

## BRASIL

JOAQUIM CADETE A INSERÇÃO DO BRASIL NA ECONOMIA GLOBAL: DA PROCURA DA AUTOSSUFICIÊNCIA À ESTRATÉGIA DE DIVERSIFICAÇÃO PEDRO SEABRA POLÍTICA DE DEFESA, POLÍTICA EXTERNA E GRANDE ESTRATÉGIA DO BRASIL ANTÓNIO PAULO DUARTE A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA DO BRASIL E O CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL DE PORTUGAL: COMPARAÇÃO DE DUAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA E DEFESA JOAQUIM RAMOS SILVA AS RELAÇÕES ECONÓMICAS LUSO-BRASILEIRAS DESDE OS ANOS 1990: UMA VISÃO ESTRATÉGICA RUBEN EIRAS BRASIL: A POTÊNCIA DO PETRÓLEO MARÍTIMO RAQUEL DE CARIA PATRÍCIO BRASIL: POLÍTICA EXTERNA E GEOPOLÍTICA DO PRÉ-SAL CARLA FERNANDES A CHINA E O BRASIL: PARCEIROS ESTRATÉGICOS NA ENERGIA JOÃO FÁBIO BERTONHA DECADÊNCIA DO OCIDENTE OU ASCENSÃO ASIÁTICA? REFLEXÕES SOBRE O OCIDENTE, OS BRICS E O “CHOQUE DE CIVILIZAÇÕES” BRUNO ALBUQUERQUE E SILVA . SÉRGIO LUIZ DE ARGOLO BEZERRA EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A EFETIVIDADE DE SUA EXECUÇÃO: O CASO DA MARINHA BRASILEIRA

## BRASIL

JOAQUIM CADETE A INSERÇÃO DO BRASIL NA ECONOMIA GLOBAL PEDRO SEABRA POLÍTICA DE DEFESA, POLÍTICA EXTERNA E GRANDE ESTRATÉGIA DO BRASIL ANTÔNIO PAULO DUARTE A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA DO BRASIL E O CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL DE PORTUGAL JOAQUIM RAMOS SILVA AS RELAÇÕES ECONÓMICAS LUSO-BRASILEIRAS DESDE A DÉCADA DE NOVENTA RUBEN EIRAS A POTÊNCIA DO PETRÓLEO MARÍTIMO RAQUEL DE CARIA PATRÍCIO POLÍTICA EXTERNA E GEOPOLÍTICA DO PRÉ-SAL CARLA FERNANDES A CHINA E O BRASIL: PARCEIROS ESTRATÉGICOS NA ENERGIA JOÃO FÁBIO BERTONHA DECADÊNCIA DO OCIDENTE OU ASCENSÃO ASIÁTICA? REFLEXÕES SOBRE O OCIDENTE, OS BRICS E O “CHOQUE DE CIVILIZAÇÕES” BRUNO ALBUQUERQUE E SILVA E SÉRGIO ARGOLO BEZERRA EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A EFETIVIDADE DE SUA EXECUÇÃO: O CASO DA MARINHA BRASILEIRA

---

## NAÇÃO E DEFESA

*Revista Quadrimestral*

---

### **Diretor**

Vitor Rodrigues Viana

---

### **Coordenador Editorial**

Alexandre Carriço

---

### **Conselho Editorial**

Alexandre Carriço, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Mendes Dias, Daniel Pinéu, Francisco Proença Garcia, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Rui Mora de Oliveira, Sandra Balão, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

---

### **Conselho Consultivo**

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

---

### **Conselho Consultivo Internacional**

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski.

---

### **Antigos Coordenadores Editoriais**

1983/1991 – Amadeu Silva Carvalho. 1992/1996 – Artur Baptista dos Santos. 1997/1999 – Nuno Mira Vaz. 2000/2002 – Isabel Ferreira Nunes. 2003/2006 – António Horta Fernandes. 2006/2008 – Isabel Ferreira Nunes. 2009/2010 – João Vieira Borges.

---

### **Núcleo de Edições**

Cristina Cardoso e António Baranita

### **Colaboração**

Luísa Nunes

### **Capa**

Nuno Fonseca/nfdesign

---

### **Normas de Colaboração e Assinaturas**

Consultar final da revista

---

### **Propriedade e Edição**

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

---

### **Composição, Impressão e Distribuição**

Imprensa Nacional – Casa da Moeda, SA

Av. António José de Almeida – 1000-042 Lisboa

Tel.: 217 810 700

E-mail: editorial.apoiocliente@incm.pt

www.incм.pt

---

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 1 000 exemplares

Anotado na ERC

---

***O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores***

---

---

**Editorial**

*Vítor Rodrigues Viana* 5

**Brasil**

A Inserção do Brasil na Economia Global:  
da Procura da Autossuficiência à Estratégia de Diversificação 8  
*Joaquim Cadete*

Política de Defesa, Política Externa e Grande Estratégia do Brasil 45  
*Pedro Seabra*

A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil  
e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal:  
Comparação de Duas Estratégias Nacionais de Segurança e Defesa 63  
*António Paulo Duarte*

As Relações Económicas Luso-Brasileiras desde a Década de Noventa:  
Uma Visão Estratégica 90  
*Joaquim Ramos Silva*

Brasil: a Potência do Petróleo Marítimo 117  
*Ruben Eiras*

Brasil: Política Externa e Geopolítica do Pré-Sal 130  
*Raquel de Caria Patrício*

A China e o Brasil: Parceiros Estratégicos na Energia 151  
*Carla Fernandes*

Decadência do Ocidente ou Ascensão Asiática?  
Reflexões sobre o Ocidente, os BRICS e o “Choque de Civilizações” 176  
*João Fábio Bertonha*

Evolução Orçamentária e a Efetividade de sua Execução:  
O Caso da Marinha Brasileira 199  
*Bruno Albuquerque e Silva*  
*Sérgio Argolo Bezerra*

**Extra Dossiê**

A Contestação da Autoridade Soberana:  
Política Económica Global, Guerra e Identidade em Transformação 222  
*Paulo Rigueira*

A Língua Transporta Valores 244  
*Adriano Moreira*



---

As relações entre Portugal e o Brasil são reconhecidamente marcadas pela afetividade. Todavia, esse elevado grau de afetividade que pauta, do ponto de vista histórico e cultural, a nossa relação não tem tido, historicamente, a equivalente correspondência na dinâmica económica e comercial entre os dois países.

É verdade que, desde os anos 90 do século XX, as trocas económicas e comerciais entre os dois países têm vindo a aumentar gradualmente. Mas essas relações económicas estão ainda muito longe de corresponder ao potencial que pode vir a unir ainda mais Portugal e Brasil. É absolutamente estratégico que este potencial se transforme em certeza. Recorde-se que o Brasil tem vindo a afirmar-se como grande potência emergente, nomeadamente em termos energéticos. Até há bem pouco tempo os recursos fósseis de que o Brasil dispunha não eram suficientes para cobrir as suas necessidades energéticas, e a dependência de petróleo importado era um dos elementos mais irreduzíveis do chamado “estrangulamento externo”. Ora, esta situação está a inverter-se completamente desde a descoberta de jazidas de petróleo e de gás na zona do Pré-Sal, em pleno oceano Atlântico. Em 2011, o Brasil tornou-se num exportador de petróleo e está prestes a tornar-se numa verdadeira potência energética. Cerca de 25% das descobertas mundiais em petróleo e gás registadas desde 2005 estão localizadas no Brasil.

Portugal, país que, na sua estratégia de segurança, tem apostado nas energias renováveis e na diversificação das fontes, não podia deixar de se posicionar face a esta nova realidade de alcance estratégico a que estamos assistir no Atlântico Sul. Este reposicionamento de Portugal está, desde logo, bem refletido no novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, que atribui uma forte importância à ideia de “Unidade do Atlântico” e às relações especiais com o Brasil e Angola. Mas começa também a refletir-se através de exemplos positivos e concretos, como a parceria GALP Energia – Petrobras.

É inegável que a posição geoestratégica de Portugal, no que toca à mediação entre as novas grandes jazidas de petróleo e gás do Atlântico sul e os consumidores do norte da Europa, representa uma mais-valia a potenciar para recuperarmos o nosso crescimento económico e a nossa liberdade de ação externa. E neste contexto, o porto de águas profundas de Sines pode ser, de facto, um elemento estruturante de uma nova rota da energia mundial. Estamos a falar, portanto, de desafios estratégicos da maior relevância para a segurança nacional, e como tal, de assuntos que não podiam passar ao lado da agenda de um instituto com as atribuições do Instituto da Defesa Nacional. Neste sentido, o Instituto da Defesa Nacional instituiu logo em 2011 o Grupo de Estudos Relações Portugal – Brasil. O propósito deste grupo de estudos é a reflexão, o reforço e aprofundamento do conhecimento que Portugal tem do Brasil, lançando pistas e abrindo caminhos para uma relação mais estreita e com um carácter mais estratégico entre os dois países irmãos.

Na sua grande maioria, os textos que se publicam neste número da revista *Nação e Defesa*, são fruto desse núcleo de conhecedores da realidade brasileira e procura dar uma panorâmica geral, real e concreta, da situação atual do Brasil e de possíveis tendências do seu futuro mais próximo.

João Sérgio Bretonha interroga a posição do Brasil no panorama global e a relação complexa que, num quadro de disputas ditas civilizacionais, este país tem com o denominado ocidente. Raquel Patrício relaciona a nova relevância da plataforma continental brasileira, a “amazónia azul”, na terminologia geopolítica e geoestratégica dos estrategos e dos diplomatas brasileiros, na política externa do Brasil. Joaquim Cadete, por sua vez, observa a evolução da economia brasileira e a sua transição para a globalização, nomeadamente com a abertura contida da última dezena de anos, desde a década de sessenta do século XX.

“País-continente”, dotado de imensas riquezas naturais, o Brasil tem problemas muito específicos de defesa e segurança. Assegurar que essa riqueza se mantém brasileira é um deles. Pedro Seabra lida com as questões de estratégia nacional de defesa do Brasil e com a sua grande estratégia. Ruben Eiras, por seu lado, apresenta ao leitor a evolução da situação energética do Brasil, uma transformação que pode tornar este país num dos grandes produtores de energia do século XXI, e o papel que a Petrobras teve nesse desenvolvimento, em que estão em jogo igualmente importantes inovações na área da engenharia e das ciências do mar. Como a China tornou-se na segunda década do século XXI no principal parceiro comercial do Brasil, Carla Fernandes fala-nos justamente dos interesses chineses no Brasil e de como essa relação tem vindo a desenvolver-se no plano energético.

A relação Portugal-Brasil é questionada ainda em dois artigos. Por um lado, Joaquim Ramos Silva discorre sobre cerca de vinte anos de relações económicas entre Portugal e o Brasil, estudando os diversos intercâmbios e as dificuldades que vão encontrando, e em parte superando, os dois países para aprofundar e tornar efetivo um maior relacionamento entre ambas as economias. António Paulo Duarte analisa, por seu turno, a partir dos documentos institucionais que as delineiam, as políticas e as estratégias de segurança e defesa de ambos os países, na busca dos pontos de contacto que as podem aproximar ou as podem afastar. Por último, e num quadro muito mais focalizado, Bruno Albuquerque e Silva e Sérgio Argolo Bezerra estudam a evolução orçamental da política naval brasileira. Com mais de oito milhões e meio de quilómetros quadrados e a dimensão do continente europeu e com mais de 200 milhões de habitantes, o Brasil não cabe e não poderá jamais caber, dada a sua imensa vastidão, no número 138 da revista *Nação e Defesa*. Ao leitor é dada, todavia, uma perspetiva plural e abrangente da realidade atual do Brasil e de suas possíveis tendências, assim como das possibilidades que ampliam ou cerceiam uma maior aproximação entre si e Portugal.

No extra-dossiê publica-se a comunicação do Professor Doutor Adriano Moreira, efetuada na conferência organizada pelo IDN no Porto, na Fundação Eng. António de Almeida, intitulada a “Língua Transporta Valores” bem como o artigo do Dr. Paulo Rigueira que analisa concetualmente a “Contestação da Autoridade Soberana do Estado”.

Vítor Rodrigues Viana

Brasil

# A Inserção do Brasil na Economia Global: da Procura da Autossuficiência à Estratégia de Diversificação<sup>1</sup>

Joaquim Cadete

*Licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Católica Portuguesa e Mestre em Economia Monetária e Financeira pelo Instituto Superior de Economia e Gestão. Actualmente encontra-se a finalizar o programa de mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Católica Portuguesa. Exerce funções de docência desde 1995 em vários programas da Universidade Católica Portuguesa.*

## Resumo

Ao longo dos últimos anos o Brasil tem vindo a afirmar-se no panorama internacional como uma das potências emergentes. Tal facto não é uma decorrência do acaso mas antes o resultado da implementação de uma visão estratégia de longo prazo para a qual a política externa brasileira foi determinante. Os esforços da diplomacia brasileira em torno da promoção do Mercosul e do conceito de América do Sul foram elementos constituintes desta iniciativa que visou a criação de uma plataforma intermédia antes da inserção do Brasil na economia global. Face a este contexto, considerou-se oportuno visitar a política externa brasileira em paralelo com os principais acontecimentos do ponto de vista económico desde meados do século passado. Por último, o crescente peso da China na esfera internacional está a induzir alterações profundas, não apenas no Ocidente, mas sobretudo no resto do Mundo. A recente turbulência financeira em torno dos mercados emergentes é apenas um exemplo dos efeitos indiretos desta ação que também é analisada para o caso brasileiro.

## Abstract

***Brazil in the Global Economy: From Self-reliance to a Diversification Strategy***

*Over the recent years Brazil has been recognized as one of the new emerging powers. This achievement is not an arbitrary outcome but the result of a long-term strategy in which the Brazilian foreign policy was a key piece. The efforts done by the Brazilian diplomacy to promote Mercosul and the ideational concept of South America were crucial elements of this strategy aiming to create an intermediary platform before the entrance of Brazil in the global economy. On the back of this context, it was considered to be relevant to revisit the Brazilian foreign policy in parallel with the main economic events since the second half of the last century. Finally, the growing importance of China in the international arena is inducing profound changes, not only for the West, but mainly at the Rest of the World. The recent financial turmoil in the emerging markets is just an example of the unintended consequences of this action that is also analyzed for the Brazilian case.*

---

1 O presente texto é um desenvolvimento do artigo publicado pelo autor na edição de Junho de 2013 na revista *Relações Internacionais*, n.º 38, intitulado “Após a Euforia vem Sempre o Itamaraty”.

## Introdução

A estratégia de inserção da economia brasileira no contexto global confunde-se com a própria política implementada pelo Itamaraty de relações exteriores. Neste sentido, importa revisitar a política externa brasileira a qual se caracteriza pela pretensão de autonomia desde a década de 30 do século passado. Este objetivo assumiu-se como prioridade ao nível da política externa durante o primeiro mandato presidencial de Getúlio Vargas e mantém-se até aos nossos dias, com naturais oscilações<sup>2</sup>. Vários fatores suportam a definição desta linha de orientação entre os quais se destacam a considerável dimensão territorial e populacional, o relativo afastamento geográfico das grandes potências, a existência de uma economia razoavelmente industrializada e a relevância do mercado interno brasileiro. A possibilidade de uma política externa autónoma não é em si um objetivo mas visa aumentar o espaço de manobra brasileiro na prossecução dos seus interesses nacionais. Dado que a questão da segurança nacional nunca foi encarada como uma prioridade, decorrente do fraco envolvimento brasileiro em conflitos, o desenvolvimento económico tem-se apresentado como o principal objetivo. Assim sendo, as sucessivas administrações têm procurado sempre a prossecução de uma política externa autónoma, quer seja por uma estratégia de distanciamento<sup>3</sup>, de participação ou de diversificação. O presente artigo procura caracterizar a dinâmica implementada pelas autoridades brasileiras desde meados do século passado na prossecução dos seus objetivos estratégicos.

## A Procura da Autossuficiência como Justificação para a Autonomia pelo Distanciamento

*“Quando entrou o Geisel, o problema dele era o seguinte:  
'O que é que vão dizer de mim se eu fizer um governo pior que o do Médici'”*<sup>4</sup>

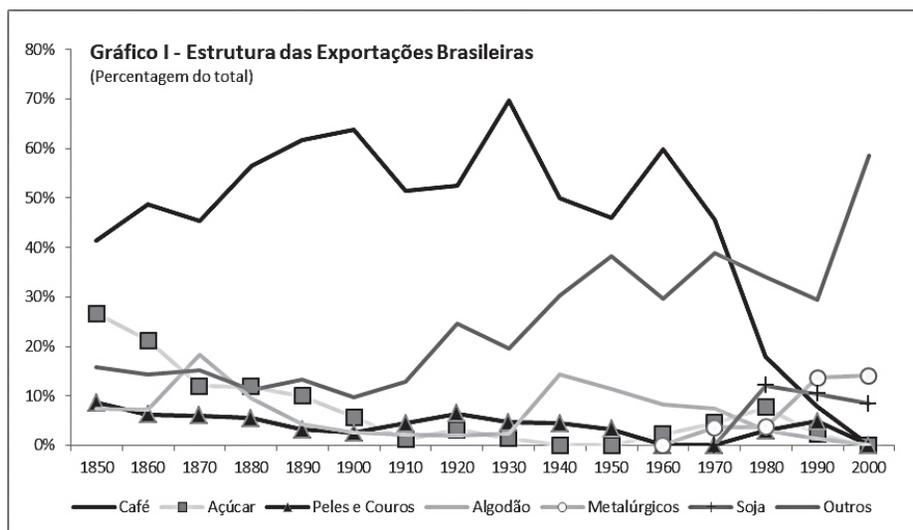
Delfim Neto

O final da década de 60 caracteriza-se no Brasil pelo elevado<sup>5</sup> nível de crescimento económico suportado por uma oferta ilimitada de crédito externo a taxas de juro reais negativas. No entanto, a crescente estratificação do rendimento nacional le-

- 
- 2 No período presidencial de Castello Branco (1964-1966) assistiu-se a uma aproximação em termos de política externa aos Estados Unidos.
  - 3 O conceito de “autonomia pelo distanciamento” caracteriza a atuação das autoridades brasileiras durante um período substancial do século XX. As linhas orientadoras centravam-se na conjugação do conceito de soberania nacional com a autarcia económica.
  - 4 Marco Damiani e Ricardo Grinbaum (19 de Novembro de 2003). “Os arquivos de Delfim”.
  - 5 Entre 1968 e 1973 a taxa média de crescimento anual situou-se nos 10%.
-

vou a que uma parte substancial da nova riqueza fosse despendida no aumento do consumo de bens de luxo, ao invés de despesa associada ao investimento. Paralelamente, a tentativa de alteração do modelo económico de dependência clássica para o de desenvolvimento dependente<sup>6</sup> altera a anterior lógica de substituição de importações<sup>7</sup>. O processo de industrialização passa então a ser socialmente controlado pela aliança entre estado, capital interno e capital externo face ao aumento da procura doméstica por bens produzidos localmente. O incremento na produção e exportação de produtos manufaturados ocorre durante o mandato presidencial de Médici (1969-1974), de pendor nacionalista<sup>8</sup>, e relança a perceção pública de que o Brasil poderá tornar-se numa potência mundial (“Brasil Grande Potência”). A análise da estrutura de exportações brasileiras desde meados do século XIX até ao final do século XX (gráfico I) confirma que, durante a década de 60, se começa a assistir à diluição do peso das exportações de café em favor de bens com incorporação de valor acrescentado. Este facto relança igualmente a preocupação junto do poder militar da época de que a excessiva dependência comercial dos Estados Unidos poderia conter a estratégia de autonomia do Brasil, bem como limitar a sua posição de liderança no contexto da América do Sul e de potência no Atlântico Sul. Face a este contexto, a resposta brasileira centra-se no reforço dos laços políticos e económicos com os países vizinhos.

- 
- 6 Em termos de formulação teórica no enquadramento da América Latina, desenvolve-se neste período a denominada Teoria da Dependência de versão weberiana, ou o capitalismo dependente-associado, cujos principais autores foram Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto. Ao contrário da teoria tradicional, a versão weberiana da dependência não identifica o subdesenvolvimento e o desenvolvimento como etapas de um processo evolutivo mas como realidades, ainda que estruturalmente vinculadas, distintas e paralelas. O subdesenvolvimento passa então a ser percecionado como um produto do desenvolvimento capitalista mundial sendo, por isso, encarado como uma forma específica de capitalismo. Numa perspetiva estritamente económica, esta nova formulação considerava que as relações estruturais de dependência estendiam-se para além dos fluxos comerciais uma vez que estas também se validavam nos movimentos internacionais de capitais, sob a forma de investimento direto estrangeiro e dependência tecnológica (Cardoso e Falleto, 1979).
  - 7 A partir do primeiro período de governação de Getúlio Vargas (1930-1945) procurou-se implementar um processo de desenvolvimento e industrialização nacional o qual passava pelo acesso a novos mercados, pela diversificação de exportações e a aquisição de novas tecnologias. Desta forma, procurava-se que a Industrialização por Substituição de Importação (frequentemente designada por modelo ISI) alterasse o modelo agrário-exportador reinante até então (Pinheiro, 2004).
  - 8 Importa lembrar que, entre Abril de 1964 e Março de 1985, o Brasil foi governado por um regime militar de perfil autoritário. A implantação da ditadura inicia-se com o golpe de 1964 no qual as Forças Armadas do Brasil derrubam o governo do presidente constitucional João Goulart e termina quando José Sarney assumiu o cargo de presidente.



Fonte: SECEX (2010)

Numa primeira fase, a expansão económica interna e o reforço do comércio externo levaram a um intensificar das relações do Brasil com a Bolívia e com o Paraguai. Durante toda a década de 70, a presença brasileira na Bolívia foi se consolidando com grandes investimentos nas áreas de extração de minerais, petróleo e gás. No caso do Paraguai, a conquista de influência brasileira passou pela atribuição do estatuto de acesso privilegiado às exportações paraguaias ao porto de Paranaguá e pelo elevado número de cidadãos brasileiros que foram trabalhar na época para o sector agrícola nesse país (cerca de 40.000). Estes factos facilitaram a diluição dos receios nos países da América do Sul em relação às pretensões imperialistas brasileiras bem como evidenciaram o progressivo afastamento em relação à defesa dos interesses americanos na região. No entanto, esta melhoria de percepção voltou a ser afetada pelas negociações em torno da construção do complexo energético de Itaipú. Apesar das possíveis consequências indiretas do projeto para as barragens argentinas a jusante, os negociadores brasileiros consideraram que o assunto apenas deveria ser negociado entre o Brasil e o Paraguai. Tal atitude lançou novamente a suspeita de pretensões hegemónicas a nível regional por parte do Brasil, com a consequente deterioração das relações com a Argentina. Na verdade, o objetivo primário da administração liderada por Médici centrava-se na promoção do desenvolvimento nacional e na redução de dependências face ao exterior ao invés da procura pela liderança regional. Apenas à luz desta interpretação se poderá compreender o forte investimento brasileiro na Bolívia e a intransigência nas negociações relativas à barragem de Itaipú. A pretensão pela autonomia não se coadunava com qualquer

tipo de alinhamento estratégico e visava, a prazo, a ascensão do Brasil entre o grupo das grandes potências.

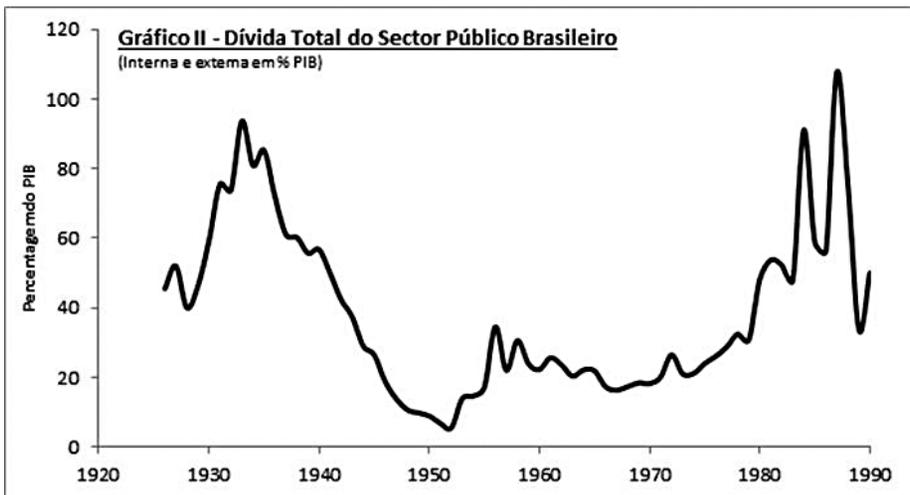
Ao iniciar-se o mandato presidencial de Geisel (1974-1979), reinava o ceticismo junto da diplomacia brasileira em relação à eficiência dos órgãos multilaterais. Isto não significava o abandono dos mesmos mas a procura de alternativas operacionais de forma a alcançar os objetivos estabelecidos para a política externa. A procura pela autonomia manteve-se como o elemento caracterizador do mandato presidencial de Ernesto Geisel dada a tentativa de alargar a rede internacional de contatos em contrapartida de um menor ênfase em torno de possíveis questões ideológicas. Os esforços colocados na negociação do Tratado de Cooperação Amazónica<sup>9</sup> refletem esta mudança uma vez que se procurou o estabelecimento de relações bilaterais tendo em vista a obtenção dos recursos necessários para o desenvolvimento da região. Neste sentido, o texto final do tratado reflete a procura de novas oportunidades através da ação coordenada em assuntos chave ao nível regional. A continuada política de Geisel, de tentar relacionar o futuro dos países vizinhos com o do Brasil, defrontava a natural limitação decorrente da reduzida capacidade brasileira em influenciá-los de forma efetiva. Atendendo a este facto, Geisel decidiu reforçar os investimentos na Bolívia, Paraguai e Uruguai os quais se tornaram uma prioridade após a vitória em 1973 do candidato Peronista na Argentina<sup>10</sup>. Em termos do contexto internacional, os dois choques petrolíferos da década de 70 forçam a alterações profundas no curso dos eventos. Em 1973, assiste-se ao primeiro choque petrolífero o qual gerou um natural benefício para os países exportadores de petróleo e uma subida generalizada dos preços, nomeadamente dos bens alimentares. A consequência inevitável foi o acentuar da pobreza nos países mais pobres o que levou a que o Banco Mundial alterasse o objeto da ajuda canalizada dos grandes projetos de investimento para o combate à pobreza, educação e projetos rurais de desenvolvimento das comunidades locais. Paralelamente, na época, os bancos internacionais decidiram reforçar o crédito aos países emergentes (inclusive aos que tinham limitada capacidade creditícia)

---

9 O Tratado de Cooperação Amazónica (TCA), celebrado em 3 de julho de 1978, pelos oito países amazónicos (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) tem como objetivo promover o desenvolvimento harmonioso e integrado da bacia amazónica de forma a potenciar o nível de vida dos povos daqueles países, a integração das suas respetivas economias nacionais e a troca de experiências quanto ao desenvolvimento regional e o crescimento económico com preservação do meio ambiente.

10 Em 1973, o candidato peronista Héctor J. Cámpora ganhou as eleições com o 49,53% dos votos. Cámpora renuncia posteriormente para permitir eleições livres, nas quais ganha Juan Perón com o 62% dos votos. Perón faleceria menos de um ano após ter sido eleito, e o governo peronista, nas mãos agora da vice-presidente María Estela Martínez de Perón, foi derrubado pelo golpe militar em 1976.

na expectativa de poderem beneficiar dos seus ganhos de crescimento<sup>11</sup>. É neste cenário que se dá o primeiro período de forte crescimento da dívida externa brasileira<sup>12</sup>, entre 1974 e 1979, em que os recursos são canalizados para o desenvolvimento económico<sup>13</sup>. Em 1979 dá-se o segundo choque petrolífero e, ao invés do que acontecera em 1973, os bancos centrais dos países industrializados reagem pela subida das taxas de juro de forma agressiva para controlo das pressões inflacionistas. Dado que a maioria das dívidas contraídas pelos países emergentes junto dos bancos internacionais tinha um perfil de taxa variável<sup>14</sup>, o encargo dos juros torna-se um fardo pesado de honrar. É exatamente neste período que a dívida externa brasileira volta a aumentar de forma significativa de USD 49,9 mil milhões, em 1980, para USD 115 mil milhões<sup>15</sup>, em 1987.



Fonte: Reinhart (2009).

- 11 Entre 1975 e 1983, a dívida externa da América Latina aumentou de USD 75 mil milhões para USD 315 mil milhões.
- 12 Nesse período, o endividamento externo passou de USD 12,5 mil milhões, em 1973, para USD 49,9 mil milhões, em 1979.
- 13 Em especial para as empresas estatais, de acordo com o II Plano Nacional de Desenvolvimento.
- 14 A título de exemplo, em 1988, 77,5% da dívida brasileira estava indexada a uma taxa variável enquanto apenas 22,5% apresentava uma taxa fixa.
- 15 Fernando Henrique Cardoso demonstra que um quarto da dívida em 1986 (USD 101 mil milhões) decorria do efeito dos juros no stock da mesma.

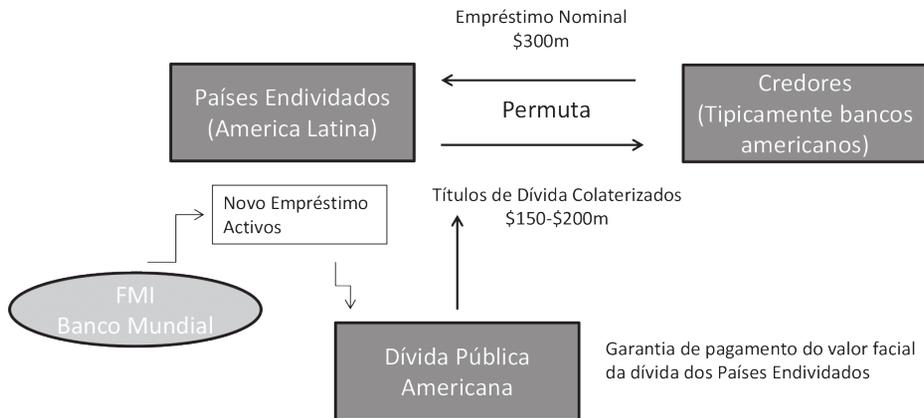
A nível regional, o fim do mandato de Geisel e as renovadas preocupações em termos de segurança no Atlântico, face ao desfecho imprevisível decorrente de uma competição militar, faz com que o Brasil e a Argentina concluam pela necessidade de uma reaproximação entre ambos<sup>16</sup>. Em 1979, o governo brasileiro liderado por João Figueiredo (1979-1985) reconhece a legitimidade dos interesses argentinos em relação ao projeto hidroelétrico de Itaipú. A progressiva aproximação política foi igualmente acompanhada pelo reconhecimento da importância do reforço das relações económicas bilaterais. Apesar da tensão implícita durante a década de 70, o comércio entre ambos os países aumentou de USD 597 milhões em 1975 para USD 1857 milhões em 1980. Na perspetiva brasileira esta relação comercial tinha-se tornado extremamente importante dado que a estrutura das exportações tinha-se alterado de bens agrícolas primários para produtos manufaturados (os quais contavam cerca de 67% das exportações para a Argentina em 1984). O período entre 1980 e 1982 caracteriza-se ainda por profunda recessão económica a qual gera uma quebra significativa da concessão de crédito internacional que tinha facilitado o crescimento económico brasileiro durante a segunda metade da década de 70. Tanto a Argentina como o Brasil estavam sobre uma pressão enorme para reduzir as importações e aumentar as exportações de forma a captarem divisas e a satisfazerem as suas obrigações creditícias e os compromissos ao abrigo dos programas de assistência financeira do Fundo Monetário Internacional. No entanto, a intensificação das pressões protecionistas levou a que ambos os países aumentassem o nível das suas tarifas aduaneiras, facto que naturalmente se refletiu numa redução do comércio entre ambos. Nessa época, começa a crescer a perceção de que face ao crescente protecionismo, a resposta teria de passar por uma maior integração ao nível regional. É neste contexto que se assiste à proposta de criação do acordo de comércio livre entre os Estados Unidos e o Canadá o que suscita o receio no Brasil e na Argentina de ficarem marginalizados face à nova realidade emergente. Em 1982, o México anuncia a incapacidade de honrar os compromissos associados à sua dívida externa e, em seguida, vários são os países que optam pelo menos caminho<sup>17</sup>. A possível rutura do sistema financeiro internacional face a estes acontecimentos leva a que o FMI intervenha na reestruturação da dívida dos países em vias de desenvolvimento e como seu financiador de último recurso.

