD claims about a new non-Eurocentric imagination, the persistent attachment to certain signifiers associated with the West/Europe/EU becomes visible when the same "Brief History of the Ministry of Foreign Affairs" (Turkey 2011a), which spoke about a commanding Ottoman diplomatic tradition, mentions,





without a hint of protest or grief, that “Ambassadors of the Ottoman Empire appointed to European capitals [...] served as pioneers of modernization by accelerating the process of westernization and reform within the Empire”. The Ministry of Foreign Affairs’s own Directorate for EU Affairs also states that “Turkey began ‘westernising’ its economic, political and social structures in the 19th century [...] it chose Western Europe as the model for its new secular structure”, continuing on to say that “Turkey has ever since closely aligned itself with the West [...]” (Turkey 2017).

Turkey as a benevolent emerging power

Another prevalent theme in PD discourses is the image of Turkey, under the AKP government, as a generous, humanitarian, hospitable, benevolent and/or benign emerging power in the world stage, usually citing the hosting of millions of Syrian refugees in its own territory or its provision of humanitarian aid and development cooperation activities abroad (Tolay 2016, 135; Çevik 2016, 55; Huijgh and Warlick 2016, 26, Kalin 2011). The Ministry of Foreign Affairs website, in an entry entitled “Turkey’s Enterprising and Humanitarian Foreign Policy” (Turkey 2019), stresses that “Turkey hosts the largest number of externally displaced people in the world [...] accommodating around 4.9 million externally displaced people, 3.7 million of whom are Syrians, who have had to flee destruction in their home country. Turkey has spent around 40 billion USD to deliver aid and services to the Syrians”. This claim is followed by the assertion that “With 8.6 billion USD of humanitarian assistance in 2018, Turkey is the largest humanitarian donor in the world, and the most generous country on the basis of per capita humanitarian spending” (Turkey 2019).

In fact, the AKP government places its open-door policy for refugees at the center of its public diplomacy efforts (Özdora Aksak 2019, 2). Almost half of the news stories run between 2011 and 2018 by Anadolu Agency, the country’s official news outlet, under the control of the Directorate of Communications, about Syrian refugees in Turkey, presented Turkey as a good host (Özdora Aksak 2019, 8). Besides mentioning the funds, services, projects and programs provided to refugees, many of the news articles cited international actors’ praises for Turkish hospitality, including praises by the President of the European Parliament, the





European Commissioner for Migration, Home Affairs and Citizenship and the United Nations High Commissioner for Refugees. This generosity and hospitality are also framed as enduring legacies of the Ottoman Empire, which had “the tradition of being a safe haven for battered and persecuted people” (Eski 2019). Furthermore, until recently, the AKP government had been one of the most outspoken critics of China’s policies towards the Uighur minority, who is ethnically Turkic and religiously Muslim, in Xinjiang province. In 2009, then Prime Minister Recep Tayyip Erdoğan used the term “near-genocide” to describe the Chinese crackdown in the region⁶. These vocal criticisms could be interpreted as part of a strategy to present AKP’s Turkey as a leader of oppressed Turkic peoples⁷ and Muslims around the world.

This ‘new’ benevolent Turkey, which confidently embraces Ottoman heritage, is positively compared with Turkish image in the 1990s, when the country was described as a “post-Cold War warrior” (Kirisci 2006, 8), a “coercive regional power” (Onis 2003, 84) and a “regional bully” (Kramer, 2000, 212) for constantly threatening the use of force against its neighbors. It is also contrasted with the international community, particularly Western powers, lack of support for refugees. The EU, in particular, was frequently criticized for delaying the transfer of funds promised in the context of the 2016 Turkey-EU migrant deal (Özdora Aksak 2019, 11). “Such discursive strategies in news stories reposition Turkey as an ally of those in need and a good neighbor, while positioning the West as an uncaring antagonist that has failed to fulfill its promises” (Özdora Aksak 2019, 17).

In addition to its altruistic actions towards foreigners abroad and at home, Turkey’s democracy and economic prosperity have been described in PD texts as sources of the country’s influence. According to Kalin (2011, 9), two of the main

6 In recent years, due to China’s increasing economic influence in Turkey, particularly through infrastructure investment projects, and the deterioration of Turkey-United States ties, the AKP’s policy towards China’s crackdown of Uighurs shifted from strong condemnation to relative silence. In October 2019, the Turkish government refused to join other countries in joint a statement to call on China to end violations against Uighur Muslims (Kashgarian 2020).