---

16 Em 19 de Outubro de 1979, o Brasil, a Argentina e o Paraguai assinaram um acordo tripartido em relação ao aproveitamento dos rios.

17 Em 20 de Fevereiro de 1987, o governo brasileiro declarou uma moratória parcial, suspendendo o pagamento de juros aos bancos privados, relativamente à dívida externa de médio e longo prazo.

**Figura I** – Estrutura Típica associada ao Processo de Reestruturação de Dívida nos Países em Vias de Desenvolvimento (*Brady Bonds*)



Os anos 80 ficaram ainda marcados, ao nível do contexto internacional, pela ascensão política de governos de cariz conservador nos Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Alemanha Ocidental cuja orientação política assentava na redução do peso do Estado na economia. O pensamento neoclássico suportava este movimento, reclamando que o problema do subdesenvolvimento resultava da má formação de preços face à excessiva intervenção estatal nos países menos desenvolvidos<sup>18</sup>. Assim sendo,

18 Uma nova escola de pensamento emerge sob a liderança de Milton Friedman. O argumento de Friedman assentava na importância de um fator de natureza humana que a escola keynesiana tinha menosprezado: expectativas inflacionistas. Assim sendo, cada vez que o governo tentava estimular a economia através de despesa pública os efeitos eram apenas temporários. À medida que o governo injetava mais dinheiro na economia, o efeito imediato era a criação de postos de trabalho e de mais dinheiro em circulação o que conduziria a inflação futura. A conclusão era óbvia, o efeito último da intervenção do estado era o regresso ao ponto inicial mas com um nível superior de preços. O crescimento económico ocorreria apenas mediante o livre funcionamento dos mercados. A aplicação da teoria de Friedman implicava a desregulação e a liberalização dos mercados e a privatização de largas partes da economia. O governo teria de deixar de estimular a economia por despesa pública, nomeadamente: em atividades não geradoras de rentabilidade e cujo objetivo da intervenção visava apenas a preservação artificial de empregos; a redução do peso do estado em áreas como os transportes, a educação e a saúde; a eliminação de barreiras à entrada no maior número de mercados possível; e finalmente, a eficiência no mercado laboral deveria ser incrementada pelo corte dos impostos sobre o rendimento e a remoção dos impedimentos legais, em termos de número máximo de horas semanais de trabalho e despedimento. O objetivo coletivo destas medidas era o de substituir a “mão interventiva” do estado pela “mão invisível” do mercado e inseria-se num modelo

importava avançar com reformas estruturais como a promoção do mercado livre, privatizações, livre comércio, estímulo ao investimento direto estrangeiro e redução de regulamentação imposta pelo Estado. O resultado expectável destas políticas seria a progressiva especialização de cada país na indústria onde se centrasse a sua vantagem comparativa. Quer isto dizer, em termos simplistas, que os países desenvolvidos ficariam centrados na produção de bens manufaturados enquanto os países em desenvolvimento centrar-se-iam na produção de bens agrícolas ou recursos intensivos. Os resultados associados aos países referenciados de Tigres Asiáticos indiciavam o sucesso da política. Tanto o FMI como o Banco Mundial lançaram programas significativos de ajuda aos países mais pobres (via transferências orçamentais diretas) tendo como contrapartida a adoção de políticas que visavam a implementação dos princípios associados ao mercado livre. Em 1989, a iniciativa associada ao *Washington Consensus*<sup>19</sup> enunciaria as medidas a adotar pelos países da América Latina e que se tornaram amplamente aceites no FMI e no Banco Mundial.

### **O Regresso da Democracia ao Brasil e a Necessidade um Novo Relacionamento com o Exterior**

*As relações internacionais centram-se no princípio da troca e, na verdade, os países pobres têm muito pouco a oferecer-nos.*<sup>20</sup>

Francisco Rezek, Ministro das Relações Exteriores

No início do mandato do Presidente Sarney (1985-1990), o Presidente argentino Alfonsín propôs que ambos os países participassem num acordo bilateral de integração económica. Em 30 de Julho de 1986 são assinados doze protocolos nos quais assentava o Programa de Integração e Cooperação Económica (PICE) o qual visava a redução da dependência da volatilidade inerente aos mercados interna-

---

de organização da sociedade com raízes no próprio Iluminismo europeu, nomeadamente no pensamento de Adam Smith. A ideia de Friedman de sociedade de mercado não era apenas uma teoria económica: ela decorria de uma filosofia político-económica. O poder do mercado assenta na liberdade económica mas esta apenas pode existir num contexto de liberdade política onde cada indivíduo é livre de escolher como vive, o que compra e o que produz. Assim, a liberdade económica e política são duas partes do mesmo todo.

19 Termo inventado por John Williamson, em 1989, para referenciar um conjunto de 10 medidas de política económica de teor neoliberal. Em linha com o argumento realista apresentado por Maquiavel no qual, dada a existência de um ambiente hostil entre repúblicas, a forma de uma república alcançar a paz seria a implementação de uma política externa expansionista centrada na promoção das virtudes. Desta forma assegurar-se-ia uma aliança entre repúblicas virtuosas e o natural reforço da soberania nacional. Esta interpretação do *Washington Consensus* foi encarada com natural suspeição por parte das elites brasileiras.

20 In *Jornal do Brasil*, 1990.

cionais de capitais, o estímulo ao crescimento económico interno e a estabilização dos fluxos bilaterais de comércio. No entanto, o alcance do programa estendia-se para além das meras questões económicas. Através deste tipo de acordos, o Presidente Alfonsín procurava assegurar as condições necessárias de forma a evitar o restabelecimento de regimes autoritários na América do Sul e a consequente estabilização dos processos democráticos em curso. Pelo lado brasileiro, procurava-se finalmente assegurar um clima de paz e de ausência de tensões na Bacia do Prata o que possibilitaria a realocação de recursos para a zona da Amazônia. O posterior pedido por parte do Uruguai para a sua inclusão no PICE reforçou o papel do Brasil no contexto da estabilização da região do Prata. No entanto, tal facto não deve ser confundido com a ambição de dominância continental para parte do Brasil a qual as autoridades do Itamaraty sempre rejeitaram. O PICE potenciava também a oportunidade de alargar a política brasileira de penetração económica ao Paraguai e à Bolívia iniciado na década de 70. Ao contrário das tentativas falhadas de integração da América Latina, tais como a ALALC<sup>21</sup>, os doze protocolos definidos no PICE assumiam um progressivo gradualismo no processo de abertura dos mercados à competição externa. A inclusão de provisões para o estabelecimento de um mecanismo de compensação de forma a equilibrar permanentes distorções e défices comerciais garantia tal requisito. Se é verdade que a expectativa em torno do PICE para a criação de uma zona integrada ao nível económico não se materializou, as dificuldades encontradas pelos estados participantes na implementação do acordo fizeram nascer a pretensão de um acordo político mais vasto de integração económica. Assim sendo, a crescente adesão em torno do PICE poderia ser o fator catalisador para o reforço da influência brasileira na América Latina. Entretanto, a tentativa de reaproximação dos Estados Unidos ao Brasil, em meados da década de 80, em nada altera o curso da política do Itamaraty. Tal iniciativa decorria dos possíveis impactos da crise de dívida dos países em vias de desenvolvimento no sistema financeiro americano e não por razões altruísticas.

A ausência de uma entidade supranacional para a América do Sul, constituiu um importante precedente para a criação do Mercosul dada a preferência das autoridades brasileiras pelo institucionalismo informal centrado no conceito de soberania mas que potencia o alargamento da sua área de influência junto dos outros países participantes. No entanto, a desproporcionalidade entre a dimensão dos participantes no PICE e a diversidade de oferta de produtos brasileiros, tenderia a gerar a prazo um crescente desequilíbrio comercial e dependência da Argentina e do Uruguai em relação ao Brasil. No intuito de mitigar este possível ponto de tensão, o Itamaraty estimulou a compra de matérias-primas à Argentina como forma de equi-

---

21 Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) estabelecida em 1960 e que mais tarde viria a dar lugar à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980.

librar o déficit comercial. O mesmo padrão institucionalista do PICE foi seguido para a criação do Grupo do Rio o qual assenta num processo informal de consulta e em reuniões presidenciais e ministeriais sem uma temática previamente limitada. As decisões e as declarações conjuntas resultam de uma tentativa de alcançar uma posição consensual sendo posteriormente anunciadas publicamente. Dado que o Brasil é o maior país participante, naturalmente a sua posição deverá estar refletida na comunicação pública do Grupo do Rio. Um ponto interessante relativamente ao Grupo do Rio prende-se com a tentativa por parte dos países participantes em procurarem uma solução conjunta para os problemas regionais da América Latina de forma minimizar a intervenção americana na região. É neste contexto que se compreende a iniciativa por parte da administração de George Bush denominada *Enterprise for Americas Initiative* (EIA) em 1990 apesar da sistemática desconfiança por parte dos países da região na dotação de recursos efetivos à mesma. O novo quadro de cooperação passaria pela tentativa de recuperar dos efeitos nocivos da anterior década em termos sociais e económicos decorrentes de sistemáticas crises de dívida. Para o efeito, a nova estratégia passava pela implementação de um conjunto de medidas tendo em vista a promoção do comércio internacional, investimento e conseqüente redução de dívida. A renovada promessa de apoio financeiro e de abertura do mercado americano aos produtos produzidos na região voltou a reforçar o domínio de Washington na região e a criar sérias dificuldades à progressiva tentativa de liderança do Brasil.

Os objetivos definidos por Collor de Mello (1990-1992) na sua campanha presidencial passavam pela “modernização” do país, pela “inserção competitiva na economia internacional” e pela ambição de “um lugar para o Brasil entre o Primeiro Mundo”. A situação na época apresentava vários desafios. A nível interno, assistia-se a vários elementos de instabilidade decorrentes do regresso a um sistema democrático, do colapso do modelo económico de substituição de importações e da crise financeira. Importa lembrar que a presidência anterior, de José Sarney, tinha potenciado fortes pressões por parte da comunidade internacional para uma mudança na política externa brasileira. Em termos internacionais, o fim da Guerra Fria, a aceleração da designada globalização económica e o centrar por parte dos EUA nos seus principais parceiros comerciais, ao invés dos seus aliados políticos, eram os principais elementos caracterizadores.

### **As Dificuldades Decorrentes do Momento Unipolar<sup>22</sup> e o Mercosul como Resposta**

*“A integração simbolizada pelo Mercosul começou, por ação precursora do Brasil, pela região sul do hemisfério, pela aproximação e busca de entendimento fraterno com*

---

22 Conceito introduzido por Charles Krauthammer em Setembro de 1990.

*países com os quais tínhamos, e logramos superar, problemas históricos: a Argentina, o Paraguai e o Uruguai.”<sup>23</sup>*

Collor de Mello

Na perspectiva americana, a EIA representava uma estratégia alternativa para o caso do colapso da ronda negocial do Uruguai do Acordo Geral do Comércio Mundial (GATT) e visava também um reposicionamento face à possibilidade de competição dos blocos em formação da Europa e do Sudoeste Asiático. Estas mesmas preocupações eram compartilhadas por muitos países da América do Sul o que tornava a vaga iniciativa americana muita apelativa para países como a Argentina e o Chile. No entanto, tal não era verdade para o Brasil uma vez que existia a clara percepção de que, na sequência da anterior crise financeira, a relação bilateral com os Estados Unidos traduzia-se num saldo negativo dadas as restrições em termos de propriedade intelectual e de acesso à tecnologia. O montante alocado de USD 300 milhões por parte da administração Bush à iniciativa EIA, no intuito de colmatar as debilidades de infraestruturas de toda a região, apenas confirmou as suspeitas brasileiras. O risco para o Brasil era de que os vagos compromissos prometidos por Washington dissipassem todos os esforços de unidade regional decorrentes dos processos de Contadora e do Rio<sup>24</sup>. É neste quadro que em Julho de 1990, Collor de Mello visita a Argentina com o intuito de discutir a resposta a dar à iniciativa EIA e na qual se estabelecem as bases para o tratado que viria a dar lugar ao Mercosul. O programa eleitoral de Collor, em linha com o defendido por Carlos Menem na Argentina, tinha por base o pensamento neoliberal no qual se defendia a reforma da economia pela retração do peso do estado, a disciplina orçamental, a reforma monetária, a liberalização financeira, as privatizações e a progressiva eliminação das políticas protecionistas<sup>25</sup>. O efeito decorrente da rápida eliminação das barreiras alfandegárias foi uma enorme pressão sobre a indústria brasileira, via concorrência das importa-

---

23 Collor de Mello, em *Entrevista ao Senhor Senador e Ex-Presidente da República do Brasil*. Disponível em <http://thiagodearagao.wordpress.com/2007/07/06/entrevista-exclusiva-com-o-senador-e-ex-presidente-fernando-collor-de-mello-primeira-parte/>, [consultado em janeiro de 2014].

24 Inicialmente, o Grupo de Contadora contou com a participação do México, Panamá, Colômbia e Venezuela e visava uma resposta à retomada da política intervencionista norte-americana na América Central, durante o primeiro mandato do presidente Ronald Reagan. A invasão de Granada pelos Estados Unidos, em 1983, justificava tais receios. Paralelamente, foi criado o Grupo de Apoio à Contadora que contava como membros a Argentina, o Brasil, o Peru e o Uruguai. Em 1986, por meio da Declaração do Rio de Janeiro, assiste-se à criação do Grupo do Rio que congregou os participantes dos dois anteriores grupos passando a ser o único fórum político exclusivamente latino-americano no continente.

25 A título de exemplo, em 1994 as tarifas à importação já se tinham reduzido em cerca de 50% em relação ao nível válido em 1991.

ções, e o estímulo ao aprofundamento dos acordos do PICE.<sup>26</sup> A cimeira Argentina-Brasil, em Julho de 1990, traduz-se então na assinatura da Ata de Buenos Aires a qual define o prazo até 31 de Dezembro de 1994 para a criação de um mercado comum entre os dois países. O Uruguai solicita a sua inclusão nas negociações de forma a manter o acesso preferencial de que usufruía, à luz do processo do PICE, e a garantir o sucesso da transição democrática então em curso. Posteriormente, também o Chile foi incluído nas negociações de forma a consolidar o processo em curso para a criação do bloco. Em suma, o Mercosul foi idealizado pelos decisores brasileiros como uma etapa intermédia no caminho de afirmação do Brasil como um parceiro global, permitindo a progressiva adaptação da indústria nacional às dificuldades do mercado aberto internacional. Os esforços centram-se então na criação de uma zona aduaneira com uma tarifa externa comum de 35% no intuito da progressiva adaptação das empresas à liberalização do mercado. Apesar do Tratado de Assunção, assinado em 1991, considerar a possibilidade da adoção de medidas de coordenação de política macroeconómica, tal hipótese mostrou-se ilusória. A discussão em torno de disputas comerciais e de novos assuntos continuou entre os ministros e os presidentes dos países pertencentes ao bloco, ao invés de instituições supranacionais com funções específicas a nível regional. Este meio caminho entre o processo de integração europeu e a abordagem estritamente ao nível das questões de comércio da NAFTA favorecia o interesse brasileiro uma vez que possibilitava a defesa de um modelo integracionista sem a necessidade de quaisquer cedências ao nível de soberania. Ao nível económico, a provisão da tarifa externa comum foi essencial uma vez que permitiu proteger as empresas brasileiras produtoras de bens de consumo e de capital de competidores mais eficientes localizados fora do bloco. No entanto, a combinação de um fraco institucionalismo com um protecionismo suave não foi suficiente para manter o Chile nas negociações de adesão ao bloco. A economia chilena tinha renascido durante a década de 80 na sequência de uma aposta de diversificação de bens exportados em termos de comércio internacional, e estimulada por uma baixa taxa aduaneira fixa de 11% para todas as importações. Para além da questão em torno da taxa externa comum, a outra questão pela qual a entrada no Mercosul não fazia sentido para as autoridades chilenas prendia-se com a necessidade de realinhamento económico que tal implicava. A economia chilena tinha então já um perfil exportador global não fazendo sentido redirecioná-la para a incerteza em torno do mercado brasileiro. Em paralelo, o ministro do exterior Argentino estava a tentar negociar com o governo de Rodríguez, do Paraguai, um acordo de integração e a expandir contactos no Uruguai. Face aos receios de um possível isolamento por parte do Brasil, o Itamaraty decidiu então convidar o Paraguai a pertencer ao bloco em formação. O resultado final traduziu-se num acordo entre os governos da Argentina, Bra-

---

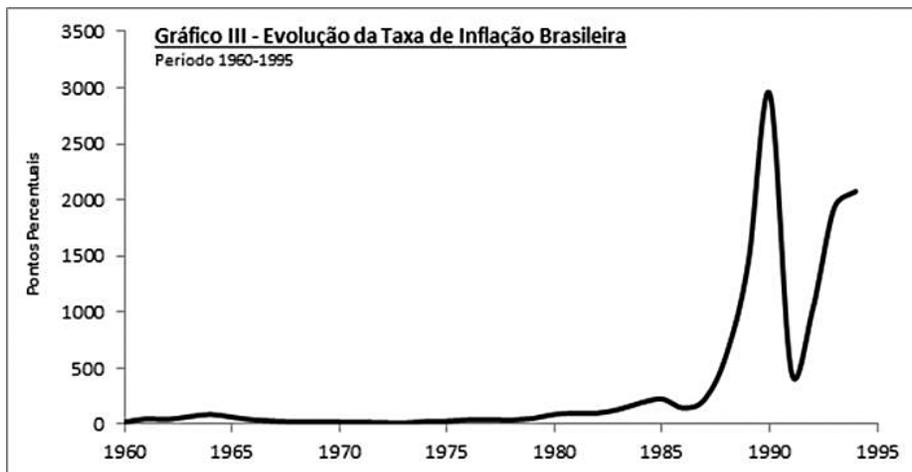
<sup>26</sup> Estes no passado tinham tido um efeito prático nulo dado o forte ambiente protecionista.

sil, Paraguai e Uruguai para a criação de um mercado comum e de uma união aduaneira. Naturalmente que os esforços brasileiros para a constituição de uma alternativa à proposta americana EIA não foram bem recebidos em Washington. Como reação, os Estados Unidos tentaram isolar o Brasil ao colocarem sob pressão os restantes três parceiros em novas questões relacionadas com o comércio, nomeadamente de serviços. A resposta brasileira passou sempre por assumir que o desenvolvimento do país apenas seria possível através da cooperação e positiva interação com os países vizinhos. Ao contrário dos países vizinhos, o Brasil beneficiou substancialmente em termos industriais do período associado ao modelo de substituição de importações. Neste sentido, o Mercosul foi conceptualizado como a fase de preparação à entrada na economia global na qual o comércio intrabloco tenderia a estimular ganhos de eficiência e de qualidade. Paralelamente, o potencial de alargamento do Mercosul poderia ainda ser utilizado para a captação de investimento direto estrangeiro e para a importação de novas técnicas produtivas. Idealmente, o Itamaraty considerou a hipótese de expandir o Mercosul aos restantes países da América Latina e desta forma proporcionar-lhes a integração faseada na economia global e proteger os estados membros de iniciativas unilaterais por parte das grandes economias. A visão implícita a prazo era a de o Brasil se tornaria um centro industrial, a Argentina o centro produtor de cereais e o Chile a fonte de atração de capitais, com benefícios indiretos para os restantes países pertencentes ao bloco. É neste contexto que se compreendem os esforços para a inclusão do Chile e da Bolívia no bloco, oferecendo-lhes o estatuto de membros associados. Em relação à Comunidade Andina (CAN) tal não foi possível dado que os países pertencentes à mesma receberam a destruição da sua indústria face à concorrência brasileira.

Entretanto, vários acontecimentos levam a que se assistisse progressivamente ao acentuar de um sentimento de frustração em relação à cooperação do Brasil com os países mais ricos. Tal como já ocorrera na questão da renegociação da dívida externa, a posição brasileira em relação à 1.<sup>a</sup> Guerra do Golfo desmarca-se parcialmente da estratégia americana. Ao contrário do seu país vizinho, a Argentina, o Brasil decidiu não enviar tropas para o Golfo Pérsico<sup>27</sup>, no entanto, apoiou os Estados Unidos na resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. As crescentes dificuldades a nível interno na implementação do plano de estabilização financeira levaram a que o Presidente se envolvesse cada vez menos no estabelecimento da política de relações internacionais. A espiral inflacionista, com o conseqüente efeito em termos de descontentamento social e político, justificam esta opção (ver gráfico III).

---

27 As fortes relações comerciais da década de 80 entre o Brasil e o Iraque impediam uma perfeita sobreposição de agendas entre os Estados Unidos da América e o Brasil.



Fonte: Reinhart, 2009

A nomeação em Abril de 1992 de Celso Lafer para Ministro das Relações Externas marca um novo rumo de orientação estratégica para a política externa. Neste sentido, duas novas ideias passam a fazer parte do discurso oficial: o desígnio natural do Brasil como um parceiro comercial global; e o conceito do Mercosul como a plataforma para uma inserção competitiva no plano internacional. O termo parceiro comercial global ajusta-se perfeitamente à lógica brasileira, ao invés do México e do Canadá, uma vez que sugere um interesse global e logo não-alinhado com qualquer interesse particular. O recurso ao Mercosul como plataforma de inserção na economia global procurava conciliar uma possível visão regionalista com o discurso político de Collor de Mello do Brasil como parceiro global. Tal como o próprio Ministro Celso Lafer argumentava, “a ideia do Brasil como parceiro comercial global não significa que o país tenha a máxima diversificação de parceiros comerciais mas apenas que possui interesses em várias partes do globo”. O crescente descontentamento por parte de vários grupos de pressão em relação às políticas liberais, o falhanço na rápida estabilização financeira do país e, por fim, as acusações provadas, de corrupção, contra Collor de Mello conduziram naturalmente ao fim do seu mandato.

**A Crescente Influência de Cardoso na Visão Estratégica para o Brasil: entre o Isolamento ou o Alinhamento com os Estados Unidos, a Opção pelo "Institucionalismo Neoliberal"<sup>28</sup>**

*É possível que, renunciando à igualdade de tratamento (...), alguns se resignem a assinar convenções, em que sejam declarados e se confessem nações de terceira, quarta, ou quinta ordem. O Brasil não pode ser desse número.*

Barão do Rio Branco citado em Ricupero (2000: 27).

O Governo de Itamar Franco (1992-1995) herdou, simultaneamente com o cenário interno complicado, uma agenda externa dominada pela pressão dos EUA no intuito do reforço das políticas de liberalização, nomeadamente em relação à aprovação da nova legislação em termos de propriedade intelectual. Fernando Henrique Cardoso desempenha por um curto período (Outubro de 1992 a Maio de 1993) as funções de Ministro das Relações Exteriores no qual reforça a orientação estratégica definida pelo seu antecessor. A conclusão das negociações entre os Estados Unidos e as autoridades mexicanas, para o livre comércio entre os dois países, foi encarado pelo Itamaraty como a substituição pelo México do papel que o Brasil tinha assumido anteriormente na visão de Rio Branco. Tal facto reforçou o ideal regionalista, implícito na política externa brasileira, de alargar o Mercosul a todos os restantes países do Cone Sul. É neste contexto que o então ministro brasileiro das relações exteriores, Henrique Cardoso, apresenta o conceito de América do Sul. Este corresponde a um espaço diferenciado geograficamente, a partir do Canal do Panamá, mas que traduz e incorpora também uma diferente realidade social e política, nomeadamente em relação à América Central, a qual gravita em torno da influência dos Estados Unidos. A política externa brasileira passa então a centrar-se na capacidade de manter e de aprofundar relações com os países vizinhos. Neste contexto, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) tornou-se mais um fórum para o Itamaraty de aprofundamento dos acordos de integração e cooperação nas áreas de ciência, tecnologia e infraestruturas.

Ao nível interno, o lançamento de uma nova moeda, o real, em Julho de 1994 melhorou a imagem do governo na opinião pública interna dado os resultados alcançados em termos de estabilização financeira. Paralelamente possibilitou também a restauração da confiança das instituições financeiras internacionais para a conclusão do processo de renegociação da dívida externa. Face a este contexto, o Brasil manifestou a intenção de se candidatar a um lugar no Conselho de Segurança

---

<sup>28</sup> Conceito formulado por Letícia Pinheiro para caracterizar a política de relações exteriores do Presidente Fernando Henrique Cardoso (Pinheiro, 2000: 305-335).

das Nações Unidas<sup>29</sup>. Fora do espaço das Nações Unidas, a diplomacia brasileira procurou a reintegração de Cuba na Organização de Estados Americanos (OAS) e condenou o embargo americano à ilha. Por fim, assistiu-se a um crescente interesse na diversificação das relações o que antecipava, a prazo, a preferência pelo conceito de “autonomia pela diversificação”, o qual foi a opção primária para o posterior governo de Lula da Silva.

Na América Latina, as décadas de 80 e 90 caracterizam-se pela implementação das políticas de liberalização económica associadas ao *Washington Consensus* que visavam um reforço do sector privado em detrimento do peso do estado. O custo associado à obtenção de crescimento económico seria, temporariamente, o incremento da desigualdade social e desemprego de alguns recursos produtivos. Anteriormente, muitas destas sociedades apresentavam uma forte homogeneidade social, decorrente das políticas adotadas no passado pelos governos de inspiração populista. O estado-nação assumia então o papel de motor do desenvolvimento e da integração social. Neste sentido, o acesso aos recursos do estado, pela iniciativa privada, era limitado e o estado assumia-se como o defensor da identidade e da ação coletiva. A necessidade de recorrerem às instituições internacionais para financiamento da sua dívida externa, em particular o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, levou a que o processo de democratização destes países fosse condicionado à implementação de medidas de flexibilização laboral e de liberalização do acesso aos recursos controlados, via política de privatizações.

Apesar do novo contexto internacional decorrente da queda do Muro de Berlim, caracterizado pelo domínio de apenas uma grande potência, o poder relativo do Brasil na esfera internacional aumentou<sup>30</sup>. Neste sentido, uma perspectiva institucionalista nas relações externas foi considerada favorável para a defesa dos interesses nacionais, dado que promovia o estabelecimento de regras internacionais a serem respeitadas por todos, inclusive os mais poderosos. A presidência de Cardoso visava garantir, em termos de política externa, um lugar entre as nações que partilhavam um conjunto de valores hegemónicos mas considerados universais. A implementação desta orientação não passava pela adaptação passiva mas pela tentativa de alterar a envolvente, dentro dos limites do seu poder, e pela participação nas questões internacionais de forma a obter um resultado mais favorável aos interesses nacionais.

---

29 A política externa brasileira passa então a ser orientada pelo possível alargamento do Conselho de Segurança e a promoção do Brasil no contexto internacional. Em relação à crise no Haiti, o Brasil apoiou o embargo económico e a resolução aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (Resolução n.º 940, de 31 de Julho de 1994). Esta opunha-se a uma intervenção militar e defendia o recurso a uma força de capacetes azuis para preservação da paz apenas após a queda do governo militar no Haiti.

30 Ver, por exemplo, o *Composite Index of National Capability* do *Correlates of War* como indicador do reforço da capacidade brasileira. O indicador em causa aumentou no período em análise.

O universalismo tinha sido sempre um elemento caracterizador da política externa brasileira, no entanto, ele renovou-se na época pela introdução do conceito de parceiro comercial regional. Desta forma, promovia-se a diversificação de relações externas em combinação com a vertente regionalista. A administração de Fernando Henrique Cardoso consolidou a linha de atuação que se iniciou com Collor de Mello e Itamar Franco a qual colocou o Mercosul no topo da agenda brasileira. Paralelamente, as relações com os Estados Unidos e a Argentina foram igualmente uma constante preocupação por parte da administração com esforços significativos, nem sempre conseguidos, no intuito de as melhorar. Em encontros não oficiais de chefes de estado e de governo, em que a “Terceira Via” dominava o debate ideológico, assistiu-se à melhoria da imagem externa do Brasil dado o prestígio intelectual e político do Presidente Henrique Cardoso e a sua proximidade com Tony Blair e Bill Clinton. Contudo, e como o próprio Henrique Cardoso sugere em 1993, a intensificação das relações com os Estados Unidos apenas ocorrerá mediante a inexistência de restrições a nível de política comercial, nomeadamente face a países terceiros, ou de acordo com um critério não redutor em termos de ação internacional.

Os resultados esperados associados à estratégia de “institucionalismo neoliberal” seriam os de melhorar a reputação junto da sociedade internacional, nomeadamente a nível financeiro. Numa primeira fase, esta estratégia foi bastante bem sucedida dado que possibilitou o estreitar das relações com os Estados Unidos, o incremento do investimento direto estrangeiro no país em setores importantes, o avanço do Mercosul e vitórias importantes nas negociações do Acordo de Comércio Mundial (GATT). A prazo assistiu-se a um incremento dos custos e a uma diminuição dos benefícios associados à mesma, decorrente de retrocessos no Mercosul e no investimento direto estrangeiro, de várias crises económicas e financeiras e da rotatividade de posições nas instituições internacionais alvo da estratégia de “institucionalismo neoliberal”. Este cenário acentuou-se com a eleição de George W. Bush para a Casa Branca e, em especial, após o 11 de Setembro. A nova ênfase colocada no unilateralismo por parte da administração americana criou naturais dificuldades a todo o quadro institucional, construído até então, de perfil multilateral, em termos de relações internacionais.

### **O Abandono do *Washington Consensus* e o Início da Ascensão Chinesa como Fatores Dominantes na Nova Realidade Emergente**

*“Un fantasma recorre América Latina, el fantasma del socialismo”*  
Hugo Chavez (2009: 66).

A etapa final do mandato do Presidente Henrique Cardoso caracteriza-se pela definição de um novo contexto regional e internacional. Na América Latina, assiste-se ao

abandono das políticas associadas ao *Washington Consensus* e que se caracterizaram por duas décadas de crise sucessiva ao nível cambial e da dívida soberana. Em termos sociais, o insucesso da receita liberal em termos económicos<sup>31</sup> potenciou uma crescente mobilização social que culminou com a viragem à esquerda da região na passagem do século. No entanto, e segundo Fareed Zakaria (2008), o outro lado da moeda deste processo foi uma progressiva integração dos mercados que acentuou os benefícios do comércio mundial, o problema da hiperinflação em países como o Brasil e a Turquia foi eliminado e a percentagem da população mundial que vivia com menos de um dólar por dia reduziu-se de 40%, em 1981, para 18% em 2004. O governo do Presidente Hugo Chávez foi o primeiro a proceder à rutura com a lealdade da América Latina às políticas impostas nos Programas de Ajustamento Estrutural. A aliança estratégica de Chávez com Cuba e posteriormente com a Bolívia (o que nas palavras de Chávez constitui o “eixo do bem”) marcou o regresso da esquerda ao poder<sup>32</sup> e que caracteriza a sua ação por uma falta de preocupação com o equilíbrio orçamental e por um sentimento profundamente antiamericano.

A crescente procura pela China por matérias-primas ao longo de vários anos possibilitou a implementação de políticas orçamentais despesistas por parte destes novos governos de esquerda em países ricos em recursos naturais. Face a esta dinâmica, assistiu-se inclusive à nacionalização de alguns dos recursos naturais, caso de alguns campos de petróleo na Venezuela e de gás natural na Bolívia, o que seria impensável na década anterior. A prioridade para todos os novos governos de esquerda na região estabeleceu-se então com o fim da sua dependência das instituições com sede em Washington. Neste sentido, o Presidente Kirchner resistiu às pressões do FMI e implementou um conjunto de medidas não convencionais para resolver a crise que atingiu o seu país em 2001-2002. Os elevados preços internacionais das matérias-primas possibilitaram igualmente que países como o Brasil e a Argentina tenham pago as suas dívidas ao Fundo Monetário Internacional antes do previsto e que o governo do Presidente Chávez se tenha transformado de devedor a credor

---

31 Krugman alertou em 2008 para a inevitabilidade do processo de liberalização gerar crescimento e que este, por sua vez, gere desigualdade. Face a esta inevitabilidade, este autor sugere a implementação de programas de ajuda à redução da pobreza e não a reversão do processo de liberalização (Krugman, 2008: 31-40).