7 The emergence of new Turkic Republics in Central Asia and the Caucasus with the dissolution of the Soviet Union had already provided, pre-AKP years, an opportunity for Turkey to devote its energies to regions sharing linguistic and cultural ties with the country. The “discovery” of these regions in the 1990s seemed to abate to a certain degree the feeling of isolation characteristic of Kemalist government’s discourses. Former President Süleyman Demirel (1993-2000) went so far as to say that Turkey should assume the leadership of a giant “Turkic world stretching from the Adriatic Sea to China” (quoted on Bozdaglioglu 2003, 96).





pillars of Turkey's soft power are its democratic experience and its successful economic development, which render the country a model to Arab countries. In this narrative, the image of Turkey is of "an island of stability [which] has become a sanctuary for people escaping from terrorism and violence in the region" (Davutoglu in Tolay 2016, 142). Huijgh and Warlick (2016) also note that a prominent narrative of Turkish PD is "its economic prosperity and commitment to democracy" (p. 14), although the authors acknowledge that there is an "ever-growing discord between the government's democratic rhetoric and some autocratic tendencies" (p. 29), manifested in "the violation of democratic rights, media censorship, police brutality (p. 30). This narrative, despite its contradictions, is neatly summed up in Turkey's Ministry of Foreign Affairs website: it states that Turkey's "policies adapt to constant changes and strive to shape the dynamics around us towards *peace, prosperity and stability*" (Turkey 2019, emphasis added) — which is eerily close to the EU's own trope of itself as a "zone of peace, prosperity and democracy" (European Union Global Strategy 2016; European Commission 2010; European Security Strategy 2003).

The EU has been described, or describes itself, as "a positive global force" (European Commission 2017); a 'civilian power' (Duchêne 1973), 'normative power' (Manners 2002; Manners and Whitman 2013), 'ethical power' (Aggestam 2008), 'a model' (European Commission 2007a and 2007b). It is in this context that we can understand the constant reference to a generous, benevolent, democratic, prosperous and stable Turkey which serves (or served) as a model to neighboring countries. Such terms attempted to place Turkey alongside the EU in the hall of foreign policy and domestic virtuosity. Turkey's parameters continue to be the West/Europe/EU, even though the rift between the two continue to grow in other spheres.

The fact that Western frames of reference lap at the shore of the new (presumably non-Eurocentric) Turkish 'story' is a reminder that material and symbolic hierarchies have deep psychic effects and, thus, are not easily dismantled. It is also a reminder that attempts to seal in particular configurations of meanings are doomed to fail, since meanings are unstable and impossible to contain. Finally, it reminds us that borders (such as those between conservative and Kemalists) must be kept through many practices, linguistic and non-linguistic, including PD, lest they expose their absence of ontological status and porosity.





Modulating Turkey's 'story' in times of domestic authoritarianism and foreign military interventions

The 'story' of AKP's Turkey as a model of a Muslim democracy with a thriving economy, a regional leader which combines entrepreneurship with humanitarianism, generosity and hospitality, had to be modulated as domestic and foreign policies began to take on more authoritarian and militaristic tones .

Domestically, the government increasingly adopted a more authoritarian behavior, supporting a purge of (secular) opposition forces via the Ergenekon and Sledgehammer court cases and later, after the failed coup attempt of July 15th 2016, of members of the Hizmet movement and anyone accused of having ties with them. Hundreds of thousands of people were investigated, dismissed or arrested, including civil servants, judges, prosecutors, military officials, academics, teachers and journalists (Turkey Purge 2020).

Internationally, Turkey carried out three military operations in Northern Syria (Euphrates Shield in 2016/2017; Olive Branch in 2018 and Peace Spring in 2019) against Kurdish forces of the People's Protection Units (YPG), which Turkey considers a terrorist organization due to its links to Kurdistan Workers' Party (PKK). Operation Peace Spring, carried out after the withdrawal of American troops from northeastern Syria in October 2019, received widespread condemnation. As a result of the operation, hundreds of thousand people were displaced and Turkey was accused of committing war crimes and several human rights violations (Amnesty International 2019). European countries imposed an arms embargo and the United States established sanctions against senior government officials.

Given these domestic and international developments, the story of Turkey as a model of how to reconcile Islam and democracy, and of a benevolent regional leader who deploys a zero-problem policy towards its neighbors, became harder to sustain. After a 'golden period', Turkey's soft power and global image were severely affected (Eski and Erol 2018; Uysal and Schroeder 2019).

In this final section, we aim to analyze the stories that are being told in this changing context by Turkish PD apparatus. Given that material practices (such as purges of dissenters and military interventions) also produce meanings — in these cases, possible meanings produced could be that Turkey is neither a model of democracy nor a humanitarian and benevolent neighbor —, how has Turkish public diplomacy been trying to seal in, contain and stabilize particular meanings about Turkey's story?





We have identified the deployment of four discursive strategies: 1) a renewed emphasis on Turkish cultural products and on its humanitarian, hospitable and generous actions towards Syrian refugees; 2) a growing cult of personality around President Erdogan; 3) an effort to tell Turkey's 'story' right, in order to avoid misinterpretation and negative 'propaganda'; and 4) the mobilization of 'old' discursive tropes of Turkey as a lone country, located in a unfortunate region, subjected to foreign powers' scheming. The stories being told combine narratives associated with AKP's 'new' Turkey with narratives associated with Kemalists' 'old' Turkey, in an attempt to produce particular meanings, enact a particular identity and make particular courses of action seem natural and 'normal'.

Turkish public diplomacy shifted the emphasis of its message: from the country's *political* and *economic* success (as a country that managed to successfully combine Islam, democracy and capitalism) to its *cultural* products, in particular TV dramas broadcasted throughout the world. Investments in cultural diplomacy attempt to counter the negative repercussions of unpopular actions (Donelli 2019, 128 and 129). In addition, the humanitarian dimension of Turkey's open-door policy to Syrian refugees continued to have prominence. According to Director of Communications Fahrettin Altun, "As the country that hosts the world's largest number of refugees, we put this issue on the agenda of all internationally respected organizations. We are informing the world public opinion in order for Turkey to receive the respect it deserves in humanitarian aid policy" (Altun 2020). The frequent depiction of Turkey as a good host to Syrian refugees in government leaders' discourses and media outlets, and the characterization of Turkish foreign policy as 'humanitarian', represent a continuity of the discursive trope of Turkey as a benign and benevolent regional leader. Missing from these discourses are references to Turkey being a model. "Turkey's [...] policy of becoming a model country for the Middle East with its Muslim democracy identity, which was interrupted by the Arab Spring, has transformed into this new foreign policy and public diplomacy over the Syrian refugees" (Eski 2019).

The three other discursive strategies — a cult of President Erdogan, 'telling Turkey's story right', and the mobilization of narratives associated with former Kemalist governments — are deeply entwined. An analysis of more than 2500 Twitter posts by Turkish government's most influential PD accounts have shown that President Erdogan is presented as a charismatic, strong and heroic political leader, possessor of superior qualities⁸: a savior and a champion of the Muslim

8 In an interview, Director of Communications Fahrettin Altun claimed that "our President's supplement and food only consist of his dedication and faith" (Altun 2020).





world, a fatherly figure who stands up for and protects Muslims who are persecuted around the world, be they Palestinians or Rohingya people (Uysal and Schroeder 2019, 6).

The need to accurately frame and tell Turkey's 'story' to the world, in order to counter "unfair allegations" and "black propaganda" targeting Turkey, constitutes one of the reasons for the creation of the Directorate of Communications (Altun 2020). According to Director of this institution, Fahrettin Altun, the unity of state institutions' discourses is deemed important because "if different actors in the State put forward different discourses on an issue, it delivers a negative message to foreign countries. This does not only portray an image of chaos but makes the state vulnerable to foreign interventions" (Altun 2020) These foreign interventions, black propaganda and unfair allegations are made by "almost all of the great powers", "who are disturbed by Turkey's growth rate" (Altun 2020).

In a sentence that weaves together the threads of 'cult of personality' and 'telling Turkey's story right', Director Altun claims that "Our President has been thinking for a long time that foreign actors have been unfair towards Turkey [...] Our President is striving to increase Turkey's regional power and make Turkey stronger while also exerting efforts to avoid threats emanating from the region. Every step he takes for our country's good causes a chain of black propaganda" (Altun 2020).

The mentions of foreign powers being unfair towards Turkey, and of threats emanating from the region, reverberates previous discourses about Turkey's unfortunate predicament in the world stage. As we have seen, Turkey was frequently presented as a lone country, situated in an unfortunate geographical location, encircled by unfriendly countries devising schemes to weaken or even disintegrate Turkey. The current endeavor to "accurately" frame and tell Turkey's story entails the unearthing of old 'Kemalist' tropes of Turkey being the victim of foreign powers' meddling and encircled by unfriendly countries. Director Altun succinctly revives this narrative by saying that "This is an element of the siege and the war of attrition against Turkey. We have to struggle constantly and strongly" (Altun 2020).