32 A vitória de Hugo Chávez na Venezuela em 1998 marca o início deste movimento tendo-lhe seguido posteriormente, Ricardo Lagos e Michelle Bachelet no Chile (2000 e 2005, respetivamente), Luiz Inácio (Lula) da Silva no Brasil (2002 e 2006), Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner na Argentina (2003 e 2007, respetivamente), Martín Torrijos no Panamá (2004), Tabaré Vázquez no Uruguai (2004) e José Mujica em 2009, Evo Morales na Bolívia (2005), Rafael Correa no Equador (2006), Daniel Ortega na Nicarágua (2006). Álvaro Colom na Guatemala (2008) e Fernando Lugo no Paraguai (2008). As duas únicas exceções são os governos conservadores do Presidente Álvaro Uribe na Colômbia (2002 e 2006) e do Presidente Felipe Calderón no México (2006).

de último recurso (Jilberto e Hogenboom, 2010: 181-193). A Venezuela concedeu um empréstimo à Argentina, no final de 2005, de USD 2,5 mil milhões para este país liquidar a restante dívida de USD 9,8 mil milhões ao Fundo Monetário Internacional. Desde o início do governo do Presidente Morales, em 2006, a Venezuela tem igualmente apoiado a Bolívia de diferentes modos, incluindo empréstimos, e que de outro modo obrigaria ao pedido de ajuda a instituições internacionais, aos Estados Unidos da América e aos países europeus. Em suma, assistiu-se a um progressivo enfraquecimento do papel do Fundo Monetário Internacional na América Latina o que evidencia a necessidade de reforma da própria instituição, bem como das estratégias estruturais que promove. Ao nível internacional, a adoção destas políticas foi também possível pelo crescente desinteresse americano em relação à região decorrente da sua preocupação geopolítica com o Médio Oriente, iniciada com a primeira Guerra do Golfo e potenciada após o 11 de Setembro.

O final da década de 90 é igualmente marcado pela definição de novo lema para a política externa chinesa o qual passa a ser *heping jueqi*, ou seja “ascensão pacífica”. Este termo procurava evidenciar: a inexistência de qualquer pretensão expansionista ou de agressão; a não procura pela hegemonia internacional; e o não à tentativa de exportação da revolução comunista. Em 2000, o Presidente Jiang Zemin anunciou que o Partido deveria aprender a incorporar as forças produtivas mais dinâmicas da sociedade, a cultura moderna mais avançada e o interesse da maioria do público. Isto significava objetivamente que o Partido se afastara dos conceitos socialistas, sem conexão com a realidade, para uma linha de orientação que visava a procura de soluções práticas. A esta nova linha de representação eram chamados intelectuais, estudantes e empreendedores do setor privado, muitos dos quais quarenta anos antes estariam nos campos de trabalho forçado para um “processo de reeducação”. Esta alteração marca uma profunda alteração na filosofia do Partido ao reconhecer que sem produtividade e crescimento das exportações não pode existir prosperidade. Por fim, sem prosperidade consumada, pela criação de emprego, habitação e na promessa de um futuro melhor, o futuro do Partido Comunista Chinês estaria inevitavelmente comprometido. Conclui-se assim que a legitimidade do Partido assenta na capacidade de provider elevados níveis de crescimento económico durante o maior período de tempo possível, ou seja, estes serão os novos termos do contrato social para a sociedade chinesa.

### **O Início da Era Lula: a “Autonomia pela Diversificação”<sup>33</sup> - O Conceito de Soberania como Fator Limitador ao Unilateralismo Americano**

*“Além de um esforço interno de aumento da competitividade de nossos produtos e diversificação de nossa pauta exportadora, (o Presidente Lula) deixou claro que não*

---

33 Termo introduzido por Vigevani e Cepaluni (2007: 273-335).

*poderíamos prescindir do combate, no plano internacional, pela abertura de novos mercados e por regras mais justas, respeitado o direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento.”*

Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores (2003-2010)

Em termos de sistema internacional, o contexto que a administração de Lula vem a defrontar não é substancialmente diferente do da administração de Henrique Cardoso. Ao nível interno, o abandono do modelo de substituição de importações estava consolidado dado o consenso na sociedade brasileira da necessidade de uma economia preparada para a competição internacional. No entanto, existiam expectativas de um novo redirecionamento da política externa por parte de administração de Lula. Concretamente esperava-se um novo reafirmar da autonomia em relação às grandes potências e a promoção do reforço dos laços com os países do Sul<sup>34</sup>, quer pelo recurso a iniciativas bilaterais ou pela participação em instituições internacionais. As aparentes alterações tinham por base um conjunto de princípios orientadores: contribuir para um maior equilíbrio e atenuarem o unilateralismo; o reforço das relações bilaterais e multilaterais no intuito de aumentar o peso político e económico nas negociações a nível internacional; o aprofundamento, na medida possível, do intercâmbio económico, financeiro, tecnológico e cultural; e por fim, o evitar acordos que pudessem limitar o desenvolvimento do país a longo prazo. A implementação destes princípios traduziu-se em várias iniciativas das quais se destacam: a intensificação das relações com os países emergentes tais como a Índia, a China, a Rússia e a África do Sul; o importante papel desempenhado nas negociações de Doha da Organização Mundial do Comércio; a manutenção de relações de amizade política e o desenvolvimento de relações económicas com os países ricos, incluindo os Estados Unidos; o fortalecimento das relações com os países africanos; a campanha para a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas com a inclusão de um lugar permanente para o Brasil; a defesa de objetivos sociais, permitindo um maior equilíbrio entre Estado e sociedade civil; e por fim, a forte participação em organizações internacionais e fóruns multilaterais para a discussão da governança internacional.

Entre as várias vertentes da nova política externa, assiste-se a uma preocupação por parte da administração de Lula de fortalecer o seu papel representativo nas ligações Sul-Sul e que se torna evidente a partir da reunião ministerial de Cancun, em Setembro de 2003, a qual antecedeu a criação do G-20. Este encontro visava a criação de uma posição comum entre os vários países do Sul para o fim dos subsídios à

---

<sup>34</sup> Em linha com o que tinha sido estabelecido pelo governo liderado, entre 1974 e 1979, por Ernesto Geisel.

exportação por parte dos Estados Unidos e da União Europeia e um maior acesso, igualmente, a ambos os mercados. Em suma, o conceito de soberania ganha maior ênfase na política externa brasileira (Vigevani e Cepaluni, 2009)<sup>35</sup>, em relação ao governo anterior, apesar de se continuar a apostar no multilateralismo. Esta característica, compatível com o conceito de “autonomia pela diversificação”, ganhou relevância em certos momentos quando foi interpretada como um sentimento de liderança regional. Mesmo que as ideias defendidas por Lula se formassem meramente no plano teórico elas tiveram consequências nas relações do Brasil com outros Estados. Concretamente, a tentativa de liderança regional brasileira sofreu vários retrocessos dado o seu não reconhecimento por parte dos países da região (Malamud, 2011: 1-23). A conclusão a retirar, como veremos na parte final deste artigo, é a de que as ideias políticas e a percepção dos atores afeta o comportamento dos Estados<sup>36</sup>. A nível internacional, o envolvimento de forças militares brasileiras em ações de promoção de paz, tais como em Angola (2003) e no Haiti (2004), evidenciam a tentativa do Brasil em suportar os custos associados à sua ascensão e comprova igualmente o verdadeiro significado da estratégia de “autonomia pela diversificação”.

**Tabela I - Principais Destinos para as Exportações Brasileiras em 2006**

Posição		Milhões de USD	%
1	Estados Unidos	24.679	18,0
2	Argentina	11.714	8,5
3	China	8.399	6,1
4	Países Baixos	5.744	4,2
5	Alemanha	5.675	4,1
6	México	4.440	3,2
7	Chile	3.896	2,8
8	Japão	3.884	2,8
9	Itália	3.829	2,8
10	Venezuela	3.555	2,6
11	Rússia	3.443	2,5
12	Bélgica	2.994	2,2

Fonte: SECEX/MDIC. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/sitio/>

---

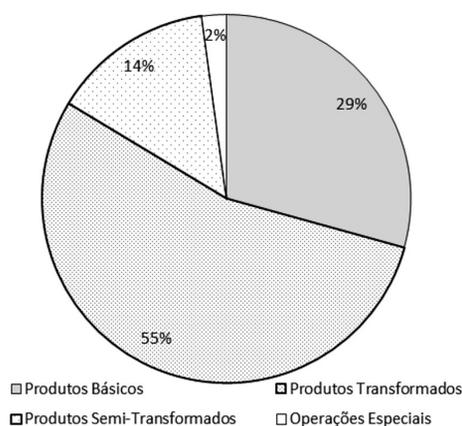
35 Importa referir igualmente que a soberania nunca esteve em questão para nenhum governo brasileiro.

36 Esta mesma conclusão tem sido apresentada por autores com diferentes perspetivas teóricas, casos de Keohane e Goldstein (1993), Rosati (1995) e Wendt (1999).

---

A nível comercial, assistiu-se naturalmente a resultados consistentes com a estratégia adotada em termos de relações externas. Neste sentido, importa referir que, nessa época, o grosso da procura do exterior se centrava em produtos que requeriam a alguma incorporação doméstica de valor antes de serem exportados (ver tabela 1 e gráfico IV). Como veremos à frente, esta realidade irá mudar profundamente, e num curto espaço de tempo, com o reforço da posição chinesa nas exportações brasileiras.

**Gráfico IV - Repartição por grau de incorporação de valor**



### O Beijing Consensus<sup>37</sup>, a Sua Aceitação na América do Sul e as Consequências

*"China beating the West at its own game."*  
Li Chang-Chun citado em Halper (2010)

Os últimos anos do segundo mandato presidencial de Lula da Silva foram marcados pelo crescente peso da China na definição da nova ordem internacional. Neste sentido, importa perceber quais os elementos caracterizadores do novo contexto. De acordo com o Presidente Chinês Hu Jintao (2003), a política externa chinesa centra-se na doutrina dos "Quatro Não's": não à hegemonia; não à interferência na soberania de cada estado; não à corrida ao armamento; e não a alianças militares. Esta doutrina procura justificar a atual política chinesa em favor do seu desenvolvimento económico e da integração no sistema neoliberal de comércio internacional. Neste sentido, as autoridades chinesas necessitam de manter relações com os regi-

---

<sup>37</sup> Termo utilizado por Joshua Cooper Ramo, para referenciar o regime adotado pelo governo chinês de propriedade mista com forte intervenção do estado.

mes dos países em vias de desenvolvimento, independentemente das implicações que decorrem desta ação em termos de políticas de direitos humanos, ambiental e de liberdades básicas para as populações locais. Se a China adotasse uma linha de atuação externa rumo à orientação liberal do Ocidente deixaria de ser a fonte de inspiração de um modelo alternativo de desenvolvimento para os países mais pobres. Mais importante do que tudo, limitaria o seu acesso a matérias-primas, fontes de energia e mercados e, a nível político, à sua crescente influência em assuntos como o Tibete, Taiwan e os direitos humanos. A título de exemplo, em 2008, os regimes autocráticos representaram uma fonte de energia vital para as necessidades crescentes da China (Halper, 2010). A tabela II enumera os empréstimos concedidos pelas autoridades chinesas a vários países, entre 2009 e 2010, em contrapartida pelo fornecimento de petróleo e gás.

**Tabela II - Empréstimos Chineses para o Fornecimento de Petróleo e Gás Assinados entre 2009 e 2010**

País	Data	Mutuário	Montante
Angola	Março de 2009	Governo de Angola	USD mil milhões
Bolívia	Abril de 2009	Governo da Bolívia	USD dois mil milhões
Brasil	Fevereiro de 2009	Petrobras	USD dez mil milhões
Brasil	Abril de 2010	Petrobras	-
Equador	Julho de 2009	PetroEcuador	USD mil milhões
Gana	Julho de 2010	GNPC	-
Cazaquistão	Abril de 2009	KMG	USD dez mil milhões
Rússia	Fevereiro de 2009	Rosneft	USD quinze mil milhões
Rússia	Fevereiro de 2009	Transneft	USD dez mil milhões
Turquemenistão	Junho de 2009	Turkmengaz	USD quatro mil milhões
Venezuela	Fevereiro de 2009	Bandes (PDVSA)	USD quatro mil milhões
Venezuela	Fevereiro de 2009	Bandes (PDVSA) e Governo	USD dez mil milhões RMB 70 mil milhões *

\* O mesmo que China Yuan Renminbi (CNY), moeda da República Popular da China.

Fonte: Moyo, (2012)

Em suma, o objetivo primário do interesse chinês na América do Sul passa essencialmente pela vertente económica. O envolvimento militar por parte da China na região tem também vindo a crescer através da cooperação e venda de armamento sofisticado a alguns países. No entanto, tais ações têm sido acompanhadas por uma

cuidadosa agenda diplomática de forma a limitar potenciais danos nas relações sino-americanas.

A perspectiva da América do Sul em relação à ação chinesa relaciona-se com a expectativa da agenda comum centrada no conceito de soberania e no papel do Estado na economia. Neste sentido, as relações entre a América Latina e a China são encaradas como decorrentes da ascensão internacional do “Sul Global”. A crescente importância da contribuição das economias emergentes para o crescimento global em detrimento do peso dos EUA e da Europa (em 2007 representaram 60% *versus* 40% em 2000) sugere a adoção de uma agenda comum, em termos internacionais, entre os dois blocos. A cimeira do G20 de novembro de 2008, em Washington, para discutir a atual crise financeira internacional, comprova esta tendência ao estarem presentes o Presidente Hu Jintao da China, o Presidente Lula da Silva do Brasil, a Presidente Cristina Kirchner da Argentina e o Presidente Felipe Calderón do México. Um outro ponto de convergência entre a maioria dos governos da América Latina, nomeadamente de esquerda, e a China, é o regresso do peso do Estado na economia. Para muitos destes governos, a atual crise financeira prova a falência do neoliberalismo e das orientações que o Ocidente, sob a liderança dos Estados Unidos da América, tem adotado ao longo das últimas décadas. Neste sentido, a parceria com a China potencia o relançar do debate ideológico e evidencia a supremacia, a prazo, do seu modelo de desenvolvimento económico e social.

Por fim, os dados relativos ao comércio entre a China e a América do Sul provam um intensificar muito significativo das interdependências ao longo dos últimos anos: as importações chinesas em 2008 totalizaram USD 91 mil milhões, valor onze vezes superior ao de 2002 (ver tabela III) e que, na essência, correspondem a produtos primários ou decorrentes da extração e transformação de recursos naturais<sup>38</sup>. Esta doutrina potencia ainda a implementação pelo governo chinês da designada “diplomacia assimétrica” a qual favorece a existência de certas relações bilaterais ao mesmo tempo que a China participa ativamente no processo de regionalização económica e de globalização. Esta abordagem apresenta um certo paralelismo com as estratégias de regionalismo adotadas por parte da América Latina, no intuito de intensificar as trocas comerciais, em simultâneo com acordos bilaterais. O facto de o Brasil continuar a reforçar as suas relações com a China, sem esperar por uma agenda conjunta do Mercosul em relação à China, ilustra que as novas relações Sul-Sul se efetivam inclusive à margem dos processos de regionalização.

---

38 Desde o final da década de 90, o peso das relações comerciais entre a China e a América Latina tem vindo a intensificar-se: a China importa açúcar e fruta, óleo de soja (Argentina), minerais (Brasil) e prata (Chile).

**Tabela III - Relações Comerciais entre a China  
e os Oito Principais Países Latino-Americanos (mil milhões de USD)**

Destino	Exportações Chinesas			Importações Chinesas		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Argentina	-	0,6	6,1	0,3	0,9	6,8
Brasil	0,1	1,2	24,5	0,5	1,6	38,0
Chile	0,1	0,8	8,0	-	1,3	17,8
Colômbia	-	0,2	3,8	-	-	2,1
México	0,1	1,3	17,9	0,1	0,5	6,8
Peru	-	0,1	3,6	0,1	0,6	6,1
Uruguai	-	0,2	1,5	0,1	0,1	1,2
Venezuela	-	0,3	3,6	-	0,1	6,6

Fonte: Fundo Monetário Internacional. Disponível em <http://www.imf.org/external/data.htm>

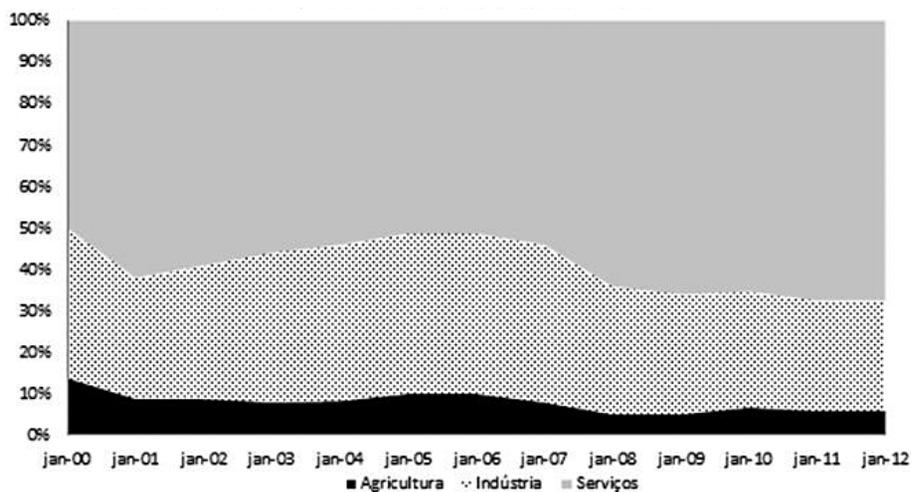
Entretanto, algumas ameaças começaram já a desenhar-se para os países sul-americanos na sequência da forte relação comercial com o parceiro asiático. No caso brasileiro, o envolvimento com a China possibilitou o sucesso económico ao longo da última década, algo que não ocorrera na década anterior e que penalizou a administração de Henrique Cardoso. A tentativa de manter o controlo sobre a inflação, de forma a manter a credibilidade externa, obrigou a uma política de altas taxas de juro cujo resultado se traduziu na forte apreciação do Real (gráfico V). A conjugação deste facto com a forte procura chinesa conduziu a que uma parte substancial da economia brasileira se centre na atividade de exploração de recursos naturais e no setor dos serviços (Cárdenas, 2011) o que indicia um cenário de “Dutch Disease” como provável. O gráfico VI comprova esta transferência ocorrida entre sectores de atividade para o caso do Brasil. As rendas apropriadas decorrentes da exploração de recursos naturais tendem a ser alocadas à expansão do consumo interno o que se traduz, simultaneamente, no crescimento do sector dos serviços e das importações. A título de exemplo, os restaurantes atualmente em São Paulo são mais caros do que em Paris e as áreas para escritórios mais dispendiosas do que em Nova Iorque (Sharma, 2012a: 80-87).

Gráfico V – Evolução Cambial do Real face ao USD



Fonte: Bloomberg

Gráfico VI – Evolução dos Setores de Atividade para o Brasil



Fonte: SECEX/MDIC. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/sitio>

## O Final do Mandato de Lula e a Entrada de Dilma: o Regresso da Ideologia e o Fim do Consenso Interno em Política Externa

*O povo brasileiro não está mais atrás, o povo brasileiro não está mais esperando as coisas melhorarem para ter acesso à riqueza.*<sup>39</sup>

Dilma Rousseff (2010)

Face ao contexto económico e financeiro internacional entre 2003 e 2008, anteriormente descrito, o Presidente Lula e seus colaboradores no Itamaraty decidiram apropriar-se politicamente dos benefícios alcançados pelo Brasil nesse período. A conjugação deste facto com a crescente interferência ideológica na condução da política externa contribuiu para o fim do consenso interno em torno desta. Tancredo Neves, em finais de 1984 e na véspera da fundação da Nova República, caracterizava a noção de continuidade nas relações externas da seguinte forma: “...se há um ponto na política brasileira que encontrou consenso em todas as correntes de pensamento, esse ponto é a política externa levada a efeito pelo Itamaraty” (Ricupero, 2010). Vários acontecimentos evidenciaram esta rutura pelo discurso assumido pelas autoridades brasileiras, marcadamente ideológico e crítico, face ao impasse nas negociações de Doha no contexto da Organização Mundial do Comércio, à atitude norte-americana diante o golpe militar nas Honduras, ao acordo militar entre os Estados Unidos da América e a Colômbia e por fim, e em especial, na questão em torno do programa nuclear iraniano. Ao legitimar um regime saído de eleições bastante contestadas e ao pretender intermediar internacionalmente as negociações com o Irão, o Brasil assumiu uma posição direta de afrontamento ao interesse americano. No entanto, não foi de todo evidente o benefício decorrente desta associação a um país acusado de violar a democracia e os direitos humanos, de negar o Holocausto e de tentar desenvolver armamento nuclear, contrariando o Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Em suma, a contestação da hegemonia e a promoção do papel do Brasil na esfera diplomática requer uma análise prévia, e cuidada, entre custos e benefícios das possíveis ações a desenvolver.

A mesma conclusão poderá ser retirada em torno do apoio brasileiro à decisão do Presidente Nestor Kirchner em 2006 de convidar a Venezuela para ingressar no Mercosul. A ausência de uma compatibilidade económica e política entre os vários países participantes na organização sugeria uma análise prévia à tomada de qualquer iniciativa. Nomeadamente ao Brasil, face ao seu peso relativo dentro do

---

39 Dilma Rousseff – *Lula ironiza Justiça Eleitoral e diz que vai continuar inaugurando*. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-ironiza-justica-eleitoral-e-diz-que-vai-continuar-inaugurando-,529269,0.htm>.

grupo, exigia-se uma posição técnica, e não de carácter ideológico, uma vez que a entrada de um novo parceiro em qualquer zona comercial requer sempre um longo processo negocial. O resultado final traduziu-se na oposição pelo Paraguai à entrada da Venezuela no Mercosul<sup>40</sup>, questão que apenas foi ultrapassada em 2012. O processo de *impeachment* do Presidente Fernando Lugo levou à suspensão do Paraguai do Mercosul e possibilitou finalmente a entrada da Venezuela para o grupo. Mais uma vez, ambas as decisões tiveram por base um alinhamento ideológico<sup>41</sup> mas limitam, a prazo, a pretensão brasileira de liderança regional. Ainda relativamente ao Mercosul, assiste-se ao progressivo descrédito da própria iniciativa face à incapacidade do Brasil e da Argentina em resolverem os permanentes conflitos em matéria comercial. Por último, a incapacidade brasileira em fortalecer as suas contribuições financeiras para o reforço do processo de integração regional constitui igualmente um fator limitativo.

Por último, falta justificar a principal razão para a descontinuidade temporal na política externa brasileira. O bom desempenho económico ao longo da última década justifica em larga medida tal facto dado que, uma vez assegurada a dinâmica empresarial, o passo seguinte centrou-se na efetivação do compromisso político assumido com os eleitores. A título de exemplo, o peso da despesa de proteção social em percentagem do PIB passou de 20% em 1980 (valor médio dentro dos países emergentes) para cerca de 40% em 2010. Em 2003, o Presidente Lula lançou o programa social denominado “Bolsa Família” que é considerado atualmente como um dos mais generosos dentro dos países emergentes<sup>42</sup>. O combate à desigualdade social foi sem dúvida o principal sucesso alcançado pelas autoridades brasileiras ao longo dos últimos anos para legitimar a sua ação política a nível interno e externo. A evolução do índice de Gini<sup>43</sup> (gráfico VII) para a sociedade brasileira comprova os progressos obtidos nos últimos anos na redução do nível de desigualdade social.

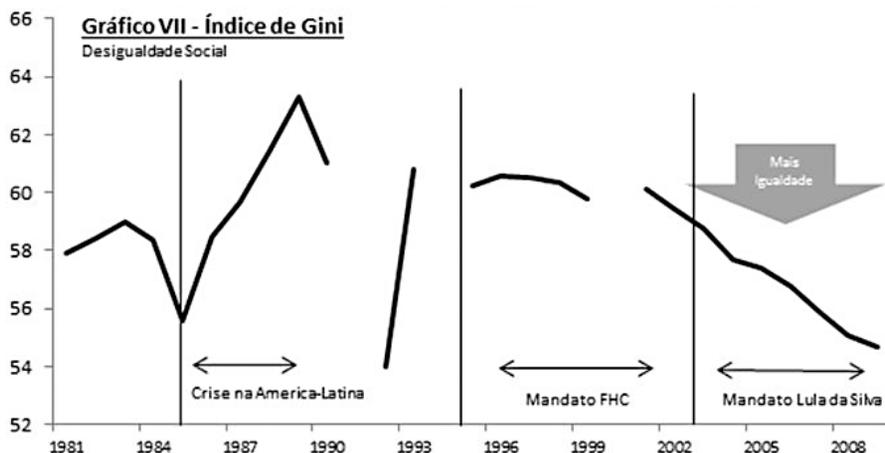
---

40 O Congresso do Paraguai nunca ratificou, e em 2012 rejeitou, a entrada da Venezuela no Mercosul por considerar que o regime de Hugo Chávez não correspondia a uma verdadeira democracia.

41 Apesar de os interesses económicos terem alinhado com a ideologia para a entrada da Venezuela, em 2012, ver <http://www.fiesp.com.br/noticias/crise-institucional-do-mercosul-foi-abordada-em-encontro-na-fiesp/>.

42 Estima-se que mais de 20 milhões de pessoas foram retiradas da pobreza decorrente desta iniciativa (Shifter, 2013: 49-55).

43 O índice de Gini mede o nível de desigualdade social tendo sido formulado pelo estatístico italiano Corrado Gini em 1912. O seu valor oscila entre 0 e 1 onde o primeiro corresponde a uma situação de completa igualdade na distribuição do rendimento e o segundo a uma situação de completa desigualdade.



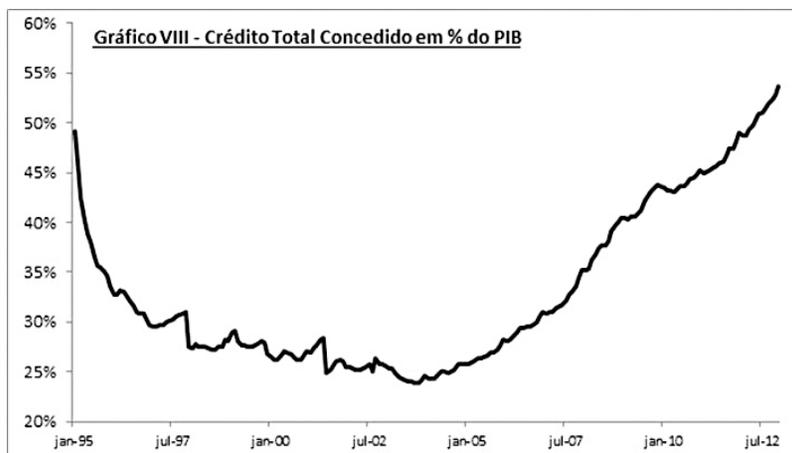
Fonte: Banco Mundial. Disponível em <http://www.worldbank.org/>

Ao mesmo tempo, a economia brasileira manteve-se como uma das mais protecionistas em termos mundiais<sup>44</sup> e assistiu-se ao reforço da progressividade fiscal quer para empresas quer para cidadãos. Neste contexto, o nível de investimento total manteve-se reduzido (apenas 18% do Produto Interno Bruto em 2010 sendo um dos valores mais baixos para os países emergentes) o que força o crescente intervencionismo pelas autoridades na procura de resultados económicos. Até muito recentemente, e apesar do governo brasileiro negar qualquer ingerência, a empresa de capitais maioritariamente públicos Petrobras comercializava internamente gásóleo a um preço inferior ao internacional de forma a ajudar no controlo à inflação. Em meados de 2011, o Banco Central do Brasil baixou a sua taxa de referência para o nível mais baixo de sempre na tentativa de estimular o consumo interno. O sector financeiro opôs-se na altura à pretendida expansão de crédito pelo governo por considerar o nível de endividamento existente já excessivo. Entre finais de 2004 e Março de 2013, o crédito total à economia passou de 24,3% para 53,9% em percentagem do Produto Interno Bruto com particular destaque para o crédito ao consumo o qual representa cerca de 16% da riqueza produzida (gráfico VIII).

Em suma, o reforço da classe média brasileira trouxe consigo a dinamização da procura interna e o reforço do poder político do Partido dos Trabalhadores (PT), de Lula da Silva e de Dilma Rousseff. No entanto, importa não esquecer que tudo isto foi possível graças à ascensão da China e dos efeitos indiretos decorrentes da

<sup>44</sup> Apenas 20% do Produto Interno Bruto corresponde ao peso do comércio externo (Sharma, 2012a: 80-87).

mesma<sup>45</sup>. Esta afirmação tende a ser facilmente justificada face aos dados apresentados na tabela IV e gráficos IX e X.



Fonte: Ipeadata. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br>

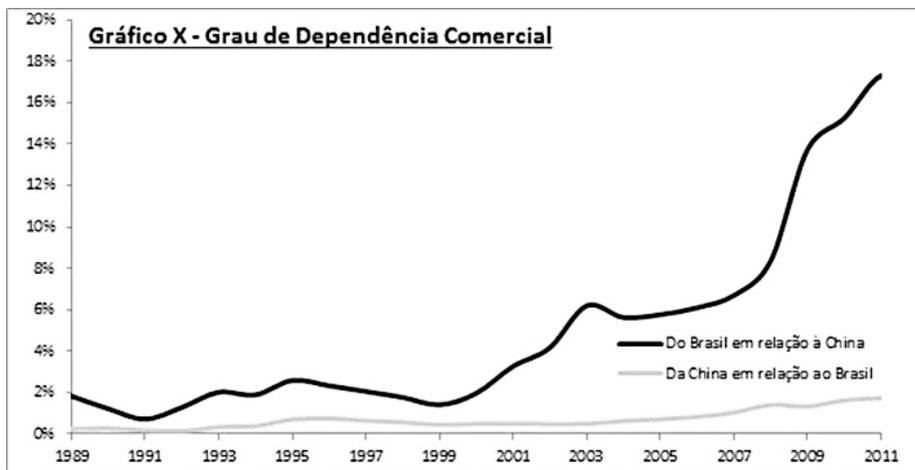
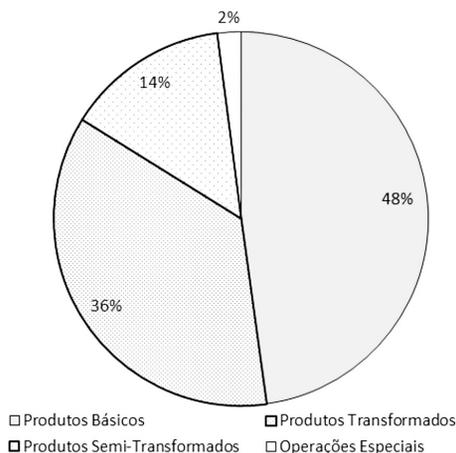
**Tabela IV - Principais Destinos para as Exportações Brasileiras em 2011**

Posição		milhões de USD	%
1	China	44.315	17,3
2	Estados Unidos	25.805	10,1
3	Argentina	22.709	8,9
4	Países Baixos	13.640	5,3
5	Japão	9.473	3,7
6	Alemanha	9.039	3,5
7	Itália	5.441	2,1
8	Chile	5.418	2,1
9	Reino Unido	5.230	2,0
10	Espanha	4.706	1,8
11	Coreia do Sul	4.694	1,8
12	Venezuela	4.592	1,8

Fonte: SECEX/MDIC. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/sitio/>

<sup>45</sup> O Brasil cresceu em média, ao longo da última década, cerca de metade dos níveis apresentados pela China, Índia e Rússia. Este resultado tende a comprovar o efeito dependência da economia brasileira em relação ao exterior.

**Gráfico IX - Repartição por grau de incorporação de valor**



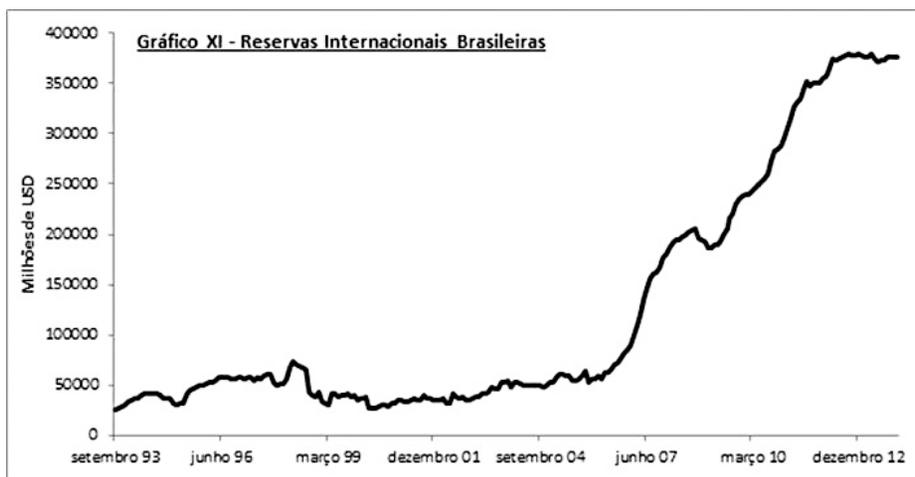
Fontes: Banco Central do Brasil. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pt> National Bureau of Statistics of China. Disponível em <http://www.stats.gov.cn/>

### Considerações Finais: Nuvens no Horizonte

A atual crise financeira internacional veio, numa primeira fase, acelerar o declínio do Ocidente e a ascensão do resto do Mundo, nas palavras tanto de Fareed Zakaria (2008) como de Niall Ferguson (2011). No entanto, a sua não resolução começa igualmente a gerar impactos naqueles que seriam, aparentemente, os beneficiários desta dinâmica. O ritmo de crescimento chinês tem vindo a abrandar progressiva-

mente ao longo dos últimos anos o que obriga a uma mudança de estratégia por parte das autoridades locais. As crescentes suspeitas em torno da qualidade creditícia no mercado chinês apenas confirmam os excessos cometidos ao longo das últimas décadas na promoção da atividade económica. Doravante, a preservação dos equilíbrios social e político passará mais pelo desenvolvimento do mercado interno chinês do que pela vertente mercantilista decorrente das exportações. Face a esta nova realidade, a atenção chinesa centrar-se-á na procura do acesso a tecnologia e ao incentivo à inovação de forma a renovar, a prazo, a sua atual posição de liderança em termos do comércio internacional (progressiva procura de vantagens comparativas em detrimento apenas de absolutas).

A recente redução do consumo mundial de matérias-primas e energia, e consequente redução de preço, apenas evidenciou os desequilíbrios inerentes ao modelo de desenvolvimento de muitos dos países sul-americanos. As crescentes dificuldades financeiras na Venezuela e a quebra do ritmo de crescimento económico no Brasil demonstram já esta nova realidade. Neste sentido, a turbulência nos mercados emergentes iniciada em meados de 2013, e potenciada no início de 2014, acelerará o processo de repatriamento de capitais internacionais para os mercados desenvolvidos. Este facto poderá traduzir-se em dificuldades adicionais para as autoridades brasileiras que serão forçadas a incrementar o nível de taxa de juro<sup>46</sup> e a utilizar as reservas cambiais acumuladas no passado recente (gráfico XI) para estabilizar a sua própria moeda.



Fonte: Bloomberg

<sup>46</sup> Entre Abril de 2013 e Janeiro de 2014, a taxa Selic fixada pelo Copom subiu de 7,25% para 10,5%.

A conjugação destes eventos com os argumentos apresentados na secção anterior tenderão novamente a limitar a pretensão brasileira à posição de líder regional. As questões internas associadas ao desenvolvimento económico provavelmente voltarão a dominar a agenda de Dilma Rousseff e obrigarão à atenuação da vertente ideológica na condução da política externa<sup>47</sup>. Tal padrão de comportamento tenderá a ser facilmente justificado face à história diplomática brasileira<sup>48</sup>. De acordo com Maria Regina Soares de Lima (1990: 7-28), as ideias de dependência e de autonomia são inerentes à condução das relações internacionais por parte de potências intermédias. Dado o seu nível intermédio de poder, o padrão de comportamento destes países tende a alterar-se. Por vezes, assume um comportamento similar ao dos países mais fracos, outras vezes, rege-se pelos princípios das nações mais fortes. Em suma, a variabilidade na conduta brasileira não decorrerá de um ato de irracionalidade ou a não defesa dos interesses próprios mas indicia que o poder é para ser usado em função de temas específicos.

As prováveis exceções ao contexto de abrandamento económico na América do Sul serão o Chile, o Peru e a Colômbia. Para esta realidade não é certamente indiferente o facto de estes países terem estabelecido acordos de livre comércio com os Estados Unidos e de manterem com este um forte nível de cooperação em diferentes matérias. Por último, importa ainda mencionar, no contexto da América Latina, o regresso do México (Shifter e Coms, 2013: 49-55) como um dos potenciais candidatos à liderança regional. A combinação de um forte e sólido desempenho económico alinhado com o facto de pertencer ao grupo do G-20 e a crescente animosidade contra a diplomacia brasileira de vários países da região<sup>49</sup> justifica esta percepção. Em suma, o debate no futuro próximo centrar-se-á novamente em torno de questões como: Brasil *versus* México; América do Sul *versus* América Latina; China *versus* Estados Unidos.

---

47 A recente onda de agitação social em torno da realização da fase final do Campeonato Mundial de Futebol em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016 comprova este mesmo facto.

48 Tal processo será facilitado pelo facto de os Estados Unidos da América terem voltado a encarar o reforço das relações comerciais e políticas com o Brasil como um fator determinante para a defesa do seu interesse próprio na região. Esta é uma das conclusões do recente relatório publicado pelo Council on Foreign Relations (n.º 66, 2011) com o título *Global Brazil and US-Brazil Relations*.

49 O reforço da componente ideológica na política externa brasileira provocou um sentimento adverso junto de vários países da região, nomeadamente do México, Colômbia e Peru. Neste sentido, a pretensão brasileira de liderança regional é encarada como uma tentativa de substituição de hegemonia americana pela brasileira. A título de exemplo, um diplomata recentemente colocou a questão do seguinte modo: “Os novos imperialistas chegaram e eles falam português” (Crandall, 2011: 83-95).

## Referências

- Alden, Chris (2007). *China in Africa*. International African Institute. London: Zed Books.
- Amorim, Celso (s/d.). *Artigo do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, publicado na Folha de São Paulo - "A Alca possível"*. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/912158548072-artigo-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes>.
- Bell, Daniel A. (2008). *China's New Confucianism*. Princeton: Princeton University Press.
- Bremmer, Ian (2009). "State Capitalism Comes of Age". *Foreign Affairs*, Volume 88, n.º 3, pp. 40-55.
- Burges, Sean W. (2011). *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. Miami: University Press of Florida.
- Cárdenas, Mauricio; Kugler, Adriana (2011). *The Reversal of the Structural Transformation in Latin America after China's Emergence*. Washington: Latin America Initiative at Brookings.
- Cardoso, Fernando Henrique e Faletto, Enzo (1979). *Dependency and Development in Latin America*. 1ª Edição. California: University of California Press.
- Castaneda, Jorge G. (2010). "Not Ready for Prime Time". *Foreign Affairs*, Volume 89, n.º 5, pp. 109-123.
- Cervo, Luiz Amado (2003). *Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático*, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, n.º 2, pp. 5-25.
- Chávez, Hugo (2009). *Expansión*. Volume 40. Caracas: Edições 1007-1011.
- Council on Foreign Relations (2011). *Global Brazil and U.S.-Brazil Relations*, Independent Task Force Report n.º 66.
- Crandall, Russel (2011). "The Post-American Hemisphere-Power and Politics in an Autonomous Latin America". *Foreign Affairs*, Volume 90, n.º 3, pp. 83-95.
- European Council on Foreign Affairs (2012). *China 3.0*. November.
- Ferguson, Niall (2011). *Civilization –The West and the Rest*. London: Allen Lane, Penguin Group.
- Gilboy, George J.; Heginbotham, Eric (2010). "China's Dilemma". *Foreign Affairs*. Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/66773/george-j-gilboy-and-eric-heginbotham/chinas-dilemma>.
- Halper, Stefan (2010). *The Beijing Consensus*. New York: Basic Books.
- Inglehart, Ronald; Welzel, Christian (2009). "How Development Leads to Democracy". *Foreign Affairs*, Volume 88, n.º 2, pp. 33-41.
- Jilberto, Alex; Hogenboom, Barbara (2010). *Latin America Facing China*. CEDLA Latin America Studies, Berghahn Books.

- Jornal do Brasil (1990). “Rezek nos EUA defende política de não confrontação”, 13 de Maio de 1990.
- Keohane, Robert O.; Goldstein, Judith E. (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krugman, Paul (2008). *The Washington Consensus Reconsidered*. Oxford University Press, Oxford.
- Leahy, Joe (2013). “Brazil: Humbled Heavyweight”. March 25<sup>th</sup>, *Financial Times*.
- Lima, Maria Regina Soares de (1990). “A economia política externa brasileira: uma proposta de análise”. *Contexto Internacional*, ano 6, n.º 12, pp. 7-28.
- Lima, Maria Regina Soares de (2005). “A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n.º 1, pp. 24-59.
- Lima, Maria Regina Soares de; Hirst, Monica (2009). “Brasil como país intermediário e poder regional”. *Os Brics e a Ordem Mundial*. Brasília: Editores do Livro, pp. 43-73.
- Luhnow, David (2014). “The Two Latin Americas”. *Wall Street Journal*, 3 de Janeiro de 2014.
- Malamud, Andrés (2011). “A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between The Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”. *Latin America Politics and Society*, Vol 53, Issues n.º 3, Fall, pp. 1-23.
- Moyo, Dambisa (2012). *Winner Take All: China’s Race For Resources and What It Means For the World*. New York: Basic Books.
- Neto, Octavio Amorim (2012). *De Dutra a Lula – A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira*. Brasília: Elsevier Editora.
- O’Neil, Shannon (2013). “Mexico Makes It”. *Foreign Affairs*, Volume 92, n.º 2, pp. 52-63.
- Pinheiro, Leticia (2000). “Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea”. *Contexto Internacional*, vol. 22, n.º 2, pp. 305-335.
- Pinheiro, Leticia (2004). *A Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda.
- Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S. (2009). *This Time is Different*. Princeton: Princeton University Press.
- Ricupero, Rubens (2010). *Diário de Bordo - A Viagem Presidencial de Tancredo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Ricupero, Rubens (2010a). “À Sombra de Charles De Gaulle: Uma Diplomacia Carismática e Intransferível: a Política Externa do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)”. *Novos Estudos*, n.º 87, pp. 35-58.
- SECEX (2010). *20 Anos da SECEX e 200 Anos de Comércio Exterior: a História da SECEX e o Comércio Exterior Brasileiro após a Abertura dos Portos*. Brasília: MDIC.
- Sharma, Ruchir (2012a). “Bearish on Brazil - The Commodity Slowdown and the End of the Magic Moment”. *Foreign Affairs*, Volume 91, n.º 3, pp. 80-87.

- Sharma, Ruchir (2012b). "Broken BRICs – Why the Rest Stopped Rising". *Foreign Affairs*, Volume 91, n.º 6, pp. 2-7.
- Shifter, Michael; Combs, Cameron (2013). "Shifting Fortunes: Brazil and Mexico in a Transformed Regions". *Current History*, February, pp. 49-55.
- Sweig, Julia E. (2010). "A New Global Player". *Foreign Affairs*, Volume 89, n.º 6, pp. 173-184.
- Skinner, Quentin (2000). *Machiavelli : A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel (2007). "A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação". *Contexto Internacional*, Vol. 29, n.º 2, pp. 273-335.
- Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel (2009). *Brazilian Foreign Policy in Changing Times*. Lanham: Lexington Books.
- Todaro, Michael P.; Stephen C. Smith (2009). *Economic Development*. Indianapolis: Pearson Education, Addison Wesley.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, John (2008). "A Short History of the Washington Consensus", in Narcis Serra e Joseph E. Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered*. Oxford: Oxford University Press, pp. 31-40.
- Zakaria, Fareed (2008). *The Post-American World*. London: Allen Lane, Penguin Group.
- Zakaria, Fareed (2008a). "The Rise of the Rest". *Newsweek*, 12 May.
- Yao, Yang (2010). "The End of the Beijing Consensus". *Foreign Affairs*, n.º 2. Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/65947/the-end-of-the-beijing-consensus>.

# Política de Defesa, Política Externa e Grande Estratégia do Brasil

Pedro Seabra

*Doutorando em Política Comparada, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. Investigador Visitante, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. pedronunoseabra@gmail.com*

## **Resumo**

Esta análise oferece uma perspectiva comparada das diferentes orientações estratégicas publicadas pelo Brasil na última década, com implicações ao nível do sector de defesa. O objetivo último consiste em identificar alterações concretas recentes no planeamento estratégico brasileiro que sustentem a pretensão oficial de uma aproximação crescente entre os propósitos das políticas externa e de defesa nacionais.

## **Abstract**

***Defense Policy, Foreign Policy and Brazil's Grand Strategy***

*This analysis provides a comparative perspective of the different strategic guidelines published by Brazil in the last decade, with implications at the level of the defence sector. The ultimate goal is to identify recent concrete changes in Brazilian strategic planning, capable of sustaining the official aim of a growing rapprochement between the purposes of national foreign and defence policies.*

## **Introdução**

Na última década, a política de defesa brasileira conheceu avanços significativos em termos de planeamento e estratégia. Após um período conturbado, coincidente com a transição nacional para a democracia em 1985, o sector de defesa passou a ser gradualmente colocado sob a supervisão e controlo do poder civil, com correspondentes transformações em termos de prioridades nacionais e alocação de recursos na sua execução. Uma plataforma que permite vislumbrar essa mesma evolução pode ser encontrada nos documentos e orientações estratégicas para o sector, enquanto indicadores válidos do contexto político à altura da sua respectiva elaboração. Em particular, o período correspondente aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, reveste-se de especial relevo por via da prolifera produção de tal tipo de documentos. Entre uma revisão da Política Nacional de Defesa e a publicação da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa, estabeleceram-se assim novas linhas norteadoras para o exercício e aplicação das Forças Armadas Brasileiras bem como as iniciativas a serem implementadas para a prossecução dos objetivos do país nesse mesmo domínio.

Contudo, é importante notar que este processo ocorreu de forma simultânea com uma crescente presença do Brasil nos palcos mundiais, procurando projetar influência e formar novas alianças, para além dos seus limites de influência tradicional. O raio de alcance e os objetivos da política externa brasileira, desenvolveram-se por isso de forma igualmente significativa, ajudando a esbater a fronteira entre o contexto interno e externo e permitindo a consideração de factores de ordem internacional antes negligenciados na formulação de políticas públicas, incluindo do sector de defesa, assim como a intersecção ocasional de temas respeitantes ao domínio tanto da política de defesa como de política externa.

Em virtude destes desenvolvimentos comuns, crescem assim os apelos à elaboração de uma “grande estratégia”, que permita a “correspondência entre os meios e as finalidades políticas de um Estado nos planos interno e externo”, envolvendo a “coordenação entre diferentes órgãos de Estado com vistas à proteção da soberania do Brasil e à sua projeção pacífica no mundo” e na qual “Defesa e Relações Exteriores, militares e diplomatas” sejam os “responsáveis mais diretos pela execução dessas tarefas” (Amorim, 2013: 2-3). Dissuasão e cooperação são citadas com as duas faces de tal abordagem operacional, enquanto meios de vincular ambas as temáticas ao mesmo conjunto de objetivos traçados (Ministério da Defesa do Brasil, 2012b: 49-51).

Perante este cenário, importa avaliar de que forma esta desejada aproximação se tem traduzido em termos formais e programáticos, nomeadamente em termos das diferentes orientações estratégicas de defesa publicadas pelo Brasil nos últimos anos. Com esse objetivo em mente, será proporcionado um enquadramento da evolução do sector de defesa brasileiro e dos seus antecedentes históricos que per-

mitirão, posteriormente, levar a cabo um exercício comparativo dos documentos acima citados, evidenciando os seus diferentes alcances e propósitos. De seguida, serão identificados exemplos de ligações entre medidas contidas nas orientações referidas e desenvolvimentos no contexto externo do Brasil. Tais exemplos permitirão depois concluir sobre a pretensa conexão oficial crescente entre a política de defesa e política externa do Brasil.

### **Antecedentes**

Qualquer tentativa de analisar prioridades e objectivos do sector de defesa brasileiro é inevitavelmente constringida pelos importantes antecedentes históricos do país em questão, suscitando desta forma a necessidade de uma devida contextualização histórica. Retrocedendo ao período correspondente aos governos militares do Brasil (1964-1985), é possível assinalar a influência incontornável da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), desenvolvida em paralelo com a criação da Escola Superior de Guerra (ESG) no Rio de Janeiro em 1949, seguindo os moldes do *National War College* norte-americano.<sup>1</sup>

O enfoque no binómio segurança/desenvolvimento era então francamente evidente, com “desenvolvimento definido enquanto o aumento de poder nacional, segurança como a capacidade de usar poder nacional sem enfrentar obstáculos, e poder nacional definido como a panóplia de todos os meios disponíveis à mobilização da vontade nacional de forma a alcançar objetivos internos ou externos” (Proença Jr. e Diniz, 2008: 317). A sua preocupação com o “inimigo interno” e o tom assumidamente anticomunista, revelava, por outro lado, a forte proximidade com as concepções norte-americanas de segurança hemisférica e defesa continental, enquanto reflexo do contexto de Guerra Fria e das suas ramificações ao continente sul-americano.

Contudo, esta mesma proximidade acabaria por evoluir e suscitar ela própria, novas reflexões sobre as prioridades do Brasil em termos estratégicos e de defesa, em virtude de divergências subsequentes com a administração Carter (1977-1981) e até mesmo da postura norte-americana durante a Guerra das Malvinas. Segundo Silva (2012: 61), a partir deste período, “o mar territorial brasileiro e a exploração da plataforma continental; o acesso a tecnologias de ponta nos sectores de balística, aviação e nuclear; o controlo das fronteiras e dos crimes transfronteiriços; e, por fim, a questão da preservação e da “patrimonialização da Amazónia”, passaram a figurar também enquanto possíveis novos contenciosos, merecedores de preocupação estratégica por parte das autoridades militares brasileiras.

Isto dito, a transição para a democracia em 1985 alteraria significativamente o equi-

---

1 Para um maior enquadramento entre o desenvolvimento da Doutrina de Segurança Nacional e o trabalho levado a cabo pela ESG, ver Oliveira (2010) e Fernandes (2009).

libro de forças e prioridades interno. Com efeito, após o período de governo militar, as Forças Armadas brasileiras passaram inevitavelmente por um processo de desvalorização progressivo, justificado pelo temor de que pudessem, de alguma forma, comprometer os ganhos alcançados pela sociedade e governo civil. Revestindo-se de um certo “complexo de ilha”, em virtude do isolamento do país face às grandes crises e conflitos internacionais (Silva, 2012: 63), o sector de defesa passou assim a defrontar-se não só com consideráveis desinvestimentos em termos de recursos e equipamentos mas também com constantes lutas burocráticas com o poder civil, procurando não perder ainda mais capacidade de influência e decisão sobre questões de defesa.

Após os primeiros anos de transição para a democracia, dois momentos em particular podem e merecem, no entanto, ser identificados. Por um lado, em 1996, tem lugar a primeira tentativa de consenso no planeamento estratégico de defesa sob um governo democrático, através da publicação da Política de Defesa Nacional (PDN). Entre os objectivos concretos para a prossecução da Defesa Nacional, incluía-se: “a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do património e dos interesses nacionais; a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas; a preservação da coesão e da unidade da Nação; a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros sob jurisdição brasileira; a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior; a projecção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional” e a “contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais” (Presidência da República do Brasil, 1996: 3.3).

Mas pese embora o documento tentasse expurgar alguns dos termos recorrentes da DSN e ambicionasse constituir a base para o desenvolvimento de uma “política de defesa nacional sustentável, voltada para a paulatina modernização da capacidade de autoproteção”, que integrasse as “visões estratégicas de cunho social, económico, militar e diplomático” e que contasse “com o respaldo na Nação” (Presidência da República do Brasil, 1996: 1.6; 3.2), acabou por ser considerado um trabalho relativamente inócuo e pouco elaborado face às necessidades e constrangimentos pelos quais o sector de defesa brasileiro efetivamente passava, revelando, ao mesmo tempo, alguma falta de clareza face aos termos utilizados (Winand e Saint-Pierre, 2010; Alsina Jr., 2003). Desta forma, foi essencialmente classificado como um “esforço considerável de justificação da necessidade de uma política de defesa, sem dizer necessariamente o que ela é” (Proença Jr. e Duarte, 2003: 173).

Contudo, realce-se o mérito deste mesmo documento já prever a necessidade de integração com a política externa e de interoperabilidade entre os respectivos ramos das Forças Armadas, deixando assim aberta a porta para a justificação técnica e política daquilo que viria mais tarde a constituir a génese do Ministério da Defesa (MD). Com efeito, muito embora a PDN não citasse diretamente tal estru-

tura, acabou por criar uma demanda no sentido da institucionalização de uma burocracia capaz de dar consequência ao seu conteúdo (Alsina Jr., 2003: 78-79).<sup>2</sup> Tal processo só culminaria em 1999, após um longo processo de negociações desencadeado pelo Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n.º 498/97 e cedências de parte a parte, simbolizando um “marco formal” em termos de subordinação do poder militar ao poder civil assim como uma melhoria assinalável da imagem do país perante a comunidade internacional, através de um “nivelamento de diálogo” e “uniformização dos canais de interlocução” com outros países (Winand e Saint-Pierre, 2010: 4-5).<sup>3</sup>

Quando analisados em conjunto, estes dois desenvolvimentos acima citados, constituíram indubitavelmente as bases para um gradual controlo civil das questões de defesa e um novo repensar das prioridades nacionais nesta área. Mas mais importante ainda, permitiram a governos subsequentes um quadro francamente mais favorável para a prossecução de reformas subsequentes. Desta forma, quando Lula da Silva tomou posse a 1 de Janeiro de 2003 enquanto Presidente do Brasil, encontravam-se presentes todas as condições para as novas medidas de fundo nesta área.

### **Orientações Estratégicas de Defesa do Brasil**

Em virtude do contexto anteriormente descrito, não é de estranhar que na sua Mensagem ao Congresso Nacional, logo em 2003, Lula da Silva afirmasse que naquele ano o Ministério da Defesa faria por “promover a atualização da Política de Defesa Nacional, revigorar o debate sobre temas estratégicos com a sociedade civil e elaborar um Livro Branco de Defesa” (Presidência da República do Brasil, 2003: 230). Contudo, outras questões mais prementes de foro interno monopolizaram a sua atenção nos primeiros anos de governo, adiando assim as tão prometidas reformas.<sup>4</sup>

Estas só teriam efetivamente início em 2005, com a publicação da nova PDN. O objectivo era então claro: procurar estabelecer objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos sectores militar e civil em prol da defesa nacional. Entre as inovações apresentadas, procurou-se responder a críticas anteriores e tentar acrescentar alguma substância aos conceitos utilizados. Nesse sentido, e em claro contraste com

- 
- 2 À altura, como assinala Alsina Jr. (2003: 62) “entre 179 países pesquisados, somente 23 não possuíam MD, sendo que a maior parte era formada por nações pouco expressivas (ilhas, arquipélagos, países minúsculos etc.). Entre os Estados mais importantes, apenas Japão, México e Brasil mantinham o formato de dispersão dos temas militares em vários ministérios”.
  - 3 No entanto, durante os primeiros anos, a relação entre a estrutura embrionária do Ministério da Defesa e o sector militar conheceu frequentes tensões (Zaverucha, 2005).
  - 4 Em particular, a crise desencadeada pela greve dos controladores aéreos, sob a alçada do Ministério da Defesa, acabou por assoberbar parte considerável da atenção política para o sector. (Oliveira, 2009: 72-74).

a anterior versão de 1996, foi adoptada, por exemplo, uma nova distinção operacional entre os conceitos de Segurança e Defesa Nacional.<sup>5</sup> A relevância destas disposições prende-se com a questão, sempre recorrente no debate público nacional, do uso potencial das Forças Armadas para a resolução de problemas de ordem interna no Brasil. Contudo, a fórmula adoptada não colheu aprovação unânime (Winand e Saint-Pierre, 2010: 16). Sob uma perspectiva diferente, Rizzo de Oliveira classificaria esta tentativa de definição como a incorporação de “conceitos da Escola Superior de Guerra com o tempero da ONU” (2009: 75), evidenciando assim o difícil equilíbrio que se procurava atingir entre disposições anteriores e a vontade de as coadunar a princípios e boas práticas internacionalmente reconhecidos.

No entanto, importa também realçar outras alterações com importantes ramificações a nível estratégico. Entre elas, conta-se a definição do “entorno estratégico” do Brasil, isto é, os limites geográficos para o exercício da sua influência e projecção de poder. Embora a região circundante e as fronteiras marítimas nacionais sempre tivessem atraído enfoque prioritário, careciam até então de consagração formal específica. Nesse sentido, estabeleceu-se que:

“O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e inclui a projecção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África” (Ministério da Defesa do Brasil, 2005: 3.1).

Por outro lado, o documento enfatizava também com particular incidência as iniciativas de cooperação entre as Forças Armadas vizinhas com vista a garantir a paz e estabilidade regionais. Prova disso é a inclusão de um novo objectivo entre a actualização dos anteriores, constantes da versão de 1996 – nomeadamente, a “promoção da estabilidade regional” (Ministério da Defesa do Brasil, 2005: 5.V) – assim como as referências expressas aos múltiplos projetos de integração regional, de que o Brasil já fazia parte enquanto membro ativo. Tais conexões permitiram apresentar pela primeira vez as prioridades estratégicas de defesa enquanto elementos integrantes de pleno direito da inserção externa brasileira mais abrangente.

Concomitantemente, saliente-se ainda a Doutrina Militar de Defesa (DMD), publicada em 2007, que recebeu muito pouca atenção mediática, mas que se enquadra também na evolução do pensamento estratégico durante o período aqui analisado.

---

5 “I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização de seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza e a garantia dos cidadãos ao exercício dos direitos e deveres constitucionais;  
II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais, contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (Ministério da Defesa do Brasil, 2005: 1.4).

---

Ao mesmo tempo que se pretendeu abordar os “fundamentos doutrinários, que visam ao emprego de forças militares na defesa da Pátria e em outras missões previstas na Constituição Federal, nas leis complementares e em outros diplomas legais”, procurou-se igualmente prover “entendimentos comuns às Forças Armadas, proporcionando condições para um eficaz emprego combinado” (Ministério da Defesa do Brasil, 2007: 12). Nesse sentido, a DMD faz questão de definir os diversos cenários de conflito e crise assim como as diversas situações que podem eventualmente requerer o uso das Forças Armadas brasileiras, num contexto sempre devidamente enquadrado pela PDN.

Contudo, a publicação em 2008 da Estratégia Nacional de Defesa (END) concentra a maioria das atenções em tempos recentes. O escopo da sua ambição era francamente evidente, ao pretender fixar as bases para a consolidação do poder civil na direção da defesa nacional, através de ações estratégicas de médio e longo prazo, ao mesmo tempo que determinava as competências que caberiam nesse processo aos elementos civis e diferentes ramos das Forças Armadas. O seu alcance pretendido em termos organizacionais e programáticos era por isso significativo.

Várias considerações motivaram a decisão em proceder a tal exercício neste momento em particular. Por um lado, é possível referir a necessidade crescente de apresentar um documento que suprisse a ausência, ainda que temporária, de um verdadeiro Livro Branco, contendo uma sistematização dos princípios, fundamentos e objetivos da Defesa e da projeção estratégica do Brasil. Por outro lado, foi igualmente tido em conta o contraste com o restante contexto regional sul-americano, onde o Brasil destoava por não possuir tal tipo de orientações, sobretudo tendo em conta as propostas, à altura já em circulação, para a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD) no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Alguma demanda do exterior para uma melhor explicitação e clareza face às posições estratégicas nacionais em virtude do contexto de necessidade de reequipamento militar do Brasil, assim como a necessidade de completar ou avançar no fortalecimento da condução política nos assuntos da Defesa, ainda muito dependente do monopólio militar nesses temas, completaram o contexto favorável à elaboração da END (Winand e Saint-Pierre, 2010: 17).

Estruturada em torno de três eixos principais, nomeadamente a reorganização das Forças Armadas, a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e a composição/reconsideração dos efetivos das Forças Armadas, a END procurou assim priorizar o desenvolvimento tecnológico (na área dos equipamentos militares, na pesquisa espacial, cibernética e nuclear para fins pacíficos), a segurança das fronteiras e, acima de tudo, a dissuasão contra ameaças não originadas na América do Sul. Este último ponto em concreto, no entanto, suscitou algumas interrogações. Por um lado, é recorrente alguma incerteza quanto ao contexto envolvente:

“Os ambientes apontados na Estratégia Nacional de Defesa não permitem vislumbrar ameaças militares concretas e definidas, representadas por forças antagônicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não-estatais” (Ministério da Defesa do Brasil, 2008: 47).

Mas por outro, esta mesma interpretação da realidade acaba depois por não encontrar eco no restante texto, em virtude de múltiplas referências a possíveis ameaças externas de maior porte que, pese embora permaneçam constantemente indefinidas, são suscetíveis de alguma insinuação relativa quanto à sua verdadeira origem. A previsão de recurso ao Exército brasileiro para a defesa da Amazônia constitui um exemplo apropriado:

“Os imperativos de flexibilidade e de elasticidade culminam no preparo para uma guerra assimétrica, sobretudo na região amazônica, a ser sustentada contra inimigo de poder militar muito superior, por ação de um país ou de uma coligação de países que insista em contestar, a pretexto de supostos interesses da Humanidade, a incondicional soberania brasileira sobre a sua Amazônia” (Ministério da Defesa do Brasil, 2008: 27)

Tais aparentes incongruências quanto à real natureza das ameaças que o Brasil enfrenta assim como alguma sobre-priorização evidente em termos de objetivos e metas a cumprir, contrastando com os meios e recursos estruturalmente escassos ao seu dispor, receberam por isso críticas consideráveis (Winand e Saint-Pierre, 2010; Almeida, 2010). Isto dito, apesar destas fragilidades, no cômputo geral, o documento foi unanimemente recebido como um marco importante no debate maior sobre a visão do Brasil em matéria de defesa e de segurança e sobre quais os instrumentos necessários para atingir esses mesmos fins.

O complemento final chegaria quatro anos depois, em 2012, através do muito aguardado Livro Branco de Defesa, cuja publicação tinha sido tornada pública, obrigatória e regular com a aprovação da Lei Complementar 136/2010.<sup>6</sup> Acima de tudo, reafirmou-se os elementos conceptuais e diretrizes expostas, tanto na PDN como na END mas procurou-se também divulgar e detalhar a visão geral do poder executivo na área de Defesa. Contudo, o seu principal contributo consistiu, sem dúvida, em ajudar e melhor instrumentalizar as relações entre o poder executivo e o Congresso assim como a incentivar o debate na sociedade brasileira sobre questões de defesa, com o objectivo de gerar maior transparência e confiança – tanto interna como externa – quanto aos objetivos pretendidos com este tipo de documentos.

---

6 De acordo com a calendarização prevista, revisões regulares à PND, EDN e Livro Branco passam a ocorrer de quatro em quatro anos, com a próxima a ter lugar em 2016. A mesma lei ditou a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), considerado outro marco na reorganização da cadeia de comando do sector militar brasileiro e da sua subordinação reforçadas ao poder civil.

O próprio Ministro da Defesa, Celso Amorim, confirmaria essa mesma intenção ao afirmar que:

“A publicação do Livro Branco, pioneira no Brasil, cumpre duplo propósito: de um lado, comunica com transparência à sociedade os objetivos traçados para sua defesa bem como as carências que terão de ser supridas para a sua realização; de outro, sinaliza as estratégias de preservação dos interesses brasileiros, de modo a manter os altos níveis de confiança junto a nossos parceiros no exterior” (Amorim, 2012).