How can we account for the presence of a narrative mostly associated with Kemalist groups, from whom AKP leaders wanted to distance themselves, among PD discourses entailed with the task of telling a new Turkey's story? First of all, as we have seen, the suspicions of foreign powers meddling in Turkey's internal affairs is shared among AKP and Kemalist elites, demonstrating the frontiers





between them are porous in some respects. Furthermore, by bringing to the fore a narrative of regional threats and instabilities so ingrained in people's imaginaries, this discourse resonates among many sectors of the population, thereby helping legitimate foreign policy actions as necessary and unavoidable. In fact, in spite of widespread international condemnation, Operation Peace Spring was supported by all political parties in parliament, except for the pro-Kurdish Peoples' Democratic Party (HDP), and by 79% of Turkish population (Duvar 2019).

The issues which, according to the government, are subjected to black propaganda and unfair allegations, and hence have to be 'accurately' told by Turkish public diplomacy institutions, concern mainly the military interventions in Syria and the post-attempted coup of July 15 crackdown. The post-coup measures, usually referred to by international press as "purges" or "crackdown", are referred to by PD discourses as July 15 'resistance': "We are coordinating the works in our country and abroad to ensure that our July 15 resistance remains where it deserves in our collective memory" (Altun 2020). The military interventions in Syria are framed as a logical and existential necessity to protect Turkey's "national interests" against the threat of (Kurdish) terrorism: "We try to use every traditional and innovative method of communication in order to explain our country's fight against terrorism in the most accurate way [...] With regard to all operations that we undertake to protect our national interests, such as the Peace Spring Operation, we provide the world press with the necessary accurate information and technical infrastructure needed to ensure fair coverage".

The framing of an issue as a threat to the "national interest", or to "national security", results from political processes, not from any intrinsic characteristics of the issue at hand. When an issue is successfully framed as a threat to the "national interest", or to "national security", certain courses of action are authorized, while others are foreclosed. In addition, the process framing an issue as a threat to the "national interest", or to "national security" in itself contributes to bring into existence the "national" that is being referred to as if it was pre-existent. In this particular case, the "national" seems to exclude not only some segments of the Kurdish population, but government opponents in general.

In the following quote, we can discern the strands of 'encirclement', 'telling the right message' and 'cult of personality' being woven together, culminating in the conjuring of a country that needs to be defended: "If Turkey had not had a strong leader like Recep Tayyip Erdogan, the turbulence that began in 2010 [the Arab Spring and the Syrian Civil war] would have swallowed us up. Despite all





these storms, we were able to tip the scales in Turkey's favor, and it has happened thanks to our President's leadership [...] The Operation Peace Spring has been ordered by this strong leadership. It was possible to take a step, which has been opposed by the whole world [...] our President [...] destroyed that terror corridor. What I'm trying to learn from our President is the following: [...] no concessions should be made in a situation that would be against our country" (Altun 2020).

Conclusion

Departing from a poststructuralist understanding, this article made the argument that Turkish PD, instead of reflecting or projecting a pre-existent Turkish story, image or identity, is one of the many practices through which political and societal actors attempt to fix the meaning of Turkey's many stories, images and (precarious and fragmented) identities. Throughout the article, we attempted to show that AKP PD's privileged discursive tropes — the (positive) Ottoman legacy and Turkey as a 'benign' emerging power — had to be modulated in a context of domestic authoritarianism and military interventions abroad. As the security and hard-power-based politics of the former governments came to the fore, a stress on AKP's difference became harder to sustain. In an effort to legitimize militarized and anti-democratic actions, 'old' Kemalist discourses of encirclement were recycled, the positive Ottoman legacy lost prominence and Turkey as a 'benign' emerging power attempted to survive via threads of hospitality to Syrian refugees and President Erdogan as a savior and champion of Muslims around the world.

Through all these processes, it becomes clear that Turkey is composed of a multiplicity of institutions and peoples, and, as such, will have multiple voices which produce multiple meanings, in spite of the partial fixity attempted through the frequent repetition of privileged themes. Although such attempts are never fully successful, they are not inconsequential: through them, boundaries are enacted; subjects, objects and the relations between them are constituted; and certain ways of being and acting are authorized, while others are foreclosed. In particular, we showed how the mobilization of discourses associated with 'old' Kemalist elites helped legitimize militarized foreign policy actions which the AKP had claimed had been left behind.