Em termos mais concretos, o Livro Branco apresentou pela primeira vez uma sistematização dos recursos materiais adstritos ao sector de defesa. Nesse sentido, é proporcionada, por exemplo, uma comparação dos gastos do orçamento de defesa nacional com congêneres internacionais, uma lista de meios ao dispor de cada um dos ramos, uma discriminação dos efetivos militares brasileiros no país e no exterior bem como um planeamento de reequipamento de médio-prazo através do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) (Ministério da Defesa do Brasil, 2012b: 191-225).

Por último, e apesar da reduzida atenção merecida, importa ainda realçar as mudanças que a PDN de 2005 e a END de 2008 sofreram também em 2012.<sup>7</sup> Com efeito, em conjunto com a publicação do Livro Branco, os primeiros dois documentos receberam uma ligeira revisão das suas disposições de forma a responder a algumas críticas anteriores de desconexão entre a multiplicidade de novas orientações e proporcionar assim alguma medida de coerência geral ao arcabouço estratégico do Brasil, desenhado durante este período.

### **Reflexos da Política Externa nas Orientações de Defesa**

No presente contexto internacional pós-Guerra Fria, os circunstancialismos sistémicos emanados desse mesmo acontecimento maior são frequentemente citados como o principal indicador de que o contexto externo é, *ipsis verbis*, incluído na formulação de prioridades e objectivos nacionais de defesa de um determinado país. Contudo, tal generalização impede frequentemente a exposição e avaliação do impacto de múltiplas outras contingências internacionais no desenho ou reforma de medidas e diretrizes concretas, suscitando assim a necessidade de uma análise mais pormenorizada e adaptada a cada caso de estudo selecionado.

No que respeita ao Brasil, logo no início do primeiro governo Lula, a necessidade de “atualizar a base conceitual do pensamento estratégico nacional diante da realidade mundial e das necessidades de defesa do País”, era já então referida pelo Ministro da Defesa José Viegas Filho como uma preocupação a ter em conta (Winand

---

<sup>7</sup> Com esta revisão, a PDN passou a ser denominada oficialmente de Política Nacional de Defesa (PND).

e Saint-Pierre, 2003). Por outro lado, na Mensagem de 2003 ao Congresso anteriormente citada, essa preocupação relativamente aos desenvolvimentos externos e o impacto que poderiam ter nos interesses estratégicos brasileiros, era também por demais evidente:

“O Ministério conduzirá um trabalho de revisão das grandes linhas do pensamento estratégico brasileiro para definir a arquitetura militar que o País requer a fim de atender às demandas de defesa nas próximas décadas. Esse planeamento levará em conta os acontecimentos recentes e seus vários desdobramentos, no contexto regional e mundial, que impuseram novos rumos para a política internacional” (Presidência da República do Brasil, 2003: 230).

Quase dez anos depois, igual lógica seria veiculada pelo próprio ministro Celso Amorim ao realçar, perante o Congresso Brasileiro, os vínculos entre a formulação deste tipo de documentos e desenvolvimentos externos ao Brasil:

“O que quero dizer é que, já na definição dos conceitos básicos e dos métodos de análise que organizarão nosso pensamento estratégico, não podemos perder de vista o nosso lugar no mundo: não só onde estamos, mas de onde viemos e para onde queremos ir. A discussão dessas condicionantes do pensamento sobre Defesa não pode estar completa sem uma indagação sobre as implicações das transições em curso da ordem global para a Defesa do Brasil” (Amorim, 2012: 5).

Desta forma, é possível aferir da continuidade na consciencialização por parte das autoridades brasileiras em favor da inclusão de preocupações globais no processo generalizado de renovação das suas orientações estratégicas, durante o período destacado. Procurando identificar pontos de ligação específicos que evidenciem a transposição dessa mesma consciencialização em medidas concretas, serão analisados em seguida e em maior profundidade a definição do novo entorno estratégico do Brasil bem como o renovado enfoque no Atlântico Sul.

### *O Novo Contorno Estratégico*

Entre as alterações pontuais contidas na PND de 2012, uma em particular destaca-se pelo seu alcance significativo, nomeadamente a nova formulação do entorno estratégico brasileiro. Atendendo à definição inicial de 2005 já previamente citada (Ministério da Defesa do Brasil, 2005: 3.1), é assim possível observar a inclusão de novas áreas geográficas e a definição de novas fronteiras delimitadoras:

“A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países litorâneos da África, assim como a Antártida. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região” (Ministério da Defesa do Brasil, 2012c: 4.1).

Os acrescentos são patentes: onde antes o entorno estratégico do Brasil não conhecia fronteiras concretas a norte e a sul, encontra-se agora liminarmente definido pelo Mar das Caraíbas e pela Antártida, respectivamente, delimitando assim de forma mais pormenorizada a área geográfica respeitante aos seus interesses nacionais. No que diz respeito às Caraíbas, a sua referência explica-se em primeira ordem, pela sua adjacência às águas jurisdicionais brasileiras, tanto em termos dos fluxos comerciais oriundos e destinados ao Brasil como em termos da preocupação com fenómenos de criminalidade e instabilidade emanados desta zona. As atividades de movimentos organizados como as FARC, por exemplo, são merecedoras de uma preocupação latente, embora sempre discreta, por parte do Brasil. Estes problemas de segurança ganham relevo acrescido quando se considera também a sua identificação paralela nos documentos em análise, enquanto causas de “zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais” que podem “provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul” (Ministério da Defesa do Brasil, 2012c: 4.5), nomeadamente aqueles com os quais o Brasil partilha fronteira nesta zona (Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname).

No entanto, a individualização das Caraíbas no seio da PND pode ser também contextualizada pelas tensões visíveis no discurso oficial brasileiro entre o enfoque na América do Sul e a América Latina, enquanto denominações político-geográficas diametralmente opostas. Com efeito, apesar de uma clara priorização no início do primeiro mandato de Lula da Silva relativamente a desenvolvimentos na América do Sul – demonstrada quer pela tentativa de revitalizar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) quer pela própria criação bem-sucedida da UNASUL –, a prossecução de tal estratégia não foi isenta de obstáculos. Em vez de uma liderança incontestada ou até de um apoio indireto coletivo às suas pretensões globais maiores, o Brasil viu-se confrontado com posições antagónicas e, por vezes, opostas às suas iniciativas e projetos para a região (Malamud, 2011).

Subsequentemente surgiram tentativas ambíguas de explorar o contexto regional de forma mais ampla e, desta forma, incluir parceiros e zonas fora do continente sul-americano *stricto sensu*. O apoio à institucionalização da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2010, por exemplo, constitui um sinal paradigmático dessa dispersão geográfica ao nível regional. Assim se explica a nova referência à “intensificação da cooperação e do comércio com países da África, da América Central e do Caribe, inclusive a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)”, na PND enquanto instrumento adicional para manter a estabilidade no entorno estratégico do Brasil (Ministério da Defesa do Brasil, 2012c: 4.3).

Por último, este novo destaque formal concedido às Caraíbas também não é, seguramente, indiferente à participação brasileira na operação de manutenção de paz das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) desde 2004. O investimento político,

militar e financeiro necessário implicou um esforço conjunto significativo entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, de forma a lançar a maior operação militar fora do país desde a II Guerra Mundial. Em entrevista ao autor, Celso Amorim confirmou este mesmo raciocínio:

“Se você verificar e olhar, inclusive os documentos da defesa e até pronunciamentos dos militares, além dos meus antecessores da defesa, você verá que há sempre uma preocupação de afirmar que a política de defesa deve acompanhar também a política externa do país, embora com características próprias. Eu acho que isso, de alguma maneira, vem acontecendo, nós sempre atuamos, quando eu estava lá, de maneira muito coordenada com o Ministério da Defesa. Decisões muito importantes como a participação na MINUSTAH no Haiti foram tomadas em conjunto”.<sup>8</sup>

Esses esforços conjuntos traduziram-se, *a posteriori*, no próprio planejamento estratégico de defesa que veio a ter lugar durante o período em análise, uma vez que a contradição de o Brasil intervir de forma tão assertiva e intensa numa zona formalmente fora do seu entorno estratégico se tornava impossível de ignorar (Rocha, 2009: 155). Estender os limites do exercício de influência brasileira a norte constituiu assim uma alternativa válida de tentar providenciar justificativa para essa mesma operação ainda em curso, com importantes ramificações ao nível da projeção externa do Brasil e das suas próprias aspirações para a reforma do sistema de governança internacional.

Relativamente à Antártida, importa reconhecer os interesses brasileiros anteriores nesta área em concreto, nomeadamente a sua participação ativa no âmbito do Sistema do Tratado da Antártida (STA).<sup>9</sup> Após a adesão do país em 1975, logo no ano seguinte teve início o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) seguido da primeira missão científica, a Operação Antártida I, cujo sucesso resultou em reconhecimento internacional suficiente que permitiu, a 12 de setembro de 1983, a aceitação do Brasil como Parte Consultiva do Tratado e a instalação da Estação Antártida Comandante Ferraz (EACF) um ano depois, a 6 de fevereiro de 1984.

A relativa proximidade à região, a sua importância do ponto de vista ambiental e da sustentabilidade dos recursos marinhos – complementado por certas ambições territoriais, emanadas do trabalho levado a cabo pela ESG –, fomentou gran-

---

8 Entrevista com Celso Amorim, Ministro da Defesa do Brasil – Brasília, 15/05/2013.

9 O Tratado da Antártida foi assinado em Washington D.C., a 1 de Dezembro de 1959, por doze países que reclamavam a posse de partes do continente da Antártida, e pelo qual se comprometiam a suspender as suas pretensões territoriais por período indefinido, permitindo a liberdade de exploração científica do continente, em regime de cooperação internacional. Outros países podem-se tornar Partes Consultivas nas discussões sobre o estatuto do continente, se realizarem pesquisas científica substanciais, comprovando assim o seu interesse.

de parte do interesse nacional brasileiro durante as primeiras décadas (Ferreira, 2009: 115-123) mas dois motivos, em particular ajudam a explicar a sua elevação formal ao nível da atual PND. Por um lado, assinala-se a influência decisiva que o comando da Marinha Brasileira continua a reter no contexto geral das Forças Armadas, sobretudo quando se considera o seu poder de supervisão direta sob a CIRM (Comissão Interministerial para os Recursos do Mar), órgão responsável pelas atividades do PROANTAR. Em virtude do incêndio de grandes proporções que a 25 de Fevereiro de 2012 destruiu cerca de 70% da EACF e que implicou a operação de maior envergadura, em termos logísticos, operacionais e de recursos humanos, jamais realizada em águas Antárticas pelo Brasil, a necessidade de uma ligação próxima com os meios da Marinha tornou-se ainda mais premente.

Contudo, o segundo motivo, porventura mais relevante, prende-se com a eventualidade da revisão das condições de presença e uso da Antártida aquando da revisão geral do Tratado, prevista para 2041 por conta do Protocolo de Madrid. Enquanto Parte Consultiva das disposições reguladoras, é do interesse do Brasil reforçar a sua posição negocial em defesa da estabilidade do arcabouço jurídico internacional estabelecido (incluindo o congelamento das reivindicações territoriais/marítimas e a proibição da exploração dos recursos minerais na Antártida) ao mesmo tempo que acompanha a crescente relevância de temas em torno do ambiente e mudanças climáticas na agenda política internacional.

Assim se explicam as disposições da PND bem como a menção à necessidade de o “Brasil ser protagonista nas decisões sobre o destino da Antártida”, enquanto “objectivo estratégico superior” estabelecido pelo Planeamento Estratégico PROANTAR 2012-2022 (Secretaria para a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, 2011: 25). Acima de tudo, o tema da Antártida é entendido como uma tentativa de equilíbrio entre a assunção de liderança brasileira entre outros países vizinhos com atividades na região (Argentina e Chile, por exemplo) e a oportunidade de exercício de influência ativa nas decisões políticas sobre o futuro da Antártica, no contexto mais lato das restantes potências envolvidas.

### *O Atlântico Sul*

Como já referido anteriormente, por oposição à formulação de 1996, a revisão de 2005 da PDN trouxe consigo uma definição do entorno estratégico brasileiro que incluía os países limítrofes de África, enquanto elementos integrantes da sua zona natural de influência. À data, era claro quais os países que, entre o continente africano, seriam merecedores dessa priorização em termos mais individualizados:

“O Brasil atribui prioridade aos países da América do Sul e da África, em especial aos da África Austral e aos de língua portuguesa, buscando aprofundar seus laços com esses países” (Ministério da Defesa do Brasil, 2005: 4.9).

Contudo, na versão subsequente, alterações pontuais mas ilustrativas voltaram a ter lugar. Com efeito, em 2012, o enfoque oficial passou, discretamente, da África Austral para a África Ocidental (Ministério da Defesa do Brasil, 2012c: 5.9). A necessidade de proporcionar alguma consistência relativamente aos conceitos utilizados pelo crescente conjunto de documentos nesta área é evidente. Quando se toma em consideração o disposto no Livro Branco, facilmente se observa a sua opção exclusiva pela referência à África Ocidental e não Austral. Algo deixado também suficientemente em destaque por outras diretrizes mais generalistas, como as contidas no “Brasil 2022”, que realçam, em conjunto com previsões sobre o futuro da América do Sul, o desejo de aumentar consideravelmente os interesses do Brasil unicamente na África Ocidental (Secretaria de Assuntos Estratégicos do Brasil, 2010: 70).<sup>10</sup> Nesse sentido, a versão de 2012 da PND veio a corrigir as suas disposições anteriores e alinhá-las na mesma medida que as restantes orientações.

No entanto, e apesar de aparentar uma alteração menor no cômputo geral do documento, as implicações geográficas que acarreta em termos de variação dos parceiros incluídos nas preocupações estratégicas do Brasil, não são menosprezáveis e são melhor compreendidas quando integradas na crescente importância do Atlântico Sul no discurso oficial. Tal raciocínio encontra validação quando se consideram outras alterações paralelas, desta feita, na END. A versão de 2008, por exemplo, estabelecia que:

“O Ministério da Defesa e as Forças Armadas intensificarão as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente as do entorno estratégico brasileiro e as da Comunidade de Países de Língua Portuguesa” (Ministério da Defesa do Brasil, 2008: 64).

No entanto, na versão de 2012, potenciais parceiros para esse mesmo intercâmbio encontram-se agora na “América do Sul e países limítrofes ao Atlântico Sul” (Ministério da Defesa do Brasil, 2012a: 36). Sublinhe-se assim, o esforço de calibrar o enfoque previamente atribuído à África e recentrá-lo onde os interesses brasileiros são mais diretamente afectados. As razões objectivas para essas medidas são sobejamente conhecidas. Uma vez que cerca de 90% do comércio nacional passa pelo Atlântico, compreende-se que a proteção das linhas de comunicação e rotas de navegação internacional tenha significado estratégico para o país e que a “ameaça de guerra no Atlântico Sul” permaneça um dos elementos a ter em conta na formulação das várias hipóteses de emprego das Forças Armadas (Ministério da Defesa do Brasil, 2012a: 30).

---

10 O Brasil 2022 constituiu um exercício intergovernamental, coordenado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, tendo em vista o futuro bicentenário da independência do país e a formulação de metas programáticas a todos os níveis da sociedade brasileira.

Nesse sentido, e perante um contexto regional de segurança em evolução, composto por ameaças tão díspares como fenómenos crescentes de pirataria no Golfo da Guiné, fluxos constantes de narcotráfico transatlântico ou instabilidade territorial episódica que requerem, cada vez mais, respostas estruturadas por parte de parceiros externos com interesses na região, o Brasil tem procurado reforçar gradualmente as capacidades materiais dos seus parceiros africanos. Esse reforço de capacitação desdobra-se em múltiplas formas, incluindo oito acordos de cooperação de defesa assinados entre 2003 e 2013,<sup>11</sup> missões de apoio naval na Namíbia e Cabo Verde, oportunidades de produção industrial no sector de defesa com a África do Sul, exercícios conjuntos e múltiplas visitas de navios militares brasileiros a portos africanos, vendas e doações crescentes de equipamento militar, e oportunidades de treino e formação para militares africanos (Seabra, 2014).

Mas importa também salientar como essa mesma vertente cooperativa atlântica tem beneficiado dos dividendos da abertura de política externa do Brasil a África nos últimos anos, num contexto de relações Sul-Sul, bem como das crescentes trocas comerciais, investimentos e cooperação para o desenvolvimento com África, que permitem, por sua vez, enfatizar o recurso a instituições ou plataformas regionais que abarcam parte da região ou o continente africano como um todo. A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), as Cimeiras América do Sul-África (ASA) ou o Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) constituem alguns exemplos desta abordagem que encontram respaldo equivalente nas orientações estratégicas aqui analisadas; os dois últimos mecanismos, aliás, foram incluídos na atual PND, demonstrando o cuidado acrescido em acompanhar estes desenvolvimentos na frente externa, onde o Brasil progressivamente se integra (Ministério da Defesa do Brasil, 2012c: 4.3; 5.10).

Por outro lado, a aposta na revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), merece um destaque à parte. Com efeito, este fórum tem recebido ampla atenção por parte quer do Ministério das Relações Exteriores quer do Ministério da Defesa, com o objectivo de apresentar externamente uma solução regional que englobe não só uma discussão sobre problemas de segurança e estabilidade do Atlântico Sul mas que também fomente o reconhecimento das singularidade e vantagens das relações Sul-Sul no atual contexto internacional.<sup>12</sup> A presença

---

11 Incluindo África do Sul (2003), Angola (2010), Guiné-Bissau (2006), Guiné-Equatorial (2010), Namíbia (2009), Nigéria (2010), São Tomé e Príncipe (2010) e Senegal (2010).

12 Algo possível de observar no conteúdo dos documentos emanados das últimas Reuniões Ministeriais. Enquanto em 1999 a Declaração Final de Buenos Aires continha uns escassos 23 itens na agenda, em 2007 esse número tinha subido para 80 e, outra vez, em 2013 para 124, incluindo apelos ao desarmamento nuclear internacional, à reforma do Conselho de Segurança da ONU ou até mesmo referências ao futuro do Protocolo de Quioto.

conjunta inédita do então Ministro das Relações Exteriores, António Patriota com o Ministro da Defesa, Celso Amorim na VI Reunião Ministerial da ZOPACAS em Montevideu a Janeiro de 2013, proporcionou um sinal dessa mesma prioridade dual. Nesse sentido a ZOPACAS, enquanto fórum originalmente formado com preocupações de segurança e defesa do Atlântico Sul em mente, tem claramente beneficiado de uma contextualização temática que reforça a razão de ser da sua existência no seio de um grupo de nações cada vez mais exigentes e demandantes da comunidade internacional.

### **Conclusão**

Apesar de política externa e política de defesa constituírem dois instrumentos distintos ao dispôr de estados soberanos, a prosecução de objectivos nacionais comuns implica frequentemente uma intersecção profunda. No caso do Brasil, em particular, a linha que separa iniciativas de política externa de iniciativas de política de defesa é cada vez mais difusa, com ambos os domínios a cruzarem-se e a reforçarem-se mutuamente nos últimos anos. A tal processo não é seguramente alheia a transição ocorrida à frente do Ministério da Defesa, presentemente liderado por um diplomata de carreira, responsável pela condução da política externa brasileira durante a década anterior. Deste modo é razoável questionar até que ponto essa mesma vontade expressa de desenvolver uma “grande estratégia” perdurará para além das posições do detentor do cargo.

Isto dito, é possível observar a existência de um conjunto de mudanças cirúrgicas nas principais orientações estratégicas de defesa, que demonstram uma tentativa concreta de acompanhar a evolução da posição e interesses do Brasil no mundo. Com efeito, quer atendamos à inclusão das Caraíbas ou da Antártida, as justificações para ambos os casos, embora particulares em si mesmo, refletem a mesma associação entre a inserção externa recente do Brasil e a evolução da definição do entorno estratégico de defesa nacional. De igual forma, o enfoque formal no Atlântico Sul encontra paralelos na relação desenvolvida com África, beneficiando, em último caso, da extensa agenda de política externa virada para Sul iniciada pelo governo Lula.

Nesse sentido, quando analisados em conjunto, estes exemplos permitem evidenciar não só o amadurecimento programático do sector como a evolução das novas linhas orientadoras da política de defesa brasileira na última década. Ajustes e adaptações foram de facto sendo feitos aos principais documentos oficiais nesta área, visando o crescimento de um respaldo formal e teórico face a desenvolvimentos da inserção externa do Brasil, sustentando assim a crescente permeabilidade entre as duas políticas nacionais bem como a potencial validação do objectivo de maior concertação oficial.

## Referências

- Almeida, Paulo Roberto de (2010). "A Arte de Não Fazer a Guerra: Novos Comentários à Estratégia Nacional de Defesa". *Revista de Geopolítica*, vol. 1, n.º 2, pp. 5-20.
- Alsina Jr., João Paulo Soares (2003). "A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 46, n.º 2, pp. 53-86.
- Amorim, Celso (2012). *Defesa Nacional e Pensamento Estratégico Brasileiro*. Conferência do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na Abertura do Seminário Estratégias de Defesa Nacional, Brasília, 27 Novembro 2012.
- Amorim, Celso (2013). *Uma Política de Defesa para o Futuro*. Aula Magna do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), São José dos Campos, 25 Fevereiro 2013.
- Fernandes, Ananda Simões (2009). "A Reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a Geopolítica de Golbery do Couto e Silva". *Antíteses*, vol. 2, n.º 4, pp. 831-856.
- Ferreira, Felipe Rodrigues Gomes (2009). *O Sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Malamud, Andrés (2011). "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n.º 3, pp. 1-24.
- Ministério da Defesa do Brasil (2005). *Política de Defesa Nacional*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm).
- Ministério da Defesa do Brasil (2007). *Doutrina Militar de Defesa*. Disponível em [http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/doutrina\\_militar\\_de\\_defesa.pdf](http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/doutrina_militar_de_defesa.pdf).
- Ministério da Defesa do Brasil (2008). *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm).
- Ministério da Defesa do Brasil (2012). *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>.
- Ministério da Defesa do Brasil (2012). *Livro Branco de Defesa*. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/livrobranco.pdf>.
- Ministério da Defesa do Brasil (2012). *Política Nacional de Defesa*. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>.
- Oliveira, Eliézer Rizzo de (2009). "A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas". *Interesse Nacional*, vol. 2, n.º 5, pp. 71-83.
- Oliveira, Nilo Dias de (2010). "Os Primórdios da Doutrina de Segurança Nacional: A Escola Superior de Guerra". *História*, vol. 29, n.º 2, pp. 135-157.

Presidência da República do Brasil (1996). *Política de Defesa Nacional*.

Presidência da República do Brasil (2003). *Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1.<sup>a</sup> Sessão Legislativa Ordinária da 52.<sup>a</sup> Legislatura (Defesa nacional e política externa)*. Disponível em <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/publicacoes/arquivos/2003-defesa-nacional-e-politica-externa>.

Proença Jr., Duarte e Eugénio Diniz (2008). "The Brazilian View on the Conceptualization of Security: Philosophical, Ethical and Cultural Contexts and Issues" em Hans Brauch et al (eds.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*. Berlim: Springer, pp. 311-320.

Proença Jr., Duarte e Érico Esteves Duarte (2003). "Comentários a uma nova política de defesa brasileira". *Security and Defense Studies Review*, vol. 3, pp. 164-192.

Rocha, António Jorge Ramalho da (2009). "Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Cíveis e Militares, Prioridades e a Participação em Missões de Paz". *E-Cadernos CES*, vol. 6, pp. 142-158.

Seabra, Pedro (2014). "A harder edge: reframing Brazil's power relation with Africa". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 57, n.º 1, no prelo.

Secretaria de Assuntos Estratégicos do Brasil (2010). *Brasil 2022 – A América do Sul em 2022*. Disponível em <http://www.sae.gov.br/brasil2022/?p=432>.

Secretaria para a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (2011). *PROANTAR - Planejamento Estratégico 2012-2022*. Brasília: SECIRM.

Silva, Francisco Carlos Teixeira da (2012). "Política de Defesa e Segurança do Brasil no Século XXI: Um Esboço Histórico" em Edison Benedito da Silva Filho e Rodrigo Fracalossi de Moraes (eds.), *Defesa Nacional para o Século XXI: Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar*. Rio de Janeiro: IPEA, pp. 49-81.

Winand, Érica e Héctor Luis Saint-Pierre (2003). "A questão da Defesa e as Forças Armadas brasileiras nos primeiros meses do governo Lula". *Estudos Políticos Militares*, vol. 5, pp. 107-121.

Winand, Érica e Héctor Luis Saint-Pierre (2010). "A fragilidade da condução política da defesa no Brasil". *História*, vol. 29, n.º 2.

Zaverucha, Jorge (2005). "A fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro". *Revista de Sociologia Política*, n.º 25, pp. 107-121.

# A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal: Comparação de Duas Estratégias Nacionais de Segurança e Defesa

Antônio Paulo Duarte

*Assessor e Investigador do Instituto da Defesa Nacional*

## Resumo

Este artigo compara a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil (2008 e 2012) e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal (2013). Começa por dissecar o conceito de estratégia que fundamenta a ação estratégica de cada uma das duas nações. Subsequentemente analisa os modos de implementação das respetivas estratégias, passando em seguida para os propósitos que devem alcançar e os riscos e ameaças com que se devem confrontar. Munidos destes dados, pode-se então fazer uma leitura geopolítica e geoestratégica de cada uma das estratégias e do que elas podem significar para a posição do Brasil e de Portugal no sistema internacional. Desta leitura observa-se que o mais pequeno dos Estados tem uma estratégia global, e o maior, uma estratégia regional.

## Abstract

*Brazil's National Defense Strategy and Portugal's National Defense Strategic Concept: a Comparison between Two National Security and Defense Strategies*

*This article compares the National Defense Strategy of Brazil (2008 and 2012) and the National Strategic Defense Concept of Portugal (2013). Its purpose is to explain the global and international security posture of Portugal and Brazil, the geostrategic and geopolitical reading that each country makes of the international system and how they can participate in it. It starts by dissecting the concept of strategy that underlies the strategic action of both nations. Subsequently, analyzes implementation methods of their respective strategies and what kind of risks and threats they face. Through these elements, we can read the geopolitical and geostrategic vision printed in these strategies and what they mean for the position of Brazil and Portugal in the international system. From these visions emerges a paradox. The smallest state has a global strategy, the bigger one has a regional strategy.*

## **Introdução**

O recentíssimo Conceito Estratégico de Defesa Nacional refere que “interessa a Portugal sublinhar a unidade do Atlântico” (CEDN, 2013: 1985). A leitura portuguesa do Atlântico faz dele um oceano de interligação e de conexão que agrega as nações que o marginam, um verdadeiro “mar nosso” que une todos os povos por ele banhados. O Brasil, por seu turno, inventou um projeto geopolítico denominado “América do Sul” (Morán Blanco, 2011: 152).

O Brasil e Portugal reviram as suas concepções estratégicas recentemente. O Brasil publicou a sua Estratégia Nacional de Defesa em 2008, revendo-a em 2012, e Portugal completou a revisão do seu Conceito Estratégico de Defesa Nacional em 2013. Ambos os documentos na sua multifacetada estrutura e diferença exprimem visões próprias sobre o que se entende por uma estratégia nacional de segurança e defesa. A leitura desses documentos estruturantes da estratégia de segurança e defesa nacional permitirá equacionar qual o posicionamento internacional que cada país procura desenvolver para o seu porvir de médio e longo prazo. Interessa por isso descrever os topos fundamentais subjacentes à Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal.

Como qualquer descrição, burilada pela linguagem, ela encerra uma interpretação da realidade, interpretação de quem produz o texto e de quem, a seguir, o lê. A fundamentação da interpretação tem forçosamente de se travejar em dados minimamente objetivos, periciais, que sustentem a sua credibilidade e verosimilhança. A fundamentação científica que suporta a visão crítica deste texto alicerça-se no conhecimento desenvolvido pelo pensamento estratégico da denominada escola franco-portuguesa que, ao longo da segunda metade do século XX, desenvolveu fundamentadamente um saber próprio sobre a estratégia. A estratégia tem por objeto o outro: é o dilema do outro e o dilema do inimigo, em consequência. Isso significa que cada estratégia origina-se num determinado quadro inter-relacional, que visa modificar a seu favor, num processo de relacionamento com o outro, relacionamento que pode chegar a paradoxalidade quando é movido pelo objetivo de manipular o aniquilamento almejando coagir o comportamento do adversário, ou pelo contrário, quando pela negociação busca pactuar uma relação mutuamente frutífera com o antagonista, esvaziando a sua identidade como inimigo (Duarte, 2013a: 51-60). No cerne da ação estratégica, assim como no seio do pensamento estratégico, está a relação com o outro e o modo como este outro será convencido a servir ou a ajudar o caminho daquele que desenvolve uma estratégia. Toda a estratégia é prospetiva porquanto visa modificar, a favor de quem a desenvolve, o comportamento do outro (Gray, 2010: 172), potencialmente adverso ao caminho que se pretende trilhar.

Quer a Estratégia Nacional de Defesa, quer o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, são textos que apresentam, propõem e indicam ações com vista a atingir

objetivos de longo prazo. Este texto procura evidenciar as razões subjacentes aos topos axiais expostos nos documentos estruturantes que apresentam publicamente as estratégias de segurança e defesa nacional de Portugal e do Brasil. E, baseando-se nesta exposição dos topos fundamentais, apresentar os elementos que fazem confluir ou fazem difluir as estratégias de segurança nacional do Brasil e de Portugal. Há um relevante interesse em fazer este levantamento e em estudar esta dialética entre confluência e difluência nas estratégias nacionais de segurança e defesa de Portugal e do Brasil. Ambos os países partilham uma história e uma língua comum e ambos os países participam da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), inserindo-se igualmente no mesmo espaço geográfico, o do oceano Atlântico. Não obstante, esta similitude não inibe diferenças no que respeita à sua postura geopolítica, nem no que concerne à rede de alianças e parcerias de que fazem parte, que se espelha nas suas estratégias de segurança nacional e nas fricções que essas diferenças geram na relação de um com o outro.

O estudo, que aqui se desenvolve, alicerça-se na leitura dos dois documentos estruturantes que delineiam as estratégias nacionais de segurança e defesa, respetivamente para o Brasil e para Portugal, a Estratégia Nacional de Defesa e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, coadjuvados por outros documentos institucionais de defesa que os balizam e enquadram.

No que respeita ao Brasil, são dois os documentos institucionais coadjuvantes e balizadores da Estratégia de Defesa Nacional: a Política de Defesa Nacional, publicada em 2005 e revista em 2012, agora como Política Nacional de Defesa, e que orienta e baliza o planeamento de defesa e estabelece os objetivos e as diretrizes para o preparo da estratégia de defesa nacional (PDN, 2005: 1). Esta ideia é conservada na revisão da Política Nacional de Defesa em 2012 (PND, 2012: introdução). O Livro Branco de Defesa Nacional de 2012, na ótica institucional, deve funcionar como um instrumento público de fundamentação e justificação da opção de política de defesa nacional e de estratégia de defesa nacional do Brasil, interna e externamente, e como elemento em redor do qual a sociedade se deve mobilizar para debater esta relevante matéria de Estado (Amorim, 2012). Estes três documentos institucionais - a Política de Defesa Nacional, a Estratégia de Defesa Nacional e o Livro Branco de Defesa Nacional - são os elementos estruturantes da postura estratégica de defesa nacional do Brasil. Um outro documento tem alguma influência sobre estes documentos, mas não dispõe do carácter institucional dos textos anteriormente referidos, no que respeita às matérias de segurança e defesa e à política relativa às Forças Armadas. Trata-se do Plano Brasil 2022 que traça o planeamento nacional de longo prazo do Brasil e põe em discussão as opções estratégicas para o seu desenvolvimento (Brasil 2022, 2010).