References

- Aggestam, Lisbeth. 2008. Introduction: ethical power Europe?. *International Affairs*, v. 84, n. 1, p. 1-11.
- Akyol, Mustafa. 2011. Who are the Turks?. In: Bechev, Dimitar (ed.). *What Does Turkey Think*. European Council on Foreign Relations.
- Altınay, Ayşe Gul. 2004. *The Myth of the Military Nation. Militarism, Gender and Education in Turkey*. New York/Basingstoke: Palgrave/MacMillan.
- Altun, Fahrettin. 2020. Altun: 'Our President gives the world a lesson of strong leader-to-leader diplomacy'. Directorate of Communications, 13 Jan. 2020. Available at: < <http://www.mfa.gov.tr/deputy-foreign-minister-koru-attends-the-opening-of-todaie-training-program-on-public-diplomacy.en.mfa> > Accessed on 02 Feb 2020.
- Amnesty International. 2019. Syria: Damning evidence of war crimes and other violations by Turkish forces and their allies. 18 Oct. 2019. Available at: < <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/10/syria-damning-evidence-of-war-crimes-and-other-violations-by-turkish-forces-and-their-allies/> > . Accessed on 19 Feb. 2020.
- Anderson, Benedict. 2006. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso, 2006. Aradau, Claudia et al. 2015. Discourse/materiality. In: Aradau, Claudia; Huysmans, Jef; Neal, Andrew; Voeljner, Nadine (Eds.). *Critical Security Methods — New frameworks for analysis*. New York: Routledge, p. 57-84.
- Ashley, Richard K.; Walker, R.B.J. 1990. Speaking the Language of Exile: Dissident Thought in International Studies. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 3, p. 259-268.
- Bilgiç, Ali. 2016. *Turkey, Power and the West — Gendered International Relations and Foreign Policy*. London: I.B. Tauris.
- Bilgin, Pinar. 2017. *The International in Security, Security in the International: Worlding Beyond the West*. Abingdon and New York: Routledge.
- Bilgin, Pinar. 2009. Securing Turkey through Western-oriented foreign policy. *New Perspectives on Turkey*, v. 40, p. 102-125.
- Bilgin, Pinar. 2007. Only Strong States Can Survive in Turkey's Geography: The uses of 'geopolitical truths' in Turkey. *Political Geography*, v. 26, p. 740-756.
- Bilgin, Pinar; Bilgiç, Ali. 2012. Turkey and EU/rope: Discourses of inspiration and anxiety in Turkey's Foreign Policy. *Review of European Studies*, v. 4, n. 3, p. 111-124.
- Bozdaglioglu, Yucel. 2003. *Turkish Foreign Policy and Identity. A Constructivist Approach*. London/New York: Routledge.
- Campbell, David. 2013. Poststructuralism. In: Dunne, Tim; Kurki, Milja; Smith, Steve (Eds.). *International Relations Theories — Discipline and Diversity* (3rd ed). Oxford: Oxford University Press.





- Campbell, David. 1992. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Çevik, Senem B.; Sevin, Efe; Baybars-Hawks, Banu. 2018. State–Civil Society Partnerships in International Aid and Public Diplomacy: The Case of Turkey and Somalia. In: Pamment, J.; Wilkins, K. G. (Eds.). *Communicating National Image through Development and Diplomacy*, Palgrave Studies in Communication for Social Change, https://doi.org/10.1007/978-3-319-76759-8_8.
- Çevik, Senem B. 2016. Turkey's State-Based Foreign Aid: 'Narrating Turkey's Story'. *Rising Powers Quarterly*, v. 1, n. 2, p. 55-67.
- Cull, Nicholas J. 2013. Foreword. In: Cross, Mai'a K. Davis; Melissen, Jan. *European Public Diplomacy. Soft Power at Work*. New York: Palgrave Macmillan, p. vii-xiv.
- Cross, Mai'a K. Davis. 2013. Conceptualizing European Public Diplomacy. In: Cross, Mai'a K. Davis; Melissen, Jan. *European Public Diplomacy. Soft Power at Work*. New York: Palgrave Macmillan, p. 1-12.
- Davutoglu, Ahmet. 2010. Turkish foreign policy and the EU in 2010. *Hurriyet Daily News*, 10 Feb. 2010. Available at: < <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=turkishforeign-policy-and-the-eu-in-2010-i--2010-02-10> > . Accessed on 12 Feb. 2010.
- Davutoglu, Ahmet. 2008. Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007. *Insight Turkey*, v. 10, n. 01, p. 77-96.
- Dermitas, Serkan. 2010. Turkish PM produces own 'pragmatic depth' foreign policy. *Hurriyet Daily News*, 03 Feb. 2010. Available at: < <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=pm-introduces-own-8220pragmaticdepth8221-policy-2010-02-03> > . Accessed on 03 Feb. 2010.
- Donelli, Federico. 2019. Persuading through Culture, Values, and Ideas: The Case of Turkey's Cultural Diplomacy. *Insight Turkey*, v. 21, n. 3, p. 113-134.
- Duchêne, Françoise. 1973. The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In: Kohnstamm, Max; Hager, Wolfgang. *Nation Writ Large: Foreign Policy Problems Before the European Communities*. London: Macmillan.
- Duke, Simon. 2013a. The European External Action Service and Public Diplomacy. In: Cross, Mai'a K. Davis; Melissen, Jan. *European Public Diplomacy. Soft Power at Work*. New York: Palgrave Macmillan, p. 113-136.
- Duke, Simon. 2013b. The European External Action Service and Public Diplomacy. Clingendael — Netherlands Institute of International Relations. *Discussion Papers in Diplomacy* n. 127. Available at: < http://www.eipa.eu/files/repository/product/20131009144127_TheEuropeanExternalActionService.pdf > . Accessed on 14 Jun. 2017.
- Duvar. 2019. Public support for Turkey's Syria offensive at 79 percent: Poll. Available at: < <https://www.duvarenglish.com/politics/2019/11/18/public-support-for-turkeys-syria-offensive-at-79-percent-poll/> > . Accessed on 19 Feb 2020.





- Eksi, Muharrem. 2019. Hospitality in Turkey's Public Diplomacy. *Ankasam*, 01 Apr. 2019. Available at: < <https://ankasam.org/en/hospitality-in-turkeys-public-diplomacy/> > . Accessed on 02 Feb. 2020.
- Eksi, Muharrem; Erol, Mehmet Seyfettin. 2018. The Rise and fall of Turkish Soft Power and Public Diplomacy. *Akademik Bakış*, v. 23, n. 11, p. 15-45.
- Epstein, Charlotte. 2008. *The Power of Words in International Relations — Birth of an Anti-Whaling Discourse*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- European Commission. 2017. *White Paper on the Future of Europe — Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, 1 Mar 2017. Available at < https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf > . Accessed 16 Jun. 2017.
- European Commission. 2010. *Communication and Visibility Manual for European Union External Actions*. Available at: < https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication_and_visibility_manual_en_0.pdf > . Accessed 16 Jun. 2017.
- European Commission. 2007a. *A glance at EU public diplomacy at work, The EU's 50th anniversary celebrations around the world*. Available at: < http://europa.eu/50/around_world/images/2007_50th_anniv_broch_en.pdf > . Accessed 16 Jun. 2017.
- European Commission. 2007b. *The EU in the world — The foreign policy of the European Union*, June 2007.
- European Security Strategy. 2003. *A Secure Europe in a Better World — European security Strategy*, 12 Dec. 2003. Available at: < <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> > . Accessed on 16 Jun. 2017.
- European Union Global Strategy. 2016. *Shared vision, common action: a stronger Europe. a global strategy for the EU foreign and security policy*, June 2016. Available at: < http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf > . Accessed on Accessed 25 Sep. 2016.
- Gülsah Çapan, Zeynep; Zarakol, Ayse. 2017. Postcolonial colonialism? The case of Turkey. In: Epstein, Charlotte (ed.) *Against International Relations Norms — Postcolonial Perspectives*. London and New York: Routledge.
- Huijgh, Ellen; Warlick, Jordan. 2016. *The Public Diplomacy of Emerging Powers, Part 1: The Case of Turkey*. USC Center on Public Diplomacy at the Annenberg School. Los Angeles: Figueroa Press.
- Kalin, Ibrahim. 2011. Soft Power and Public Diplomacy in Turkey. *Perceptions Journal of International Affairs*, vol. 16, n. 3, p. 5-24.
- Kashgarian, Asim. 2020. Uighurs Concerned China Is Luring Turkey into Silence on Xinjiang. *Voice of America*, 20 Feb. 2020. Available at: < <https://www.voanews.com/extremism-watch/uighurs-concerned-china-luring-turkey-silence-xinjiang> > . Accessed on 08 Jun 2020.