Não há em Portugal documento superior ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional no que respeita à delineação da estratégia de segurança e defesa nacional,

contanto, este seja balizado pelo que na Constituição da República Portuguesa se refere à defesa nacional e pela Lei n.º 31-A/2009, Lei de Defesa Nacional.<sup>1</sup>

Os principais objetos de estudo deste texto são, assim, a Estratégia de Defesa Nacional do Brasil de 2008 e 2012 e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal de 2013. Com base nestas estratégias procurar-se-á visualizar e equacionar que posturas estratégicas no quadro internacional evidenciam e, conseqüentemente, de que modo cada um dos países, à luz destas estratégias, se posiciona, olha e age no sistema internacional. Sempre que parecer relevante aportar-se-á para a leitura das estratégias de segurança e defesa nacional de cada um dos países, os documentos institucionais estruturantes coadjuvantes da Estratégia de Defesa Nacional e do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Não é objeto deste estudo as estratégias propriamente ditas, mas sim, sublinha-se, os documentos estruturantes que explicam as estratégias de segurança e defesa de cada um dos países em consideração e é com base nestes que se exporá a nossa interpretação da postura estratégica de Portugal e do Brasil no sistema internacional.

### **A Conceção de Estratégia**

A comparação entre estes dois documentos estruturantes da estratégia nacional do Brasil e de Portugal deve necessariamente começar pela arquitetura que subjaz a sua elaboração e burilação. Por arquitetura subjacente entende-se aqui a identidade do conceito de estratégia que enforma cada uma das estratégias nacionais, neste texto, comparadas. Para os estrategos brasileiros a definição de estratégia subjacente à elaboração da Estratégia Nacional de Defesa é a seguinte:

“A Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Trata das questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do país, como os objetivos da sua ‘grande estratégia’ e os meios para fazer com a nação participe da defesa. Aborda também os problemas propriamente militares, derivados da influência dessa ‘grande estratégia’ na orientação e nas práticas operacionais das três forças” (END, 2008: 9; END, 2012: 2).

Para os estrategos portugueses, a arquitetura subjacente ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional expõe-se deste modo:

“O conceito estratégico de defesa nacional pressupõe uma estratégia nacional, cuja credibilidade seja reconhecida e capaz de mobilizar os portugueses. Parte do princípio de que para a realização dos objetivos de segurança e defesa nacional concorrem todas as instâncias do Estado e da sociedade. Nesse sentido, o conceito estratégico de defesa nacional define os aspetos fundamentais da

---

1 *Diário da República*, 1.ª série, N.º 129 de 7 de julho de 2009, 4344(9)-4344(18).

estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional” (CEDN, 2013: 1981).

Observe-se que o próprio Conceito Estratégico de Defesa Nacional ambiciona ir ainda mais além, tornando-se uma verdadeira “Estratégia Nacional do Estado”, considerando que “a Estratégia de Segurança e Defesa Nacional fundamenta-se na agregação de todas as ações e de todos os elementos com o objetivo final e permanente de proteger a nação portuguesa, garantindo o seu futuro como entidade política livre, independente e soberana”, e conseqüentemente, “o conceito estratégico de defesa nacional deve assumir-se como estratégia nacional do Estado” (CEDN, 2013: 1995).

O Estratégia Nacional de Defesa tem um cunho mais marcial, e dir-se-ia mesmo castrense, do que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Para os estrategos brasileiros, há um vínculo muito mais íntimo entre a ação das forças armadas e a Estratégia Nacional de Defesa, sendo uma estratégia que visa, no fundamental, armar belicamente a segurança e defesa nacional do Brasil. A utilização do conceito de “grande estratégia”, na Estratégia Nacional de Defesa, é um reflexo impressionante desta lógica, porquanto, na sua matriz original e na sua definição atual, refere-se à capacidade do Estado em mobilizar todos os recursos nacionais considerados imprescindíveis para sustentar o seu poderio militar e sobrepujar o adversário num conflito armado, vulgo, guerra.<sup>2</sup>

Pelo contrário, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional edifica-se pela orquestração entre todas as instâncias do Estado de ações concorrentes para a segurança e defesa nacional. Está ausente do texto uma qualquer especificidade muito particular ou uma maior relevância do fator militar, um entre tantos outros, na consecução da segurança e defesa, e que o uso do termo estratégia global acentua, considerando que este conceito remete para o manuseamento, por parte do Estado, não só das forças armadas, mas de um conjunto de vetores com os quais pode desenvolver uma ação e uma manobra estratégica de grande amplitude, em simultâneo, mobilizando diversas dinâmicas da sociedade contemporânea: a militar, mas também a política, a mediática, a econômica, a comercial, a social, etc. O vetor militar é, nesta concepção, apenas um dos instrumentos, e dependendo da contextura, não necessariamente o mais relevante para a estratégia a implementar.<sup>3</sup>

---

2 Para Liddell Hart, a grande estratégia “serve para dar sentido à execução de uma política, pois o seu papel é o de coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação ou de um grupo de nações para a consecução do objeto político, visado pela guerra, que é definido pela política” (Hart, 1991: 406). Veja-se a definição bem recente de Colin Gray: “a grande estratégia é a direção e o uso de todos os meios de uma comunidade de segurança, incluindo o seu instrumento militar, para o propósito da política como decidido pela política” (Gray, 2010: 28).

3 Esta concepção ampliada de estratégia, originada na escola de estratégia francesa, foi subsequentemente adotada pela escola portuguesa. Uma visão sistemática e global de cada uma

Outra ausência observa-se na Estratégia Nacional de Defesa. O termo Estado não aparece no trecho citado, mas nação e país substituem-no. É efetivamente referida uma íntima relação entre a Estratégia Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento:

“Esta motiva aquela. Aquela fornece o escudo desta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a nação.” (END, 2008: 8; END, 2012)

A palavra nação e a ideia de nação são axiais à elaboração da Estratégia Nacional de Defesa, sendo a nação a edificadora da estratégia referida, a qual subsequentemente esta serve e dela é serva.

Inversamente é muito menos relevante para o Conceito Estratégico de Defesa Nacional a ideia ou o conceito de nação. A palavra Estado é axial à elaboração, ao desenvolvimento e à implementação da estratégia de segurança e defesa decorrente do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Cabe ao Estado desenvolver essa estratégia global, ao serviço da nação, objeto último, no que respeita à sua segurança e defesa, do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

As diferenças são perfeitamente explanáveis, se observarmos a conceção matricial, a arquitrave concetual, do conceito de estratégia subjacente a cada uma das estratégias.

A Estratégia de Defesa Nacional vincula as Forças Armadas e a defesa nacional, ou seja, relaciona o poderio militar nacional com a nação que aquelas servem e do qual dimanam ou são uma expressão e um espelho. A incumbência da implementação da Estratégia de Defesa Nacional é da responsabilidade das Forças Armadas, após a Nação, por via dos seus órgãos políticos representativos da vontade coletiva nacional, a ter institucionalmente definido. A Nação edifica a Estratégia Nacional de Defesa, as Forças Armadas implementam a Estratégia Nacional de Defesa.

Não sendo uma “estratégia militar”, mas uma “estratégia global da Nação”, cabe ao Estado, enquanto órgão de governação da Nação,<sup>4</sup> a implementação da estratégia nacional de segurança e defesa expressa pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional. É no quadro do Estado que se pode implementar uma estratégia para a qual tem de concorrer vetores de ação não militares, como o político, o mediático, o económico, entre outros, orquestrando-se a sua ação em simultâneo e combinada-

---

dessas escolas pode ser encontrada, para Portugal, em Couto (1988) e para França, em Coutau-Bégarie (1999).

4 Um conceito bastante difundido de Estado, nomeadamente nos meios académicos mais ligados às relações internacionais e ao pensamento estratégico, é precisamente aquele que vê o Estado como o órgão de governação da Nação, espelhando na sua decisão a vontade coletiva desta. “todo o Estado é dirigido por um governo. A única condição exigida a um governo é a sua efetividade (...) (legislar, administrar e julgar)” (Boniface, 2008: 141).

mente. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional quer ser uma “estratégia global da nação”. No epílogo do Conceito Estratégico de Defesa Nacional esta perspectiva surge de uma forma clarividente:

“A Estratégia de Segurança e Defesa Nacional fundamenta-se na agregação de todas as ações de todos os elementos com o objetivo final e permanente de proteger a nação portuguesa, garantindo o seu futuro como entidade política livre, independente e soberana. (...). O Conceito Estratégico de Defesa Nacional estabelece as grandes orientações e prioridades que o Estado e a sociedade devem realizar em democracia para defender os interesses nacionais (...) e garantir um futuro mais próspero, mais seguro e mais justo. (...). O Conceito Estratégico de Defesa Nacional deve assumir-se como a Estratégia Nacional do Estado” (CEDN, 2013: 1995).

Por detrás desta linha de ação está um pensamento que considera que “existem três esferas constituintes de uma entidade nacional moderna - a esfera da soberania (política externa, defesa nacional, segurança interna, proteção civil, justiça e informações), a esfera social e a esfera económica” e que “nenhuma estratégia nacional, digna desse nome, (...) pode dispensar uma visão estratégica que as integre de forma equilibrada”, exigindo no fundo “a existência de uma estratégia nacional” (Viana, 2013: 346-347).

A segurança e defesa desponta como uma das consequências da estratégia nacional, uma estratégia total ou integral, em que cada um dos seus diversos vetores (as estratégias gerais) agem em paralelo e se combinam, de forma a assegurar a continuidade da nação e do Estado que a rege, seja por via do campo militar, seja pela ação de outros setores que dinamizam, nos quadros interno e externo, as suas potencialidades e virtualidades, e geram sinergias positivas para a sua preservação como entidade livre, independente e soberana.<sup>5</sup>

Esta dinâmica explica em boa medida e muito provavelmente, a retração da ideia de antagonização que caracteriza os conceitos mais clássicos, se bem que amplamente abrangentes, de estratégia em Portugal. Para Abel Cabral Couto, o mais canónico dos estrategistas portugueses, mesmo na sua mais recente definição, a estratégia é “a ciência e arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar os objetivos, e gerar, estruturar e utilizar os recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objetivos num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (ambiente agónico)” (Couto, 2004: 215). Não obstante, uma estratégia nacional com a amplitude da que é proposta no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, pela sua abrangência, não visa responder diretamente a qualquer antagonista, mas gerar capacitação e poderio para que o país, superando as suas vulnerabilidades

---

5 Sobre o conceito de estratégia total ou integral e sobre a conceção de estratégias gerais e a sua interação com a estratégia total, veja-se Couto, 1988: 228-229.

e potenciando as suas virtualidades, possa perdurar “pelos séculos dos séculos” independentemente de ter de se confrontar ou não com os riscos e as ameaças que o “viver a vida” possam produzir.

Esta lógica explica a necessidade de fazer corresponder ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional o Conceito Estratégico Militar que, baseando-se na estratégia nacional de segurança e defesa expressa naquele texto, desenvolve subsequentemente uma estratégia militar nacional, elaborada pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior e aprovada pelo Ministro da Defesa Nacional (LDN, 2009: 4344).

Interessa por isso, também, relevar algumas das causas que, julga-se, subjazem ao valor dado, pelo Brasil a ideia de Nação e por Portugal, à noção de Estado. Para a Estratégia Nacional de Defesa, as Forças Armadas devem reproduzir em sua própria estrutura a nação:

“O terceiro eixo estruturante versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas e, conseqüentemente, sobre o futuro do Serviço Militar Obrigatório. O seu propósito é zelar para que as Forças Armadas reproduzam, em sua composição, a própria Nação - para que elas não sejam uma parte da nação, pagas para lutar por conta e em benefício das outras partes. O Serviço Militar Obrigatório deve, pois, funcionar como espaço republicano, no qual possa a Nação encontrar-se acima das classes sociais” (END, 2008: 10; END, 2012: 10).

Há uma óbvia preocupação de argamassar a coesão da identidade nacional brasileira, visível na ideia de que as Forças Armadas devem identificar-se com todas as classes sociais e com toda a sociedade, e não só ao serviço de uma parte dela. A questão social e a ingente dimensão territorial justificam amplamente a preocupação da Estratégia Nacional de Defesa com a coesão nacional.<sup>6</sup>

O próprio uso do conceito de República - “o espaço republicano” - é um reflexo desta preocupação. A República, na sua tradição contemporânea, para além de identificar um regime, expressa, e de que forma, um ideal de uma sociedade total, de uma sociedade-todo, composta, apenas, de cidadãos plenamente integrados na coisa pública, e participantes da sua construção, numa plena democracia (Magalhães, 2004: VIII-XV). A expressão República exprime um ideal identificado com a ideia da Nação, como o espaço de pertença, de unidade, e de irmandade, e explana o seu real valor concetual e simbólico, como espelho de uma sociedade internamente coesa, integrando no seu seio todos os que nela habitam (Siéyes, 2008: 75-79).

---

6 Perspetiva que se inscreve na longa pugna e na tradição das políticas em prol do serviço militar obrigatório no Brasil. Em 1906, ao apresentar a proposta da segunda lei sobre o serviço militar obrigatório (a primeira dera-se em 1874, mas não chegara a ser implementada conseqüentemente), o deputado Alcindo Guanabara afirmaria que com o “sorteio militar” todas as classes passariam a estar representadas no exército e o exército se identificaria com a nação (Castro, 2012: 55).

Assim, esta visão republicana da Estratégia Nacional de Defesa correlaciona-se intimamente com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, ambas porfiando para a criação de uma verdadeira Nação brasileira, envolvendo todos os cidadãos do Brasil no seu seio.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional também expressa uma preocupação republicana:

“Assumir a segurança e defesa nacional como responsabilidade essencial do Estado, mas também da sociedade e dos cidadãos’. Assim, e neste domínio propõe, nomeadamente, ‘promover junto dos cidadãos o conhecimento e a utilidade da organização militar e dos restantes instrumentos ao dispor da estratégia de segurança e defesa nacional’” (CEDN, 2013: 1994).

Esta preocupação republicana do Conceito Estratégico de Defesa Nacional é, não obstante, de teor distinto daquela que se observa na Estratégia Nacional de Defesa. Não se trata de arguir em prol da coesão nacional mas de promover uma maior consciência e uma melhor compreensão do papel dos instrumentos e dos objetivos da segurança e defesa nacional do país e dos seus efeitos positivos no seu porvir.

Em Portugal não há uma questão nacional, a nação está estabilizada de há muito tempo, os debates em redor desta, problematizando mais as suas características e a sua futura evolução, não propriamente a sua identidade. Antero Luís realça que uma outra palavra, intimamente ligada tradicionalmente à ideia de nação - a pátria - está completamente ausente do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Luís, 2013: 29). O país coabita relativamente bem consigo próprio, enquanto identidade nacional, o que explana igualmente a dificuldade em desenvolver no meio escolar um programa efetivo de educação para a cidadania (Duarte, 2013b: 342-346), pelo que a questão republicana da segurança e defesa nacional perpassa por outros problemas, o mais premente, o de, numa nação de pequenas dimensões e recursos limitados, justificar a existência de Forças Armadas e o seu empenho externo. Em suma, a questão republicana em redor da política de segurança e defesa nacional e da estratégia de segurança e defesa nacional de Portugal radica mais na sensibilização dos cidadãos e na sua compreensão para a relevância das Forças Armadas e para o seu papel como instrumento de política externa do Estado português, sendo por isso, igualmente, que a palavra Estado é muito mais relevante para o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

A Nação está consolidada. O Estado, enquanto instrumento da nação, e ator da estratégia nacional é que urge revigorar, com vista a poder cabalmente cumprir a sua missão nacional, quer em termos estratégicos, quer em termos de promoção do desenvolvimento e bem-estar social. As diferenças que se encontrarão subsequentemente são, em boa medida, um reflexo das visões diferentes do que se considera estratégia e de quem são os responsáveis pela sua elaboração e implementação.

### **Os Instrumentos da Ação Estratégica**

A Estratégia Nacional de Defesa correlaciona-se com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (END, 2008: 8; END: 2012: 1) e estrutura essa inter-relação em redor de três eixos, todos contribuindo para a independência nacional: 1) a mobilização de recursos e de potencial produtivo, aproveitando a “poupança estrangeira, sem dela depender”; 2) a capacitação tecnológica autónoma nos setores espacial, cibernético e nuclear; 3) a “democratização de oportunidades” (END, 2008: 9; END: 2012: 2). Com base nesta linha de partida, poderia o leitor julgar que estar-se-ia perante uma estratégia de grande amplitude, bem para lá do foco militar, ampliando para zonas, talvez até desmesuradas, a questão da segurança e da defesa nacional do Brasil. Não obstante, a posterior leitura da Estratégia Nacional de Defesa evidencia de forma clarividente quanto o seu racional último é balizado pela lógica da grande estratégia, segundo as clássicas linhas de pensamento anglo-saxónicas, porquanto o eixo em redor do qual se estrutura a sua arquitetura é o ponto 2 – a capacitação tecnológica autónoma nos setores espacial, cibernético e nuclear – com um evidente foco nas dimensões militares, e para o qual, concorrem os outros pontos, a mobilização de recursos e de potencial produtivo e a difusão da democratização de oportunidades.

Com efeito, as “Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa” acentuam de forma clara a sua lógica bélico-militar. A primeira diretriz é sintomática ao afirmar o propósito de “dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional”, deste decorrendo, que “para dissuadir, é preciso estar preparado para combater”, e em sequência, com a segunda diretriz, surge a necessidade de “organizar as Forças Armadas, sob a égide do trinómio monitoramento / controle, mobilidade e presença”, para o qual, se devem “fortalecer os três setores de importância estratégica, o espacial, o cibernético e o nuclear” (END, 2008: 11-12; END, 2012: 2-3).

A dinâmica bélico-militar é aqui axial e dela é que decorre subsequentemente toda a Estratégia Nacional de Defesa. Assim, sequencialmente às diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, vêm as funções e missões estratégicas da Marinha, do Exército e da Força Aérea do Brasil (END, 2008: 20, 23 e 28; END, 2012: 10, 12 e 16), seguidas, num perfeito raciocínio lógico em acordo com o ditame da grande estratégia, da “reorganização da indústria nacional de material de defesa” e do “desenvolvimento tecnológico independente” (END, 2008: 32 e 34), que na Estratégia Nacional de Defesa de 2012 surgem agregados (END, 2012: 21) e do “serviço militar obrigatório, nivelamento republicano e mobilização nacional” (END, 2008: 37) ou ainda de forma mais explícita, no que respeita à interação entre pujança demográfica e o poderio bélico, “o serviço militar obrigatório, composição dos efetivos das Forças Armadas e Mobilização Nacional” (END, 2012: 24), e que condizem de forma, julga-se, muito luzidia, com a relação entre a Estratégia Nacional de Defesa e a

Estratégia Nacional de Desenvolvimento, espelhando como o poderio industrial e mobilização da consciência nacional laboram para exponenciar força bélico-militar. Neste âmbito e de forma ainda mais vincada, a Estratégia de Defesa Nacional de 2012, acentua a dimensão militar, nomeadamente, ao descrever as qualidades que as modernas forças militares devem adquirir para se tornarem eficientes em combate: atuar em rede, implementar tecnologias e conhecimento, dispor de flexibilidade, expressão de um “estilo de produção industrial (...) marcado pela atenuação de contraste entre atividades de planejamento e de execução e pela relativização de especializações rígidas nas atividades de execução” (END, 2012: 6). A pirâmide assim delineada significa que no seu vértice se encontra o poder da força militar organizada nas Forças Armadas do Brasil, para o qual concorrem, em cada uma das arestas de base, como sustentáculos fundamentais daquelas, o poderio industrial-tecnológico e a mobilização civil, cívica e de consciência, dos cidadãos do Brasil.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional não desconsidera o valor das Forças Armadas na consecução da estratégia nacional de segurança e defesa de Portugal. Para a prossecução dos valores e interesses de Portugal, destacam-se na estratégia nacional, como elementos essenciais: 1) “a diplomacia portuguesa, para a realização da estratégia, na vertente internacional”; 2) “as Forças Armadas portuguesas, para consolidar Portugal no seu estatuto de coprodutor de segurança internacional” (CEDN, 2013: 1982). Assim, como instrumentos fundamentais para a prossecução da estratégia de segurança e defesa de Portugal, temos concorrendo em simultâneo dois elementos, sendo, todavia, primeiro o diplomático, seguido do bélico-militar. A dimensão militar não é aqui hegemónica, bem pelo contrário, dado ser acompanhada da dimensão diplomática, e esta postura é ainda mais evidenciada, porquanto o Conceito Estratégico de Defesa Nacional reconhece que “os interesses nacionais de Portugal determinam a sua estratégia de defesa do sistema multilateral na ordem internacional”, valorizando a “segurança cooperativa” e as “alianças e parcerias” (CEDN, 2013: 1986).

Os elementos essenciais da estratégia nacional de Portugal têm uma relação direta com a inserção de Portugal no sistema internacional, e visam a inclusão do país, como elemento ativo da ordem internacional, num quadro, por isso, balizado pela multilateralidade do sistema internacional e em consequência, pela cooperação, no que toca à participação dos diversos atores na edificação e regulação da realidade global. Ganha assim relevância o conceito de produtor de “segurança internacional” como um dos fundamentos axiais da ação externa das Forças Armadas portuguesas (Teixeira, 2009: 21).

Esta diferença entre o Conceito Estratégico de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa, com maior enfoque desta na dimensão bélico-militar, deriva dos propósitos últimos de cada uma das estratégias, considerando a sua visão do sistema internacional, e os riscos e as ameaças que deste despontam, e em consequên-

cia, sobre quais as funções e missões que estão incumbidas às Forças Armadas de Portugal e do Brasil.

### **Os Propósitos, os Riscos e as Ameaças**

As Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa dão como propósito fundamental da defesa a dissuasão da concentração de forças hostis nas fronteiras terrestre e marítima e no espaço aéreo do Brasil (END, 2008: 11; END, 2012: 2). Por conseguinte, “a análise das hipóteses de emprego das Forças Armadas (...) permite dar um foco mais preciso às diretrizes estratégicas”, dado que “nenhuma análise de hipóteses de emprego pode, porém, desconsiderar as ameaças de futuro” (END, 2008: 10). E como se pode detetar quais são, virtualmente, as ameaças de futuro? “(...) As diretrizes estratégicas e as capacitações operacionais precisam de transcender o horizonte imediato que a experiência e o entendimento de hoje permitem descortinar” (END, 2008: 10). Eis quase tudo o que a Estratégia Nacional de Defesa de 2008 tinha para indicar sobre as ameaças que afetavam o Brasil, pois ela afirma igualmente que não há, hoje, efetiva ameaça visível sobre o país, e que as hipóteses de emprego das Forças Armadas têm de considerar o “alto grau de indeterminação e imprevisibilidade das ameaças” ao Brasil (END, 2008: 46) sendo que os “ambientes apontados (...) não permitem vislumbrar ameaças militares concretas” pelo que “o preparo das Forças Armadas deve ser orientado para atuar no cumprimento de várias missões, em diferentes áreas e cenários” (END, 2008: 47).

Numa irónica fórmula é afirmado, na Estratégia de Defesa Nacional de 2012, e em acordo com a de 2008, que “o Brasil não tem inimigos no presente” (END, 2012: 7), em consequência, “convém organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos” (END, 2012: 7), mas para não os ter no futuro “é preciso preservar a paz e preparar-se para a guerra” (END, 2012: 7).

A Estratégia Nacional de Defesa tem, no que respeita à questão da resposta às ameaças e riscos um claro cunho bélico-militar que contrasta acentuadamente com a indefinição de quais são aquelas. Na verdade, a Estratégia Nacional de Defesa aponta para um cenário de capacitação militar que não visa replicar a nenhuma ameaça concreta, ameaça esta de cariz evidentemente marcial, mas sem ator concreto, ou pelo menos concretamente precisado no texto que esta análise acompanha. As ameaças a que se pretende ripostar derivam assim do desenvolvimento de capacidades militares de virtuais adversários que possam alvejar o Brasil e, em consequência, da necessidade das Forças Armadas brasileiras se equiparem com meios que possibilitem dissuadir os potenciais inimigos de usarem o seu poderio bélico contra este país. A Estratégia Nacional de Defesa de 2012 é nesse sentido completamente clarividente dado que reconhecendo que o país não tem inimigos no presente, afirma ainda assim que as suas Forças Armadas devem preparar-se para a guerra, e sublinhe-se a palavra “guerra”.

As ameaças derivam de determinadas capacidades e a resposta brasileira a estas resulta do desenvolvimento de capacidades. O predomínio na Estratégia Nacional de Defesa de uma estratégia de carácter bélico-militar, mesmo que no quadro de uma grande estratégia de cunho político-militar, facilita a arquitetura desta em redor de capacidades tecnológicas e organizacionais militares. Sendo o objetivo primário, a dissuasão, adiciona-se à dialética da capacitação/contracapacitação, o propósito último para que servem estas capacidades, a resposta bélico-militar à ação bélico-militar de um potencial adversário. As capacidades fundamentais listadas pela Estratégia Nacional de Defesa espelham claramente uma estratégia militar de cariz dissuasivo e defensivo: o monitoramento e controlo do espaço aéreo e marítimo do Brasil, a mobilidade estratégica que permita, pela alternância entre a concentração e desconcentração, o domínio de um vasto território com a escassez de meios de que as Forças Armadas brasileiras dispõem (END, 2008: 11; END, 2012: 5-6). A Estratégia Nacional de Defesa é claramente dissuasiva e defensiva, sendo o poderio bélico um instrumento de amuralhamento do Brasil.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional é bem mais prolixo na listagem de ameaças e riscos, distinguindo mesmo aquelas destes, e igualmente, entre os que têm uma dimensão global, e desses, aqueles que maior perigo representam para a segurança de Portugal e dos portugueses. Segundo o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, os riscos globais de natureza ambiental que maiores perigos representam para Portugal são as alterações climáticas, os atentados aos ecossistemas e as pandemias e outros riscos sanitários. Quanto às ameaças, aquelas, de natureza global, que mais podem afetar Portugal e os portugueses são o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, a criminalidade transnacional, a cibercriminalidade e o ciberterrorismo e a pirataria, por via da enorme dependência alimentar e energética do país face ao exterior (CEDN, 2013: 1984-1985).

A distinção entre ameaças e riscos é de sobrelevar. Enquanto as primeiras derivam de atos de hostilidade efetiva contra pessoas e bens, as segundas resultam de acontecimentos fortuitos ou imprevisíveis (do caldo caótico das dinâmicas da natureza, mesmo quando o homem pode influenciar alguns dos seus movimentos). Esta diferenciação espelha também uma perspetiva de leitura global das ameaças e dos riscos que afetam Portugal, o que significa que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional busca inserir o quadro nacional português no bem mais amplo tablado mundial, reconhecendo que o que influencia pela positiva ou negativa o Mundo, interfere sempre com a realidade concreta portuguesa.

Ora, a resposta nacional não pode, por isso, circunscrever-se ao espaço nacional. Se os dois elementos essenciais da estratégia nacional são a diplomacia e as Forças Armadas, a sua função primordial é a ação externa: “a diplomacia, (...) na vertente externa” e as Forças Armadas como “coprodutor de segurança internacional” (CEDN, 2008: 1982). O Conceito Estratégico de Defesa Nacional elabora prolixa-

mente sobre o papel das Forças Armadas como coprodutoras de segurança internacional, salientando como o vetor militar é um “apoio primordial à política externa”, como “instrumento do Estado para a segurança internacional”, promovendo o “reconhecimento externo de Portugal como um Estado coprodutor de segurança internacional”, participando ativamente em missões internacionais, sendo elencada uma escala geopolítica de prioridades para a intervenção do aparelho castrense português, primeiro no quadro da “defesa cooperativa da paz e da segurança nas regiões europeias e euro-atlântica (...)”, em segundo lugar, “nas áreas vitais de combate ao terrorismo transnacional”, em terceiro lugar, na “cooperação no domínio da segurança e defesa com os países da CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa)”, e por último, “em missões de ajuda de emergência das Nações Unidas” (CEDN, 2013: 1991).

As Forças Armadas portuguesas como coprodutoras, ao serviço da visibilidade do Estado português no mundo, é dos seus mais consensuais propósitos e é, na realidade, efetivamente, a primeira missão das Forças Armadas de Portugal (Santos, 2012: 31). O Documento de Bases para um Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional explicitamente afirma que dado o ambiente estratégico e o quadro de ameaças hodierno, os compromissos internacionais de Portugal no que respeita à segurança global deverão ser a prioridade (DB, 2013: 91) Esta prioridade explicita a íntima relação entre a ação das Forças Armadas portuguesas e a diplomacia de Portugal. O seu principal encargo é a inserção de Portugal no mundo, tornando o pequeno país num efetivo ator da realidade internacional e um participante da sua construção num quadro global multilateral, que assegure a estabilidade internacional, essencial para a perdurabilidade de Portugal. Como refere com uma notável perspicácia Adriano Moreira, o propósito último do coprodutor de segurança “é tornar improvável o recurso à guerra”, ou seja o assegurar a paz, fonte decisiva para a sobrevivência de um pequeno Estado (Moreira, 2013: 197).

O ex-Ministro da Defesa Nacional Nuno Severiano Teixeira afiançava, assim, que as Forças Armadas portuguesas deveriam ter um carácter intrinsecamente expedicionário (Teixeira, 2009: 14 e 116). Portugal participou nos últimos vinte anos num conjunto de missões militares internacionais promovidas, quer pela Organização do Tratado do Atlântico Norte, quer pelas Nações Unidas, quer pela União Europeia, tendo servido nessas variadas operações algumas dezenas de milhares de militares portugueses (Teixeira, 2009: 117). A despeito das dificuldades financeiras por que Portugal passa, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional bate-se por um reforço da participação das Forças Armadas portuguesas em missões militares internacionais, como “um fator de projeção do prestígio internacional de Portugal” (CEDN, 2013: 1982). Não deixa assim de ser sintomático que a palavra guerra tenha sido quase totalmente afastada do Conceito Estratégico de Defesa

Nacional.<sup>7</sup> O carácter intervencionista de Portugal na segurança internacional, e a sua postura de ativo coprodutor de segurança<sup>8</sup>, é claramente antimarcial e profilático.

Obviamente, há toda uma leitura geopolítica envolvendo o Conceito Estratégico de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa, narrativa que, combinadamente com os fundamentos axiais da estratégia impressos em cada um dos documentos, explicita a diferente postura de Portugal e do Brasil no que respeita à segurança e defesa nacional e internacional.

### Leituras Geopolíticas

Das áreas estratégicas consideradas na Estratégia Nacional de Defesa, a prioridade vai para a Amazônia:

“A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinómio monitoramento/controle, mobilidade e presença. O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia Brasileira” (END, 2008: 14).

Na revisão efetuada em 2012, a ideia de soberania do Brasil sobre a Amazônia Brasileira, foi ainda reforçada e muito sublinhada na Estratégia Nacional de Defesa:

“O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia. (...). Quem cuida da Amazônia Brasileira em serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil” (END, 2012: 5).

O objetivo óbvio é a soberania absoluta da Amazônia brasileira pelo Brasil, potencialmente ameaçada pela “cobiça internacional” e pela sua possível “internacionalização”. Este imperativo expressa-se de forma vinculada na narrativa que os militares brasileiros desenvolveram da sua relação com a Amazônia e que veem como originada nas expedições portuguesas, ou mais propriamente, luso-brasileiras, de reconhecimento e de “afirmação de soberania” sobre o território no início do século XVII. Esta narrativa consubstancia-se mesmo na figura que encarna a soberania brasileira da Amazônia, o Capitão-Mor Pedro Teixeira (1587-1641) (Castro e Souza, 2012).

---

7 Aparecerá cinco vezes, três genéricas, caracterizando a situação estratégica internacional, “guerras civis e de secessão” (p. 1983), “guerras do Iraque” (p. 1983), “multiplicação de estados frágeis e de guerras civis” (p. 1984) e duas substantivas, diretamente relacionadas com a postura do país no quadro internacional. Sintomaticamente, cada uma delas refere-se a situações de último recurso absolutamente indesejáveis. “Portugal reserva o recurso à guerra para situações de agressão efetiva ou eminente” (p. 1988) e “apropriadas reservas de guerra” (CEDN, 2013: páginas referidas). Parece óbvio que toda a estratégia de Portugal passa pelo repúdio e pela repulsa da guerra.