- Kirisci, Kemal. 2006. Turkey's foreign policy in turbulent times. Institute for Security Studies, *Chaillot Paper* 92, September 2006.
- Kramer, Heinz. 2000. *A Changing Turkey: the challenge to Europe and the United States*. Washington D.C.: The Brooking Institution Press.
- Laclau, Ernesto; Mouffe, Chantal. 2001. *Hegemony and Socialist Strategy* (2nd ed.). London: Verso.
- Magalhães, Bruno. 2018. A Teoria Ator-Rede como prática poética: em favor da bagunça nas Relações Internacionais. In: Siqueira, Isabel Rocha de et al (Ed.). *Metodologia e Relações Internacionais: debates contemporâneos*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2018.
- Manners, Ian. 2002. Normative Power Europe: a contradiction in terms?. *Journal of Common Market Studies*, v. 40, n. 2, p. 235-258.
- Manners, Ian; Whitman, Richard. 2013. Normative Power and the Future of EU Public Diplomacy". In: Cross, Mai'a K. Davis; Melissen, Jan. *European Public Diplomacy. Soft Power at Work*. New York: Palgrave Macmillan, p. 183-204.
- Melissen, Jan. 2011. Beyond the New Public Diplomacy. Clingendael — Netherlands Institute of International Relations. *Clingendael Papers*, n. 3, Oct. 2011. Available at: < https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20111014_cdsp_paper_jmelissen.pdf > . Accessed on 14 Jun. 2017.
- Milliken, Jennifer. 1999. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of International Relations*, v. 5, n. 2, p. 225-254.
- Onis, Ziya. 2003. Domestic politics, International Norms and Challenges to the State: Turkey-EU Relations in the post-Helsinki Era. *Turkish Studies*, v. 4, n. 1, p. 9-34.
- Özdora Aksak, Emel. 2019. Discursive Construction of Syrian refugees in shaping international public opinion: Turkey's public diplomacy efforts. *Discourse & Communication*, p. 1-20.
- StavrakakiS, Yannis. 1999. *Lacan and the Political*. London and New York: Routledge.
- Today's Zaman. 2011. Opening new border, Turkey declares eternal friendship with Iran, 18 Apr. 2011, p. 04.
- Tolay, Juliette. 2016. Mass Migration and Images of State Power: Turkey's Claim to the Status of a Responsible Rising. *Rising Powers Quarterly*, v. 1, n. 2, p. 135-150.
- Turkey. 2019. Turkey's Enterprising and Humanitarian Foreign Policy. Available at: < <http://www.mfa.gov.tr/synopsis-of-the-turkish-foreign-policy.en.mfa> > . Accessed on 18 Feb. 2019.
- Turkey. 2017. History of Turkey-EU Relations. Available at: < https://www.ab.gov.tr/brief-history_111_en.html > . Accessed on 06 Apr. 2019.





- Turkey. 2011a. Brief History of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey. Available at: < <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-cumhuriyeti-disisleri-bakanligi-tarihcesi.en.mfa> > . Accessed on 06 Apr. 2019.
- Turkey. 2011b. Questions. Available at: < <http://www.mfa.gov.tr/questions.en.mfa> > . Accessed on: 06 Apr. 2019.
- Turkey Purge. 2020. Turkey's post-coup crackdown. Available at: < <https://turkeypurge.com/> > . Accessed on 19/02/2020.
- Uysal, Nur; Schroeder, Jared. 2019. Turkey's Twitter public diplomacy: Towards a "new" cult of personality. *Public Relations Review*, n. 45, p. 1-9.
- Yei. Yunus Emre Institute. Available at: < <https://www.yee.org.tr/en/corporate/yunus-emre-institute> > . Accessed on 20 Feb. 2020.
- Wæver, Ole. 2009. Discursive approaches. In: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, p. 163-180.
- Willard, Jed. 2012. An Outsider's Perspective on Turkish Public Diplomacy. SAM — Center for Strategic Research. Available at: < <http://sam.gov.tr/an-outsiders-perspective-on-turkish-public-diplomacy/> > . Accessed on 06 Apr. 2019.
- Zarakol, Ayse. 2011. *After Defeat: How the East Learned to Live with the West*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zarakol, Ayse. 2010. Ontological (In)security and State Denial of Historical Crimes: Turkey and Japan. *International Relations*, v. 24, n. 1, p. 3-23.





Instruções editoriais para os autores

Os autores devem seguir estritamente as diretrizes abaixo; sua não observância poderá implicar em não aceitação do artigo submetido, sendo os autores orientados a adequar o arquivo submetido aos padrões requeridos.