8 Veja-se o profundo significado que Adriano Moreira dá ao conceito de coprodutor de segurança.

A estratégia não passa só pela dimensão militar, porquanto se acopla a esta um projeto de desenvolvimento sustentável do território amazônico. “O desenvolvimento sustentável da região amazônica passará a ser visto, também, como instrumento da defesa nacional” (END, 2008: 26; END, 2012: 15). Mas este acoplamento emerge numa lógica arquetípica de grande estratégia, sendo a dimensão não militar um suporte da dimensão militar, uma capacitação com que esta poderá contar para atingir o seu propósito de santuarização da Amazônia brasileira.

Em termos mais práticos, a Estratégia de Defesa Nacional procurará redirecionar o dispositivo de forças militares de Sul para Norte e Noroeste, para a foz e para as grandes bacias fluviais do Amazonas (END, 2008: 13; END, 2012: 4), com vista a adensar a presenças das “três forças” (Marinha, Exército e Força Aérea) nas fronteiras (END, 2008: 14; END, 2012: 5).

Para além da Amazônia, outra área de elevada prioridade é o Atlântico Sul (END, 2008: 13; END, 2012: 4). A Estratégia Nacional de Defesa propõe que a Marinha disponha de meios para negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do território nacional por via marítima, para o qual demanda a criação de capacidades de projeção de poder naval que assegurem o uso e o controlo das áreas marítimas jurisdicionais e interiores do Brasil e dotem a força naval de aptidão pró-ativa de defesa das plataformas produtivas, de instalações portuárias e de prontidão para responder a ameaças não convencionais. Aduz-se, por último, e em complementaridade, que o Brasil disponha de capacidade para participar em “operações internacionais de paz” fora do território e das suas águas jurisdicionais (END, 2008: 20; END, 2012: 10).

Também, no que respeita à questão do Atlântico Sul, a dimensão militar é evidente. Na realidade, a Estratégia Nacional de Defesa é uma estratégia geral militar, na terminologia portuguesa,<sup>9</sup> contribuindo os vetores não militares para uma capacitação adicional do vetor militar e dos propósitos de que este está incumbido.

É igualmente uma estratégia de defesa, dado visar a salvaguarda da soberania e do território terrestre, marítimo e aéreo do Brasil. Este território não se reduz apenas ao espaço terrestre, inclui igualmente as águas territoriais jurisdicionais, e nestas, a estratégia plataforma continental brasileira.

Assim, para além das referências ao território brasileiro, no sentido anteriormente indicado, o único espaço referido na Estratégia de Defesa Nacional que não é parte integrante do Brasil, mas do qual o Brasil participa é a América do Sul:

“Estimular a integração da América do Sul. Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos de dentro da região” (END, 2008: 17).

---

9 Veja-se Couto, 1988: 229.

O mesmo texto, com os tempos verbais, agora no presente, surge na Estratégia de defesa Nacional revista em 2012 (END, 2012: 7). Sendo o único espaço regional em que o Brasil participa efetivamente, e de que é parte integrante, geograficamente, e em consequência, geoestrategicamente, a sua relevância para a defesa militar e não militar do Brasil é óbvia. A estratégia de integração regional proposta na Estratégia Nacional de Defesa, e em que a defesa militar é um dos vetores, no quadro mais vasto de um projeto político e económico de integração regional, implementado nomeadamente através do Mercosul desde os anos noventa e, mais recentemente, com a Unasul, em meados da primeira década do século XXI, espelha todavia a preocupação de preservação da soberania e de controlo do seu próprio território, pelo Brasil, por que uma maior participação do país, por via da integração regional, na arena internacional e no quadro multilateral é um meio para assegurar, em simultâneo, a sua independência e a sua maior autonomia global (Pinheiro, 2004: 54-58; Gomes, 2011: 136-137; Brigagão e Seabra, 2009: 77-78). Neste quadro, e seguindo o racional da Estratégia Nacional de Defesa, a integração regional não visa tanto catapultar o Brasil para o exterior, pelo menos a curto prazo, mas preservar a paz na região, sobre a qual se assegura a sua estabilidade e se repelem atores não regionais para fora desse espaço.

Comparando as áreas de intervenção prioritária expostas na Estratégia Nacional de Defesa e no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, torna-se visível a abrangência bem mais global deste. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional começa por apresentar os fundamentos da escolha dos espaços regionais de maior relevância para Portugal:

“A posição internacional do Estado e a delimitação das suas áreas geográficas de inserção estratégica resultam da conjugação entre os valores, os interesses, a geografia e a história” (CEDN, 2013: 1985).

Um dos elementos centrais para a definição dos “espaços de interesse estratégico nacional” é a posição natural de Portugal no Mundo: para além da “posição internacional do Estado” a “história confirma a vocação universalista de Portugal” (CEDN, 2013: 1985).

Neste quadro, a leitura que Portugal faz do seu quadro geográfico internacional é amplamente global:

“A Europa é a principal área geográfica de interesse estratégico para Portugal. (...). A comunidade de segurança do Atlântico Norte é o espaço de unidade entre a Europa, os EUA e o Canadá. A unidade nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como a aliança bilateral com os EUA e a coesão da aliança atlântica, formam o espaço euro-atlântico, segunda área geográfica de interesse estratégico permanente (...). O Atlântico constitui uma vasta área geográfica de interesse estratégico relevante. (...). É por isso do interesse de Portugal sublinhar a unidade estratégica do Atlântico (...). A distribuição das

comunidades portuguesas e os fluxos migratórios (...) confirmam o estatuto da Europa, do espaço euro-atlântico e do Atlântico como áreas prioritárias da inserção da estratégia nacional. O Magrebe é valorizado pelo efeito de proximidade territorial e pelas relações económicas e culturais. (...). Por último, Portugal não pode estar separado da transformação da Ásia” (CEDN, 2013: 1985-1986).

Parece evidente a pretensão de Portugal dispor de uma visão estratégica que faça dele um ator internacional de carácter global, é certo, com uma focalização maior no espaço de que faz parte, mas um espaço, por si só, de ingentes dimensões, referente à relação entre todo o hemisfério ocidental e a Euro-África, em suma, a toda a área geográfica banhada pelo vasto oceano Atlântico, o segundo maior oceano do mundo.

É verdade que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, pese o seu título, é um texto estratégico de carácter muito distinto da Estratégia Nacional de Defesa, é uma “estratégia global da nação”, que não pode cingir-se ao quadro militar, nem quer reduzir-se ao panorama militar, mas busca inserir a ação de Portugal no âmbito mundial. O conceito de “inserção” expresso várias vezes no texto espelha bem um ideal, o ideal de fazer Portugal participar, de uma forma ativa, dos grandes fenómenos engendrados pela globalização, sendo em consequência um ator que a possa de alguma forma vincar com a sua marca. E vincar a sua marca no mundo implica ser um ator que ultrapasse o quadro regional de forma acentuada.

Mas esse vinco não deriva só da vontade do país ou das suas elites dirigentes, ele é impelido por uma interpretação da história e da cultura de Portugal, para lá do próprio tablado geográfico, que lhe impinge uma postura de inserção global no quadro da realidade internacional: “a vocação universalista” (CEDN, 2013: 1985), que não só é um dos relevantes argumentos desenvolvidos pelo “Documento de Bases para um Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional” (DB, 2013: 35, 76), como nele se fala inclusive no valor que a identidade de Portugal como “potência histórica” pode ter na nossa relação com o globo, nomeadamente com a emergente região da Ásia-Pacífico (DB, 2013: 63, 70) e se afiança, como um dos vetores de decisão das opções estratégicas do país, a sua identidade histórica (DB, 2013: 62).

### **“Portugal Global” e “Brasil Regional”**

“Não somos um país pobre, como alguns pensam. Nem um país pequeno, em termos europeus. Também não somos um país periférico (...)” (Soares, 2009: 32). Estas afirmações pertencem ao antigo Presidente da República Mário Soares e refletem uma visão, partilhada por vastos e relevantes setores da nação portuguesa, de que Portugal não é um pequeno Estado, igual a tantos outros, mas que tem características peculiares que fazem dele uma força bem maior do que a sua dimensão geofísica e demográfica. O próprio Mário Soares dá uma pista ao fazer notar a ingente

expansão da Língua Portuguesa pelo Mundo, uma das que mais se expande demograficamente nos inícios do século XXI, só sobrepujada pelo inglês e pelo espanhol (Soares, 2009: 31).

Para os dirigentes portugueses, Portugal dispõe, de facto, de três elementos que o distanciam de um pequeno Estado normal: em primeiro lugar, a língua portuguesa é falada por cerca de duzentos e cinquenta milhões de falantes matriciais, sendo a quinta língua mais falada do mundo; em segundo lugar, o espaço territorial terrestre de Portugal é realmente pequeno, cerca de 92.000 km quadrados, mas as águas e o espaço aéreo sob jurisdição de Portugal dá-lhe outra completa dimensão, com cerca de 3.000.000 km quadrados, se não se contar com a plataforma continental ou 4.000.000 km quadrados, se esta se adicionar aos territórios, de alguma forma, sob jurisdição portuguesa; em terceiro lugar, a grandeza de Portugal também deriva, como observa o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, por um lado, da sua longa e brilhante história, e em consequência, pelo peso global da cultura de matriz portuguesa (CEDN, 2013: 1995).<sup>10</sup> Todos estes fatores dão a Portugal uma dimensão bem mais ampla do que aquela que uma simples descrição da dimensão territorial ou demográfica, cerca de dez milhões e meio de habitantes, poderia indicar.

Esta leitura da posição de Portugal no Mundo obriga-o a ter uma participação ativa no sistema internacional de Estados e a desenvolver uma estratégia de intervenção no exterior que dê visibilidade e credibilidade externa ao país. Esse fenómeno não é recente. A história de Portugal no século XX é uma marca dessa postura. Em 1911, clamava o Ministro da Marinha, Celestino de Almeida do alto da tribuna parlamentar:

“Todos o sabem. Temos um domínio colonial extensíssimo e vastíssimo, podendo-nos mesmo reputar a quarta nação do mundo em preponderância colonial, que pequeninos como somos no continente, somos grandes nas nossas colónias.”<sup>11</sup>

Esta perspetiva legitimou uma longa guerra colonial entre 1961 e 1975, em vista precisamente à recusa de esvaziamento de uma efetiva grandeza internacional e da sua possibilidade de sobrevivência. Veja-se o que dizia Franco Nogueira, no rescaldo da descolonização, em 1976:

“Tenho observado que apenas se põe em causa a viabilidade de Portugal depois de ser abandonado o Ultramar. (...) Ocorre perguntar: quando se bateram pelo abandono do Ultramar já tinham dúvidas sobre a viabilidade de um Portugal reduzido à metrópole? (...). Nós éramos uma nação com um conteúdo, uma dimensão não só territorial como humana. Havia um homem português e um mundo português. Sentia-se uma missão e um destino.” (Nogueira, 1993: 17).

---

<sup>10</sup> Sobre esta visão geral, veja-se, por exemplo, Moreira (2010: 20-23) e Teixeira (2009: 99-100).

<sup>11</sup> Diário da Câmara dos Deputados, Sessão n.º 11, 15 de dezembro de 1911, p. 4.

Sermos equiparáveis às demais potências e, em particular, à nossa principal aliada, dizia Afonso Costa em 1919, justificara um esforço consequente de intervenção no principal teatro de guerra da Grande Guerra, a França (Cruz, 2009: 276)

Esse propósito político justificara o envio do Corpo Expedicionário Português (CEP), com cerca de 56.000 soldados portugueses para França em 1917, com vista à constituição de um Corpo de Exército, uma grande unidade, que asseguraria a visibilidade nos comunicados de imprensa dos aliados, de modo a dar credibilidade externa à República e uma alavanca político-estratégica ao país no contexto da Grande Guerra (Fraga, 2010: 32, 85, 91-92), e também interna aos próprios partidos políticos intervencionistas (Teixeira, 1996).

O Brasil foi beligerante durante a Grande Guerra e aquando da II Guerra Mundial. Durante a Grande Guerra, a sua contribuição para o esforço de guerra aliado na Europa cingiu-se ao envio de uma missão médica para atuar nos hospitais de campanha aliados e a um contingente de oficiais aviadores que se integraram nas forças aéreas aliadas (LBDN, 2012: 158). Mais consequente foi a participação na Segunda Guerra Mundial com o remetimento de uma força expedicionária de cerca de 25.000 soldados – a Força Expedicionária Brasileira (FEB) – para a frente italiana em 1944 (LBDN, 2012: 159; Pinheiro, 2004: 25). Era uma frente claramente secundária contudo, onde operavam numerosas forças de segunda linha de todos os países beligerantes, inclusive, das forças militares alemãs<sup>12</sup>.

Letícia Pinheiro refere que o envio da Força Expedicionária Brasileira inseria-se na barganha brasileira de se tornar um “aliado especial” dos Estados Unidos da América, e de que isso lhe daria um lugar de destaque na cena política internacional, garantindo a sua presença nos arranjos de paz e sendo escutado no processo de construção de uma nova ordem mundial (Pinheiro, 2004: 25-27). Esse era objetivamente o que almejavam os intervencionistas portugueses com o Corpo Expedicionário Português na Grande Guerra (*cf. infra*), num esforço muito mais ingente do que aquele em que se empenharia duas décadas mais tarde o Brasil.

Com efeito, com uma população de cerca de seis milhões de habitantes em 1920 (Rodrigues, 1996: 786), Portugal mobilizara um corpo expedicionário de 56.000 efetivos, o dobro do que compunha a força expedicionária brasileira, com cerca de 25.000 homens, para uma população – cerca de 41.000.000<sup>13</sup> de habitantes em 1941 – que octuplicava a portuguesa, e para mais, com a primeira força a operar no

---

12 Sobre a campanha italiana, veja-se por exemplo, para uma brevíssima síntese sobre o período de 1944-1945, Black (2003: 166-169).

13 Sobre este dado veja-se “Tendências Demográficas no Período de 1940 a 2000”, consultado em 24 de março de 2014, em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia\\_demografica/analise\\_populacao/1940\\_2000/comentarios.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/analise_populacao/1940_2000/comentarios.pdf).

principal teatro de guerra da contenda, estando a segunda num teatro de guerra bem mais secundário.

Esta postura reflete uma posição distinta de ambos os países na cena política global. Para Portugal, na ótica dos seus decisores políticos, participar ativamente no sistema internacional significa avolumar em termos globais a sua relevância. O ex-Ministro da Defesa Nacional de Portugal, Nuno Severiano Teixeira, afirma que a “participação portuguesa em missões internacionais (...) tornou-se fator crucial para a credibilidade externa do Estado e consolidou a posição de Portugal como produtor de segurança internacional” (Teixeira, 2009: 39). A participação de forças militares em missões internacionais deriva de um “imperativo nacional” que recusa a irrelevância estratégica do país e “rejeira o isolacionismo e a marginalização” (Teixeira, 2009: 106) e vê na coprodução de segurança internacional um dos últimos redutos da soberania nacional de Portugal (Teixeira, 2009: 281).

Participar ativamente nos mecanismos de segurança globais é ampliar a soberania nacional e a independência de Portugal. Eis a causa para valorizar o quadro de alianças em que Portugal está envolvido. Na lógica dos decisores portugueses, manobrando por dentro dos processos de decisão, a soberania que Portugal assegura é bem mais lata, do que o seu isolamento na cena internacional. O “Documento de Bases para o Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional” considera que os pequenos Estados podem adotar três linhas de ação para assegurar, num sistema internacional de Estados, a sua independência e soberania: o isolamento, o jogo da balança de poderes, a aliança com uma grande potência, sendo esta, diz esse documento, a estratégia clássica de Portugal, a aliança com a principal potência marítima (DB, 2013: 65).

Mas atualmente, o modelo de alianças é distinto daquele que configurava o denominado sistema de Estados vestefaliano. Como pertinentemente observa Filipe Pathé Duarte (2013: 205-211), o modelo de alianças foi reconfigurado, dado a multidimensionalidade de ameaças e a necessária resposta multidimensional a estas, numa estrutura de Estados reticular, em que a capacidade soberana advém da inserção de cada um dos atores estatais em redes de segurança cooperativa e coletiva, o que pressupõe uma arquitetura institucional sólida e forte que dê a voz a todos os seus participantes. O conceito de “participação” é aqui central. Mais do que se acolher às mãos de um grande aliado protetor, um país deve agir ativamente e participar do grande jogo de segurança internacional, sendo um coprodutor, no quadro de um conjunto de sólidas instituições internacionais. Eis a relevância para Portugal da União Europeia, da Aliança Atlântica e da Organização das Nações Unidas, instituições em que Portugal participa ativamente e enquadram a sua estratégia de segurança e defesa nacional, num quadro inter-relacional multilateral fortemente institucional.

“O Brasil trabalha em prol da construção de uma comunidade global participativa e inclusiva. Empenha-se, para tanto, na promoção de uma multilateralidade coope-

rativa, expressão que sintetiza a percepção do país de que uma estrutura multipolar de poder se está consolidando no mundo” (LBDN, 2012: 29). O Brasil, de facto, defende um sistema internacional alicerçado numa dinâmica multilateral e cooperativa, articulando consensos e trabalhando pela possibilidade de harmonia (Lafer, 2000: 264).

Mas a defesa de uma lógica multilateralidade no quadro internacional e de uma ação cooperativa entre todos os seus atores visa assegurar a maior autonomia e liberdade de ação possível no contexto global (Lafer, 2000: 263). Letícia Pinheiro realça esta tendência para a política externa brasileira, ao longo do século XX, e à entrada do século XXI: “no plano das ideias, dos valores e das doutrinas que orientaram a ação externa do Brasil (...) destaca-se a busca pela autonomia (...) marcada pela busca de recursos de poder que garantissem a maior autonomia do país no plano mundial” (Pinheiro, 2004: 7-8).

A defesa de uma cultura de cooperação e de multilateralidade na cena política internacional, sendo propugnada por Portugal e pelo Brasil, todavia, resulta de racionais diferentes e visa objetivos intermédios distintos, a despeito de uma teleologia similar: assegurar a estabilidade e a paz global.

Para Portugal, julgam os seus líderes políticos, um quadro multilateral fortemente institucionalizado – a relevância das suas alianças e parcerias (Organização do Tratado do Atlântico Norte e União Europeia e ainda a Organização das Nações Unidas) – permite ao país dispor de recursos económicos e militares, e assegurar a palavra nas decisões internacionais mais relevantes para a evolução do sistema internacional. Isso explica o papel axial das missões internacionais militares e o dilatamento das áreas potenciais de intervenção das Forças Armadas portuguesas. Estas não deverão agir, em geral, autonomamente, mas no quadro das suas alianças e parcerias.

Para o Brasil, por sua vez, o quadro multilateral e o enquadramento da política internacional por via de um conjunto de organismos de carácter político internacional – mas não de alianças militares propriamente ditas – é um fator de estrangimento do poder dos potentados internacionais e, conseqüentemente, de maior autonomia e de maior margem de manobra para o país na cena global: “Tal utilização do multilateralismo se justifica na medida em que como consequência do surgimento de instâncias multilaterais, desenvolve-se um elemento capaz de romper com a oscilação entre hegemonia e equilíbrio de poder entre as potências, permitindo pelas peculiaridades intrínsecas ao jogo diplomático multilateral, que seja possível expressar de maneira concreta valores como justiça e racionalidade no âmbito internacional” (Fonseca Jr., 2008, citado em Santos, 2012: 171).

As estratégias nacionais de segurança e defesa de ambos os países refletem e espelham estas racionalidades distintas. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional acentua a relevância das missões internacionais das Forças Armadas portuguesas no contexto da segurança internacional e a sua ação como coprodutoras de segu-

rança, como um dos vetores fundamentais para a credibilidade externa de Portugal. As alianças e parcerias de Portugal são vistas como um instrumento de afirmação e de robustecimento da posição de Portugal no Mundo. A Estratégia Nacional de Defesa (quer em 2008, quer em 2012) pauta-se pela busca da maior autonomia possível no que se refere às capacidades militares, evidenciado na vontade, exposta, por exemplo, no desenvolvimento e utilização de tecnologias de monitoramento terrestre marítimo e aéreo “sob inteiro e incondicional domínio nacional” (END, 2012: 3), orientando-se a Base Industrial de Defesa “a dar a mais alta prioridade ao desenvolvimento de tecnologias, inclusive aquelas que viabilizem a independência do sistema *Global Positioning System* (GPS)” (END, 2012: 17) e em suma, como assume a Política Nacional de Defesa, o “ (...) ênfase no apoio à ciência e tecnologia, para o desenvolvimento da indústria nacional de defesa” (...) visando “a redução da dependência tecnológica e a superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis” (PND, 2012: ponto 5.1.3).

Ajuda a compreender esta perspectiva brasileira a definição de estratégia e de grande estratégia que orienta a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, porquanto, como se observou, centrada no vetor militar e bélico, e dadas as reais capacidades do Brasil nesta área, assim como a sua dimensão geográfica, mais facilmente se explica a sua concentração na defesa da integridade do seu território nacional e a sua focalização na busca de autonomia e independência estratégica, dando à sua estratégia nacional um cunho mais bélico e militar e mais nacional e regional que internacional.

Pelo contrário, a conceção alargada, e mais política, de estratégia que está implícita no Conceito Estratégico de Defesa Nacional e explícita nos documentos que enquadraram a sua elaboração, explica a perspectiva global e internacional da estratégia nacional de Portugal.

Estas visões explicam a racionalidade mais interventiva de Portugal no quadro de segurança global, contanto, baseado no ordenamento jurídico internacional, por comparação com a postura defensiva brasileira, visando salvaguardar a sua soberania de intervenções exteriores, e para a qual capacidades militares autónomas são imprescindíveis.

Portugal, um pequeno país, vê a sua inserção numa rede fortemente institucionalizada de alianças e parcerias, como o instrumento para salvaguardar a máxima soberania que pode almejar, apostando que na integração e na participação está a capacidade de salvaguardar os seus interesses e valores. O Brasil, uma grande nação, em contraposição, manipula a rede de relações internacionais em que participa como um instrumento para ampliar a sua efetiva autonomia e independência, resultando a sua soberania da capacidade de por si e de acordo com os seus valores e interesses trilhar a via que mais lhe convém. O entorno sul-americano é a única região relevante para a salvaguarda da sua soberania nacional.

A Estratégia Nacional de Defesa é de carácter defensivo, visando proteger os mais relevantes recursos nacionais, ampliar a sua independência face aos seus parceiros, e responder com elevada capacidade a uma agressão, dotando o Brasil de efetiva capacidade dissuasiva. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional é de carácter “ofensivo” visando uma ativa participação de Portugal nos *fora* de segurança global, no contexto de uma ação de cooperação, de natureza, diríamos, profilática, visando a prevenção de conflitos, a gestão de crises, a estabilidade e a paz internacional.

### **Conclusão**

Um paradoxo ressalta da comparação entre a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal. O mais pequeno dos Estados é o que se propõe a si próprio ter uma política de segurança mais global. Um grande Estado é mais circunspeto da sua posição internacional e concentra a sua política de defesa e segurança nacional em seu redor e mesmo nas fronteiras do seu próprio território.

A dimensão explica em parte esta dinâmica. A segurança nacional de Portugal bordejia as fronteiras da União Europeia e da Aliança Atlântica, mas as do gigante Brasil encontram-se na raia da sua própria fronteira, na linha de demarcação das Amazónias Verde e Azul brasileiras. Outra dimensão deriva, quiçá, de uma tradição histórica. Portugal viu, desde o dealbar do século XX que a sua defesa e segurança nacional tinha fatalmente de passar por fazer parte ativa do sistema internacional, principalmente, através da sua inserção em alianças que valorizassem a sua posição e em consequência, a sua soberania. O Brasil, pelo contrário, viu na ampliação da sua autonomia face aos outros, da sua maior margem de independência face a terceiros, o instrumento decisivo para conservar a sua efetiva soberania.

Ambos os países valorizam a dimensão multilateral do sistema de relacionamento interestatal, mas de acordo com a peculiar perspectiva com que olham para a manutenção e ampliação da sua soberania. Para Portugal, a rede de alianças e parcerias multilaterais, que deve ser virtualizada e dinamizada, assegura uma voz no complexo xadrez de interações globais. Para o Brasil, em contraponto, a dinâmica multilateral é um instrumento de reforço da sua própria autonomia, ampliando as suas capacidades de segurança endógenas e constrangendo a ação de Estados muito poderosos que podem coartar a liberdade plena do país. A sua relutância em participar em alianças formais espelha esta ótica.

Por isso a Estratégia Nacional de Defesa é regional, dissuasiva e defensiva. O propósito é robustecer as capacidades militares de defesa que dissuadam e repilam uma agressão externa. Em compensação, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional pugna por uma estratégia cooperativa e participativa, intervencionista no que se refere à promoção da “segurança internacional”, em que a União Europeia e a

Aliança Atlântica tenham um robusto papel, claro que, respaldados pela Organização das Nações Unidas. Efetivamente, a principal missão das Forças Armadas portuguesas deve ser a coprodução de segurança em termos internacionais. Isto significa agir num quadro multilateral fortemente institucionalizado que condicione os grandes mas também os sirva e dê, em simultâneo, a voz aos pequenos. Mas o Brasil tem pretensões a uma verdadeira autonomia internacional e isso implica que, na cena global, o tablado onde está envolvido tenha o quadro mínimo de condicionamento institucional, o suficiente para constranger potenciais poderosas ameaças, mas que virtualize o caminho que esta nação escolheu para si.

## Referências

- Amorim, Celso (2012). “Apresentação do Ministro da Defesa”. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Governo Federal do Brasil. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/livrobranco.pdf>.
- Black, Jeremy (2003). *World War Two: A Military History*. London: Routledge.
- Boniface, Pascal (2008). *Dicionário das Relações Internacionais*. Lisboa: Plátano Editora.
- Brigagão, Clóvis; Seabra, Rafael (2009). “Panorama estratégico da política externa brasileira: os caminhos da inserção internacional”. *Relações Internacionais* n° 24, pp. 75-81.
- Castro, Celso (2012). *O Exército e a Nação. Estudos sobre a História do Exército Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Castro, Celso; Souza, Adriana Barreto (2012). “A Defesa Militar da Amazônia: Entre a História e a Memória”, em Celso Castro (ed.), *O Exército e a Nação. Estudos sobre a História do Exército Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 177-228.
- Coutau-Begárie, Hervé (1999). *Traité de Stratégie*. Paris: Economica.
- Couto, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Couto, Abel Cabral (2004). “Posfácio” em António Horta Fernandes e Francisco Abreu (eds.), *Pensar a Estratégia: do Político-militar ao Empresarial*. Lisboa: Sílabo, pp. 215-230.
- Cruz, Duarte Ivo (2009). *Estratégia Portuguesa na Conferência de Paz, 1918-1919, As Actas da Delegação Portuguesa*. Lisboa: FLAD.
- Duarte, António Paulo (2013a). “Estratégia: Origem e Fundamento”. *Nação e Defesa* n.º 136, pp. 34-65.
- Duarte, António Paulo (2013b). “Educação para a Segurança e Defesa em Espanha e França” em Isabel Ferreira Nunes (Coord.), *Segurança Internacional: Perspetivas Analíticas*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda/Instituto da Defesa Nacional, pp. 311-351.

- Duarte, Filipe Pathé (2013). "Portugal como 'Actor' e 'Produtor' de Segurança Internacional", em *Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Contributos e Debate Público*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda/Instituto da Defesa Nacional, pp. 203-211.
- Fraga, Luís Alves de (2010). *Do Intervencionismo ao Sidonismo: Os Dois Segmentos da Política de Guerra na 1.ª República: 1916-1918*. Coimbra: Imprensa Universitária de Coimbra.
- Godinho, Vitorino Magalhães (2004). *Portugal, A Emergência de uma Nação*. Lisboa: Edições Colibri/Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Gomes, Nancy Elena Ferreira (2011). "BRICS: Brasil, Potência Emergente - Notas e Reflexões". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, n.º 2, Outono 2011. Disponível em [http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol2\\_n2/pt/pt\\_vol2\\_n2\\_not1.pdf](http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol2_n2/pt/pt_vol2_n2_not1.pdf).
- Governo de Portugal (2009). "Lei n.º 31-A/2009. Aprova a Lei de Defesa Nacional". *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 129, de 7 de julho, pp. 4344(9)-4344(18).
- Governo Federal do Brasil (2012). *Livro Branco de Defesa Nacional*. Governo Federal do Brasil. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/livrobranco.pdf>.
- Gray, Colin (2010). *The Strategy Bridge. Theory for Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Hart, B. H. Liddell (1991). *As Grandes Guerras da História*. São Paulo: Ibrasa.
- IBGE (2007). "Tendências Demográficas no Período de 1940/2000". *Tendências Demográficas: Uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000*. Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconómica, n.º 20, pp. 14-77. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia\\_demografica/analise\\_populacao/1940\\_2000/analise\\_populacao.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/analise_populacao/1940_2000/analise_populacao.pdf).
- Lafer, Celso (2000). "Brasil: dilemas e desafios da política externa". *Estudos Avançados*, n.º 14 (38), pp. 261-267, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n38/v14n38a14.pdf>.
- Luís, Antero *et al.* (2013). "Conceito Estratégico de Segurança e Defesa". *Segurança e Defesa*, n.º 26, Loures, pp. 27-31.
- Ministério da Defesa do Brasil (2008). *Estratégia Nacional de Defesa: Paz e Segurança para o Brasil*. Disponível em [http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf).
- Ministério da Defesa do Brasil (2012). *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>.
- Morán Blanco (2011). "Brasil, el gigante de Sudamérica con vocación mundial: un proyecto inacabado". *Cuardenos de Estrategia*, n.º 151, Ministério de Defensa/IEEE.ES/CID(B), pp. 123-163.
- Moreira, Adriano (2010). "Dois temas de segurança: a língua e o mar". *Segurança e Defesa* n.º 13,, pp. 20-23.

A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal: Comparação de Duas Estratégias Nacionais de Segurança e Defesa

---

- Moreira, Adriano (2013). “Portugal como Produtor de Segurança” em *Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Contributos e Debate Público*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda/ Instituto da Defesa Nacional, pp. 197-202.
- Nogueira, Franco (1993). *Juízo Final*. Porto: Livraria Civilização.
- Pinheiro, Leticia (2004). *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Política de Defesa Nacional (2005), Decreto n.º 5484 de 30 de junho de 2005, Presidência da República (do Brasil), disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm).
- Política Nacional de Defesa (2012), Ministério da Defesa (MD) (do Brasil) disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>.
- Presidência da República do Brasil (2010). *Brasil 2022*. Brasília: Presidência da República, Secretaria dos Assuntos Estratégicos. Disponível em <http://www.portalodm.com.br/publicacao/389/brasil-2022>.
- Presidência do Conselho de Ministros (2013). “Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013”. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 67 de 5 de abril, pp. 1981-1995.
- Rodrigues, Teresa (1996). “População” em Fernando Rosas e J. M. Brandão de Brito (eds.), *Dicionário de História do Estado Novo* (2.º Vol.). Lisboa: Círculo dos Leitores, pp. 786-788.
- Santos, José Loureiro dos (2012). *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: FFMS.
- Santos, Júlio César dos Borges (2012). “In search of space for international integration: the pragmatism of Brazilian foreign policy in the first decade of the 21st century”. *JANUS-NET. E-journal of International Relations* n.º 2, pp. 161-174. Disponível em [http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol3\\_n2/en/en\\_vol3\\_n2\\_art9.pdf](http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol3_n2/en/en_vol3_n2_art9.pdf).
- Sieyès, Emmanuel Joseph (2008). *O que é o Terceiro Estado?* Lisboa: Círculo de Leitores/Temas & Debates.
- Soares, Mário (2009). “Breves Reflexões Sobre a Estratégia Nacional” em Jorge Sampaio, Mário Soares e Ramalho Eanes, *Contributos para uma Estratégia Nacional*. Lisboa: Edições Prefácio/Instituto da Defesa Nacional, pp. 27-34.
- Teixeira, Nuno Severiano (1996). *O Poder e a Guerra. 1914-1918: Objectivos Nacionais e Estratégias Políticas na Entrada de Portugal na Grande Guerra*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Teixeira, Nuno Severiano (2009). *Contributos para uma Política de Defesa*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Viana, Vítor Rodrigues (2013). “Reflexões Sobre a Defesa Nacional” em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (eds.), *Políticas Públicas para a Reforma do Estado*. Coimbra: Almedina, pp. 345-353.
- Viana, Vítor Rodrigues (ed.) (2013). “Bases para um Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional” em *Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Contributos e Debate Público*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda/ Instituto da Defesa Nacional, pp. 25-101.
-

# As Relações Económicas Luso-Brasileiras desde a Década de Noventa: Uma Visão Estratégica<sup>1</sup>

Joaquim Ramos Silva

SOCIUS/ISEG - Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa.