1. O artigo deve ser inédito e redigido em português, inglês ou espanhol. Além de inédito, o artigo não deve estar em apreciação concomitante em nenhum outro periódico ou veículo de publicação, no todo ou em parte, no idioma original ou traduzido.
2. O arquivo a ser enviado deve estar em formato.doc ou.docx; use somente a formatação padrão do texto. Os autores devem retirar sua identificação das propriedades do arquivo.
3. Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/co-autores. No caso de mais de dois autores, a equipe editorial se reserva o direito de solicitar informações sobre o papel de cada um dos autores no processo de desenvolvimento do artigo.
4. O autor deve submeter três arquivos:
 - 4.1 Um arquivo contendo título, resumos, palavras-chave, corpo do texto e referências. No texto do artigo, o responsável pela submissão deve eliminar qualquer referência que possa permitir sua identificação
 - 4.1.1 No caso de um trabalho fruto de pesquisa financiada, o autor deve abrir uma nota de rodapé na primeira página do artigo para se referir ao financiamento e às agências de fomento que o possibilitaram.
 - 4.2 Um arquivo, a ser submetido como suplementar, contendo a identificação dos autores, sua titulação máxima e a instituição a qual se encontra atualmente filiado, um resumo do Curriculum vitae de, no máximo, 5 linhas, contendo titulação, função que desempenha na instituição à qual é filiado e a URL do Currículo Lattes. Em casos de artigos com múltiplos autores, a informação de todos os autores deve ser apresentada. Neste mesmo arquivo, o autor poderá incluir agradecimentos, se desejar.
 - 4.3 Uma Carta ao Editor, que deve ser enviada também como arquivo suplementar, na qual assume que o conteúdo do trabalho apresentado é inédito, não contém nada que possa ser considerado ilegal, difamatório, que cause conflito de interesses ou que possa interferir na imparcialidade do trabalho apresentado.



5. O arquivo com o corpo do texto não deve conter nenhuma forma de identificação dos autores; a formatação do texto deve estar em espaço simples; fonte de 12-pontos; uso do itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas devem ser inseridas no texto, e não no final do documento na forma de anexos.
6. O artigo deve conter o mínimo de 7.000 e o máximo de 8.000 palavras, incluídos título, resumo e palavras-chave (em português e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; excluídas as referências.
 - 6.1 Serão adotadas no máximo cinco palavras-chave em cada idioma. Elas devem se referir ao objeto de estudo do artigo e ao referencial teórico e/ou temática utilizada para análise.
7. O artigo deve incluir um resumo em português e em inglês, entre 150 a 200 palavras para cada uma das versões. Lembramos que o resumo em ambos os idiomas integra o número mínimo e o máximo de palavras, conforme indicado no item 6.
8. As notas de rodapé devem se restringir a esclarecimentos adicionais ao texto. Todas as referências de fonte bibliográfica ou outras deverão ser feitas no corpo do texto, conforme o sistema de citação Chicago (AUTOR, data).
 - 8.1 As citações devem estar no mesmo idioma que o artigo. Assim, será acrescentada no corpo do texto a versão traduzida, e em nota de rodapé, a versão original da citação.
9. A formatação de tabelas, quadros e figuras deverá seguir o formato ABNT.
10. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo. Deve ser observado estritamente o sistema Chicago (AUTOR, data). Não serão aceitas referências bibliográficas em notas de rodapé.

As mesmas deverão seguir os modelos abaixo, de acordo com o formato estabelecido pela NBR 6023 (2002) da ABNT.

10.1 Para artigos ou documentos eletrônicos:

Elementos: AUTOR(es). Título. Título da publicação. Local de publicação, numeração correspondente ao volume, número, mês e ano de publicação, paginação inicial e final. Indicar o endereço (link) onde o documento está disponível e a data de acesso ao artigo.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Política Externa Brasileira: 1964-1985. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, 2013, p. 3-19. Disponível em: <<http://www.cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/120/64>>. Acesso em: 14 jul. 2016.



10.2 Para Livros

Elementos: AUTORES(es). *Título*. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação.

SARAIVA, José Flávio S. *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, DF: IBRI, 2003.

10.3 Para capítulos de livros:

Elementos: AUTOR(es) do capítulo. Título do capítulo. In: AUTOR(es) da obra (Org., Ed., Coord.) *Título da obra*. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação. Capítulo consultado e paginação da parte.

SNIDAL, Duncan. The politics scope: endogenous actors, heterogeneity and institutions. In KEOHANE, Robert O; OSTROM, Elinor. *Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*. London: Sage Publication, 1995. Cap. 2, p. 47-70.

10.4 Trabalhos apresentados em Eventos

Elementos: AUTOR(es). Título do trabalho apresentado. In: nome do evento, numeração do evento (se houver), ano e local (cidade) de realização, título do documento (anais, atas, tópico temático), local, editora, data de publicação e página inicial e final da parte referenciada.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PEREZ, Fernanda Aguilar. *A política externa de saúde de Dilma Rousseff (2011-2014)*: elementos preliminares para um balanço. In: 5º Encontro Nacional da ABRI, 2015, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos. Disponível em: < <http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=14%2017>. Acesso em: 14 jul. 2016.

11. No ato da submissão, todas as informações requeridas no sistema deverão ser devidamente preenchidas.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, inédita e não está sendo avaliada para publicação por outra revista. Caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF.



3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.

Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.





ISSN 2526-9038



9 772526 903008