## Resumo

A partir dos anos 1990, as relações económicas entre Portugal e o Brasil entraram numa nova fase do seu desenvolvimento histórico, em particular com maior participação das empresas e dos seus investimentos. Sobretudo nos anos 2000, o processo chamou a atenção dos investigadores, principalmente dos dois países, e foi objeto de um número razoável de trabalhos, tanto publicações (livros, artigos e capítulos) como académicos (teses e dissertações). Sob várias óticas, teóricas e empíricas dentro da economia e da gestão (por exemplo, a economia internacional e os recursos humanos), têm sido abordados não só os movimentos comerciais, de investimento direto e financeiros, mas também realizados, entre outros, estudos comparativos setoriais e de caso. A investigação tem sido conduzida em diálogo aberto com outras áreas científicas, como a ciência política, as relações internacionais, a sociologia e a história. O presente artigo resume alguns dos principais resultados destas pesquisas, atualiza dados para os últimos anos e reflete sobre o processo agora caminhando para o seu quarto de século. Apesar da sua força e interesse analítico, na medida em que são um caso dentro da problemática mais geral das proximidades linguísticas e culturais e seus impactos económicos e financeiros, tema que conheceu novo vigor no contexto da globalização e da integração regional que prevaleceu nas últimas décadas, as relações económicas luso-brasileiras não foram até à data integradas numa visão estratégica na via do seu natural aprofundamento, em particular por parte das instâncias políticas, que aliás lhe introduziram por vezes descontinuidade. O artigo aborda estas questões e refere caminhos para a sua superação e melhor aproveitamento do seu potencial, especialmente para Portugal, dada a assimetria básica destas relações.

## Abstract

*Portuguese-Brazilian Economic Relations Since the 1990s: A Strategic Vision*

Since the 1990s, economic relations between Portugal and Brazil have entered a new stage in their historical development, particularly as regards greater corporate participation and direct investment. In the 2000s, this process attracted the attention of researchers, mainly from either of the countries and was the subject of a reasonable number of works, whether publications (books, articles, and chapters) or academic texts (theses and dissertations). From several perspectives, both theoretical and empirical, within the fields of economics and management (for example, international economics and human resource management), not only have trade, foreign direct investment and financial flows been approached but also comparative sectorial studies and case studies have been carried out, among others. Moreover, the research has taken place in open dialogue with other scientific areas, such as political science, international relations, sociology and history. This article emphasizes some of the main research results and findings, updates some data on recent years and reflects on these processes, now ongoing for a quarter of a century. In spite of the strength of analytical interest, insofar as this represents a relationship under the more general framework of linguistic and cultural proximities and their economic and financial impacts, a subject that has flourished in the context of globalization and regional integration prevailing in recent decades, however, Luso-Brazilian economic relations have never hitherto been fully integrated into a strategic vision sustaining their natural deepening, particularly as regards political instances that have instead otherwise introduced some discontinuities into the process. This article approaches these issues and details ways of overcoming obstacles and leverage greater benefits from their potential, especially as far as Portugal is concerned due to the basic asymmetry in these bilateral relations.

---

1 O presente artigo adota a ortografia decorrente do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990.

## Introdução

Retomadas de forma clara na última década do séc. XX, as relações económicas entre Portugal e o Brasil tornaram-se nos anos 2000, um dos mais salientes aspetos da internacionalização da economia e das empresas portuguesas na era pós-colonial, iniciada com o 25 de Abril de 1974. Com efeito, durante o primeiro século posterior à independência do Brasil em 1822, os laços económicos entre os dois países, embora em tendência de declínio relativo, mantiveram-se importantes em vários domínios, em especial para Portugal (Cervo e Magalhães, 2000). No entanto, apesar de alguns afloramentos em períodos limitados, durante a maior parte do séc. XX, caminharam para uma marginalização em ambos os países, não acompanhando sequer o processo de industrialização das suas economias que, embora tardio, as transformou profundamente. Por exemplo, como se mostra em Sousa (2012), ao longo do último século, as trocas comerciais permaneceram prisioneiras das suas formas tradicionais sem capacidade de vencer os estrangulamentos estruturais que as afetavam, seja ao nível de transportes, de acreditação e qualidade de produtos ou outros.

Isso não foi o que se tem passado desde os anos 1990, onde se nota de uma forma consistente uma viragem no sentido de um reforço dos vínculos económicos entre Portugal e o Brasil, contemplando movimentos importantes e recíprocos de investimento direto e um maior entrelaçamento empresarial, ainda que, como é natural, com fases e intensidades bem distintas ao longo das duas décadas. Como foi observado por José Flávio Sombra Saraiva a propósito da fase inicial, enquadrando-a numa perspetiva de longo prazo, na sequência de um encontro realizado na Universidade de Brasília em 2000, no âmbito das comemorações do V Centenário do Brasil:

“A década de 1990, no entanto, foi marcadamente frutífera na aproximação entre os dois países. O novo tempo, não mais caracterizado pelo formalismo improdutivo e pela diplomacia dos punhos de renda, é o dos empresários portugueses ativos nos processos de privatização das estatais brasileiras e dos investimentos portugueses no sistema financeiro brasileiro. A força das novas relações Brasil-Portugal reside não apenas nos discursos de sensibilidades, paixões e saudades, *mas na relevância dos intercâmbios materiais entre as duas sociedades*” (Saraiva, 2000: 189-190; *itálico do autor*).

Escrevendo mais recentemente sobre o significado desta viragem, que muitas vezes as aparentes proximidades tornam pouco perceptível ou diluem, impõe-se ainda referir o destaque que lhe foi dado por Amado Luiz Cervo em *A Parceria Inconclusa*:

“Convém examinar a fundo o desencontro das opções estratégicas externas (de Brasil e Portugal), de como cada qual imprime tendências e traça objetivos de política exterior à base de percepções do interesse nacional autónomas e, por vezes, incompatíveis. Enquanto esse condicionamento da relação bilateral

perdurar, a parceria sofre bloqueio, pois a capacidade de determinação de outros fatores será contida. Tanto assim é que, depois de superado esse condicionamento, pelo menos em parte, encaminha-se, enfim, com cinco séculos de atraso, *uma parceria económica substantiva, na virada do milénio*” (Cervo, 2012: 10-11; itálico do autor).

Decorrido um considerável lapso de tempo sobre o seu início, dispomos do distanciamento necessário para proceder a uma reflexão estratégica sobre esta nova etapa do relacionamento luso-brasileiro num contexto muito diferente do que foi característico de outras épocas e extrair daí as devidas implicações. Muito já passou (e se alterou!), inclusive no quadro do processo em curso desde os anos 1990, o qual não é estático nem linear, nomeadamente no que diz respeito aos seus principais motores. No presente artigo, analisamos esta problemática, no seu conjunto, focando em particular os seus desenvolvimentos mais recentes, sem deixar de os inserir na evolução verificada ao longo dos últimos cerca de vinte anos.

Assim, começamos por apresentar um breve panorama da investigação que tem vindo a ser progressivamente realizada sobre a nossa questão central, bem como realçamos alguns dos seus resultados principais. Logo após, analisamos os fundamentos teóricos desta “relação especial” e focamos a sua relevância nos atuais contextos internacionais. Em seguida, destacamos a importância que os elos económicos e financeiros desempenham nos relacionamentos estratégicos como o luso-brasileiro. Depois, partindo de uma caracterização sucinta das economias brasileira e portuguesa, sobretudo através de alguns aspetos com interesse para ambas as partes, exercício prévio de conhecimento em qualquer parceria que se queira duradoura e viável, apresentamos direções que vão no sentido de um futuro aprofundamento harmonioso e mutuamente benéfico das suas relações. Por fim, extraem-se algumas conclusões das análises que precedem.

### **Panorama da Investigação sobre as Relações Económicas Luso-Brasileiras e seus Desenvolvimentos Recentes**

As novas relações económicas entre Portugal e o Brasil começaram a ser estudadas a partir de meados dos anos 1990, dando origem a um conjunto razoável de literatura que se tem expandido, não só em termos gerais como focando diversos aspetos específicos desta evolução. Em Silva (1999; 2002b; 2006) procurou-se analisar as novas relações luso-brasileiras colocando-as no contexto da globalização e da integração regional, mostrando como o seu ressurgimento não era fruto de um acaso, sendo representativas destes processos que se desenrolam à escala mundial. Em particular, e ao contrário do que alguns tinham pensado, o reforço dos laços económicos com o Brasil era uma consequência natural da integração de Portugal na Comunidade Europeia, gerando um novo interesse pela sua economia e criando condições para uma maior afirmação internacional, designadamente numa ótica de

diversificação do relacionamento externo (Silva, 1994). Se este objetivo foi ou não atingido é toda uma outra questão.

É justo assinalar que os movimentos de capitais ganharam grande relevo no novo contexto pelo que concentraram, como é lógico, a atenção dos investigadores. Deste modo, os investimentos portugueses no Brasil, em particular os seus determinantes económicos e culturais, foram estudados por Costa (2005; 2006), a experiência brasileira como passo em frente na internacionalização das empresas portuguesas por Silva (2005) e uma análise dos primeiros anos encontra-se em Mendonça (2001a). Entre outras possíveis, estes investimentos foram explorados na perspetiva da diplomacia económica por Leal (2012). Apesar da escassez de meios, foi também possível fazer na fase inicial levantamentos das empresas portuguesas que se instalaram no Brasil (Silva *et al.*, 2003; ICEP, 2005), uma tarefa indispensável se se pretende um conhecimento mais aprofundado desta realidade, dada a pouca transparência dos dados gerais sobre investimento direto estrangeiro (IDE) tal como fornecidos pelas instituições estatísticas.<sup>2</sup> Estes levantamentos mostraram que uma grande variedade de empresas, provenientes de quase todas as regiões do país, participou no processo, ainda que as grandes empresas tivessem naturalmente ocupado a sua dianteira. Por seu turno, os investimentos brasileiros em Portugal foram com pormenor estudados por Cechella (2011) e uma abordagem para a segunda metade dos anos 1990 foi feita por Mendonça (2001b). Devem também ser referidos os trabalhos publicados sobre as estratégias de investimento no contexto luso-brasileiro por Guedes (2008) bem como os cruzamentos acionistas entre empresas dos dois países e outros da CPLP por Guedes *et al.* (2013). Mais ainda, com vista a ultrapassar, a opacidade dos dados macroeconómicos sobre o investimento estrangeiro direto (IDE), avançou-se para o estudo de casos concretos de experiências empresariais em ambos os países, sobretudo empresas de grande porte – Portugal Telecom, Energias de Portugal, Galp, Embraer, etc.<sup>3</sup>

---

2 A nacionalidade do investidor direto, aquele que faz efetivamente o investimento direto estrangeiro, é com frequência obscurecida nas estatísticas atualmente disponíveis quer nacionais quer internacionais onde se dá primazia ao investidor *final*, cujo papel pode ser de mero intermediário; em alguns países têm surgido duas séries estatísticas diferentes procurando ultrapassar a situação; para uma abordagem geral destas questões, ver Kalotay (2012).

3 Importa referir aqui alguns destes estudos, por exemplo, sobre as transformações na estrutura organizacional da Portugal Telecom resultantes do seu envolvimento no Brasil (Fonseca *et al.*, 2009); a influência dos fatores políticos na internacionalização da EDP para o Brasil (Fernandes *et al.*, 2012) e as perspetivas da associação da Galp com a Petrobras (Eiras, 2013). Um estudo comparativo de empresas brasileiras em Portugal foi publicado por Cechella (2009), com o interesse suplementar de, em parte, terem entretanto saído do país. Não queremos também deixar de referir os trabalhos académicos que têm sido feitos sobre estas experiências empresariais, a partir de vários pontos de vista; entre outros possíveis, ver por exemplo Mouta (2012) sobre o potencial de criação de valor na parceria Portugal Telecom/Oi e Carvalho (2013) sobre fusões e aquisições nos modos de entrada das empresas portuguesas no Brasil.

São ainda de destacar os estudos sobre os movimentos migratórios que depois de várias décadas de baixa intensidade ressurgiram igualmente com vitalidade na década de 1990, com destaque para a imigração brasileira em Portugal, que passou por várias etapas ou “ondas”, sendo objeto de diversos trabalhos focando as suas dimensões económicas e sociológicas, nomeadamente de Peixoto e Sabino (2009) e Fernandes *et al.* (2013).

Envolvendo crescentemente investigadores dos dois países, a pesquisa sobre as relações económicas e empresariais foi assim tomando proporções cada vez mais vastas – incluindo a dimensão comparativa, em setores como a vinicultura, o turismo, empresas familiares, entre outros –, sendo de referir a título de exemplo a obra editada por Silva e Barbosa (2013), com vinte contribuições a grande maioria focando direta ou indiretamente diversos aspetos destas relações, algumas referidas no presente artigo. Deve-se também chamar a atenção para o surgimento de publicações que, sob outros prismas, em particular de ciência política e relações internacionais, reconhecem a importância da nova faceta das relações luso-brasileiras, que integra os fluxos económicos e financeiros, como o já mencionado livro de Cervo (2012), ou ainda Fonseca (2010).

Obviamente, não se pretende aqui apresentar um quadro exaustivo do que tem sido feito, mesmo nos domínios que concentram a nossa atenção, o económico e empresarial, além de que outras referências serão feitas ao longo deste trabalho. De toda a maneira, o tema encontrou o seu espaço próprio como “programa de investigação”, de acordo com certas direções que se tornarão mais precisas adiante, sendo particularmente relevante no contexto da internacionalização portuguesa, dada a relativa escassez de alternativas de que o país dispõe, e na medida em que a ligação ao Brasil surge, por vários motivos, como um passo em larga medida incontornável nesse processo.<sup>4</sup>

---

4 Vale a pena, desde já, mencionar um deles. A integração regional, entendida num sentido geográfico vasto – por exemplo, União Europeia – é com certeza um valor muito importante nas atuais estratégias de internacionalização. Por outro lado, no contexto da globalização, muitos países aproveitaram a dinâmica das últimas décadas para fomentar os laços económicos com mercados distantes e em geral menos acessíveis, Portugal contudo evoluiu ao contrário destas grandes tendências. Com efeito, desde a adesão à Comunidade Europeia e até há poucos anos, Portugal concentrou sobretudo a sua orientação externa em Espanha em detrimento da grande maioria dos outros mercados, incluindo dentro da própria União Europeia (Silva, 2002a; 2008; 2013). Esta orientação, fortemente acalentada nos meios políticos nacionais, condicionou a internacionalização das empresas portuguesas, mas as suas debilidades tornaram-se evidentes a partir da eclosão da crise económica e financeira internacional em 2008, que lhe pôs aliás um certo travão. A esta luz, o relacionamento com o Brasil, ou mais recentemente Angola (a presença portuguesa continua muito escassa em mercados não tradicionais, sobretudo quando vista numa perspetiva duradoura), foi um bom sinal, mas dado o seu relativo pouco peso no conjunto das relações comerciais, de modo algum suficiente para neutralizar os efeitos nocivos

O que importa salientar é que a realização destes estudos produziu uma massa substancial de dados estatísticos e destacou evidências, permitindo confrontar opiniões e perspectivas diferentes, e chegar a um conjunto de conclusões importantes sobre o arcabouço das modernas relações económicas luso-brasileiras, em especial durante as últimas duas décadas. Uma das metodologias mais utilizadas a fim de estudar os intercâmbios bilaterais é a análise cuidada da balança de pagamentos entre os países em causa, da sua estrutura e evolução, em particular dos fluxos principais que a compõem. Nesta base, apresentamos em seguida um certo número de resultados empíricos que foram obtidos, representativos do novo curso destas relações, no que diz respeito ao comércio de bens e serviços, rendimentos de fatores e transferências correntes, isto é, o conjunto dos fluxos que constituem a balança corrente (cf. quadro 1), onde destacaremos o comportamento de algumas das suas rubricas, e ao investimento direto estrangeiro de cada um dos países (cf. gráfico 1 e quadro 2).

### *Os Fluxos Comerciais*

Os fluxos comerciais foram os primeiros em que se notou uma retoma clara (Silva, 2002b: 101-102), ainda na primeira metade da década de noventa, tendência que se reforçou após a implementação do Plano Real (1994) que, estabilizando a economia brasileira, abriu portas à sua internacionalização sustentada e coerente (Baumann, 2010), ainda que se tenha mantido relativamente pouca aberta. No que respeita ao comércio de mercadorias (com sinal fortemente deficitário para Portugal à exceção dos últimos anos), verificou-se uma evolução claramente cíclica, em parte fruto das oscilações cambiais referidas adiante, mas a tendência geral para o seu crescimento manteve-se até aos dias de hoje. Comparando a média dos anos 1990-2000 e 2001-2011, a parte das exportações portuguesas de mercadorias para o Brasil passou de 0,57% do total para 0,79% e a parte das importações de 1,21% para 1,88% (Silva, 2012b: 10). É verdade que são números modestos na avaliação global deste comércio, mas inverteu-se a tendência para a queda relativa dos fluxos de bens que tinha caracterizado as décadas anteriores, e consequentemente a tendência para a sua irrelevância.

No tocante aos desenvolvimentos dos últimos anos, segundo dados fornecidos pela AICEP, entre 2008 e 2012, Portugal melhorou a sua posição como fornecedor do Brasil, passando de 46º para 35º (ganhando 0,09% da quota de mercado), enquanto o número de empresas exportadoras passou de 1296 para 1686. Como cliente, Portugal via no entanto a sua posição deteriorar-se entre os mesmos anos (de 27º para

---

do regionalismo estreito. Sem com isto se querer dizer que as relações com Espanha não devam ser reforçadas, antes pelo contrário, mas não com sacrifício de outras regiões e países com potencial, colocámos em devido tempo, tal como outros autores, reservas a esta estratégia errada de isolamento geográfico (Silva, 2002a), sem grande efeito, aliás.

34°). O comércio luso-brasileiro de mercadorias continua largamente dominado por produtos básicos; em 2012, entre os dez principais produtos exportados de Portugal para o Brasil, só três eram industriais ou semitransformados, e não ocupavam os primeiros lugares; a tendência é ainda mais acentuada do Brasil para Portugal, onde, para o mesmo ano, apenas dois produtos – óleos brutos de petróleo (2709 da NC4) e soja (1201 da NC4) – representavam 67,3% do total importado.<sup>5</sup>

**Quadro 1 - Balança corrente entre Portugal e o Brasil, 2004-2013**  
(Milhões de euros)

	2004			2005			2006			2007			2008		
	Crédito	Débito	Saldo												
<b>Balança Corrente</b>	632	1393	-761	852	1690	-838	1046	1986	-939	1137	2168	-1011	1231	2159	-928
<b>Mercadorias e Serviços</b>	453	1121	-668	545	1339	-794	715	1557	-842	820	1730	-911	927	1720	-793
<b>Mercadorias</b>	154	834	-680	178	975	-796	255	1215	-959	259	1373	-1114	320	1389	-1068
<b>Serviços</b>	298	287	11	367	364	2	460	343	117	561	357	204	606	331	275
<b>Transportes</b>	101	75	26	161	110	51	258	103	155	353	138	215	293	97	196
<b>Viagens e turismo</b>	104	169	-65	116	184	-68	149	176	-27	177	172	5	235	172	63
<b>Rendimentos</b>	142	37	105	256	63	193	276	49	227	275	84	191	236	74	162
<b>Transferências correntes</b>	37	235	-198	51	288	-237	55	379	-324	63	354	-292	69	366	-297
<b>Remessas de emigrantes/imigrantes</b>	7	216	-210	9	268	-259	8	349	-340	8	312	-304	10	332	-322

	2009			2010			2011			2012			2013 (até aut)		
	Crédito	Débito	Saldo	Crédito	Débito	Saldo									
<b>Balança Corrente</b>	1299	1703	-404	1680	1832	-152	1739	2232	-492	1986	2251	-265	1858	1506	-406
<b>Mercadorias e Serviços</b>	889	1168	-279	1319	1432	-113	1582	1861	-278	1780	1815	-34	1572	1133	-521
<b>Mercadorias</b>	294	878	-584	439	1056	-617	584	1491	-907	682	1450	-768	626	851	-193
<b>Serviços</b>	595	290	305	880	375	504	998	370	629	1098	365	734	946	282	714
<b>Transportes</b>	320	78	242	462	103	359	518	123	395	574	127	447	513	102	444
<b>Viagens e turismo</b>	210	155	55	337	183	154	382	167	215	400	161	239	349	119	248
<b>Rendimentos</b>	328	192	136	273	63	210	62	73	-11	100	190	-91	202	146	44
<b>Transferências correntes</b>	81	343	-262	88	337	-249	95	298	-203	106	246	-140	84	228	-159
<b>Remessas de emigrantes/imigrantes</b>	9	310	-301	11	306	-296	9	278	-269	11	226	-215	13	207	-210

Nota: Valores arredondados para milhões

Fonte: Banco de Portugal. Acedido em 29 de janeiro 2014.

Ainda no domínio das trocas comerciais, a sua parte mais dinâmica foi sem dúvida a dos serviços, onde Portugal apresenta vantagens comparativas. Por exemplo, a relação entre o comércio de serviços e o de mercadorias<sup>6</sup> era extremamente baixa no início do processo mas cresceu substancialmente desde então: 10,7% em 1992;

5 Analisando o comércio luso-brasileiro de produtos industriais transformados, segundo a intensidade tecnológica – cálculos do GEE-Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia, coligidos pela AICEP –, entre 2008 e 2012, constata-se que, no respeito às exportações portuguesas, apenas a categoria média-baixa viu crescer a sua parte de 8,8% para 23,2% – a categoria que também mais cresceu em termos gerais nos anos 2000 –, ainda que a categoria média-alta tenha tido uma queda ligeira (-0,5%) e revele uma evolução irregular. As importações do Brasil do mesmo tipo de bens dentro da mesma ordenação, mostra uma evolução praticamente oposta entre os mesmos anos, com a categoria média-baixa diminuindo fortemente a sua parte, de 25,5% para 6,6%, em contraste com a subida das três restantes: alta, média-alta e baixa.

6 Consideramos a relação exportação + importação (serviços) / exportação + importação (mercadorias).

30,2% em 1995; 60,1% em 2005; 71,5% em 2012. Além disso, na última década (cf. quadro 1), as exportações de serviços têm ultrapassado de forma sistemática as de mercadorias, e algumas rubricas dos serviços, em especial os transportes, mas também são de destacar as receitas de turismo, têm atingido por vezes valores próximos da exportação total de mercadorias. Em 2013 (janeiro-outubro), a exportação de serviços para o Brasil, representou 5,5% do total de serviços exportados por Portugal, o que se deve sobretudo à contribuição dos transportes (a participação do Brasil é neste item de 10,7% para o mesmo período) mostrando bem que este é um mercado de relevo no setor; no turismo, o Brasil ocupou em 2012, o 7.º lugar como cliente originando 4,7% das receitas totais. Mais ainda, a balança de serviços bilateral tornou-se, desde 2005, crescentemente superavitária para Portugal.<sup>7</sup>

### *Outros Fluxos Correntes*

Acompanhando “à sua maneira” a evolução do comércio de bens e serviços, os rendimentos de fatores e as transferências correntes têm importância significativa nas transações bilaterais e inscrevem-se numa trajetória clara de crescimento, sobretudo quanto comparamos os dados do quadro 1 com a década anterior (Silva, 2002b: 126-8). Com efeito, em 2011-2012, estes dois fluxos somados (débito + crédito) representaram 16,9% do total correspondente da balança corrente bilateral. A rubrica de rendimentos, onde se destacam sobretudo os rendimentos de capital – lucros repatriados e não reinvestidos, rendimentos de aplicações financeiras diversas, etc. –, é talvez a mais irregular no conjunto dos fluxos correntes, mas tem importância nos dois sentidos, e deu uma contribuição positiva para o saldo corrente português, salvo em 2011-2012 (quadro 1).

Quanto às transferências, onde o fluxo com maior peso na última década é sem dúvida, o das remessas de imigrantes brasileiros em Portugal que, após atingirem um pico em 2006 (com 349 milhões de euros), iniciaram nos anos seguintes um movimento decrescente (226 milhões de euros em 2012), apenas contrariado em 2008. Convém, no entanto, recordar que durante as últimas décadas, as remessas de imigrantes brasileiros só suplantaram as de emigrantes portugueses a partir do ano 2000. Apesar de muita referida nos *media*, talvez por ser recente e se encontrar numa fase de instalação, o impacto da emigração portuguesa para o Brasil nos últimos anos de crise é ainda pouco evidente a este nível, – 8,7 milhões de euros em 2011 para 13,2 milhões nos primeiros dez meses de 2013 –, como referem também Fernandes *et al.* (2013). De salientar ainda, dentro da rubrica transferências correntes, aquelas que são realizadas a outros títulos que não os de remessas de e/imigrantes – no essencial, transferências do setor público, dos sistemas de pensões e segurança social –, as quais cresceram de

---

7 Em 2012, o volume das exportações de serviços foi três vezes superior ao da importação correspondente; cf. quadro 1.

modo significativo do Brasil para Portugal, passando de 30,2 milhões de euros em 2004 para 95,1 milhões em 2012. De todo o modo, ao contrário dos rendimentos, as transferências correntes no seu conjunto deram, na última década, uma contribuição negativa para o saldo da balança corrente portuguesa.

A concluir estas observações sobre os fluxos correntes com o Brasil convém fazer uma breve análise sobre o seu impacto no indicador global desta balança, tanto mais que ele tem grande importância no contexto da balança de pagamentos portuguesa e esteve no deflagrar da crise recente. Com efeito, nota-se uma crescente tendência para o equilíbrio da balança corrente bilateral, sobretudo graças ao crescimento da exportação portuguesa de bens e serviços nos últimos anos. No momento em que escrevemos, ainda não dispomos dos dados completos para 2013, mas tudo indica que este será o ano em que, pela primeira vez, pelo menos desde há várias décadas se verifica um excedente nesta balança embora fundamentalmente causado pela grande queda das importações portuguesas do Brasil.<sup>8</sup> Podemos admitir que se trata de um mero efeito da queda do PIB português nos últimos anos. Mas, independentemente das dificuldades conjunturais do Portugal resgatado de 2011-2014, o que se deve ressaltar é que o Brasil é um dos poucos países com os quais tem relações económicas significativas com tendência de fundo nas últimas duas décadas para algum equilíbrio na balança corrente (Silva, 2012b: 14), o que é importante dada a propensão para défices profundos nesta área (Silva, 2008).

### *Os Investimentos Bilaterais*

Os investimentos portugueses no Brasil, em especial em 1996-2001, foram um dos episódios mais marcantes das relações bilaterais contemporâneas (Silva, 2005), e mesmo da internacionalização portuguesa traduzindo um maior compromisso empresarial com o processo. Efetivamente, neste período, Portugal foi um dos principais investidores no Brasil, com destaque para a participação nas privatizações, e os laços reforçaram-se (Magrinho, 2009), sendo abertos caminhos para o seu aprofundamento. Muito já decorreu sobre essa fase e alguns dos investimentos, onde as empresas portuguesas surgiam inicialmente como “empresas-mãe” são hoje de facto subsidiárias – como a integração da Portugal Telecom na Oi em 2013<sup>9</sup> ou a aquisição da Cimpor por capitais brasileiros, Camargo Correa. Não se pode no entanto inferir que este “*downsizing*” das empresas resulte necessariamente de uma estratégia errada, dado que têm de se ajustar aos recursos de que dispõem e às circunstâncias que encontram frente, que muitas vezes não são previstas com exatidão. Aliás, alguns investimentos do período inicial, de que talvez o exemplo mais evidente seja o da grande distribui-

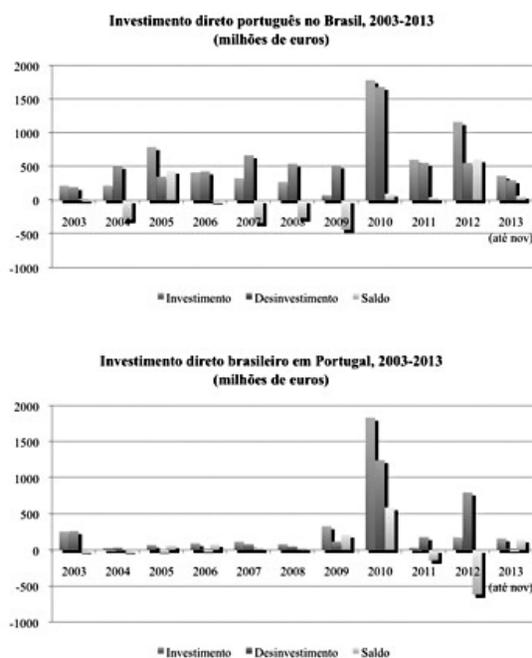
---

8 São -35,7% nos primeiros dez meses de 2013, em relação a igual período do ano anterior.

9 Para uma análise do processo que envolveu a Portugal Telecom no Brasil de 1998 a 2013, ver Fonseca et al. (2013).

ção portuguesa, grupos SONAE-Distribuição e Jerónimo Martins, acabaram por sair do Brasil ao fim de poucos anos, não conseguindo conviver com o ambiente competitivo específico local.<sup>10</sup> Seja como for, e voltando à evolução dos últimos anos, o maior protagonismo das empresas brasileiras bem como a postura mais defensiva das suas congéneres portuguesas – aliados à importância crescente das importações brasileiras de bens e serviços e a realização de investimentos estruturantes brasileiros em Portugal em anos recentes, em parte referidos adiante –, indica que, diferentemente da primeira fase, o Brasil é agora o motor mais evidente do processo bilateral.

**Gráfico 1-** Investimento direto português no Brasil  
e investimento direto brasileiro em Portugal



Fonte: Banco de Portugal – BPstat | Estatísticas online. Disponível em [http://www.bportugal.pt/EstatisticasWeb/\(S\(3kmhqinsexar21eemg1tqunn\)\)/Default.aspx](http://www.bportugal.pt/EstatisticasWeb/(S(3kmhqinsexar21eemg1tqunn))/Default.aspx). Acedido em 31 de janeiro 2014.

10 Na segunda metade da década de 1990, também se revelou um fracasso a tentativa do Grupo Espírito Santo e da Caixa Geral de Depósitos de penetrarem através de aquisições no setor financeiro brasileiro, quando este atravessava uma fase de depuração, atinente à implementação do Plano Real – combate à hiperinflação à qual os bancos se tinham acomodado –, e que lhe permitiu posteriormente um bom grau de resistência ao contágio da crise internacional de 2008-2009 (Silva e Guerra, 2011).

Como se observou na edição do Relatório Anual da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD, 2013: 70-71), Portugal adotou um percurso sinuoso no seu processo de internacionalização pela via do investimento direto estrangeiro, com “grandes saltos” de um destino para outro. A mesma fonte acrescenta que o papel intermediário da Holanda no processo dá um perfil específico ao padrão português de internacionalização neste domínio (ver também Simões e Cartaxo, 2012), evidenciando que o país não tem uma estratégia própria clara, como seria de esperar, na abordagem do investimento no exterior.<sup>11</sup> No caso dos investimentos portugueses no Brasil, notou-se o seu claro declínio a partir de 2002, em parte causado pela falta de continuidade das políticas,<sup>12</sup> a nosso ver traduzindo a dificuldade em deixá-los assumir a dimensão estratégica que lhes cabia. Por outro lado, e sobretudo no que diz respeito aos investimentos com participação pública, nem sempre houve um clima político sereno no que diz respeito ao seu envolvimento no Brasil, independentemente dos resultados obtidos ou das análises baseadas em factos que seria razoável fazer, o que prejudicava a estratégia das empresas em causa com avaliações preconceituosas e altamente subjetivas de um ponto de vista político.<sup>13</sup>

Apesar de tudo, a internacionalização das empresas portuguesas privadas ou públicas para o Brasil foi vasta e profunda e, enquanto foi possível fazer um acompanhamento de perto do processo (ICEP, 2005), durante a primeira década, entre meados dos anos 1990 e meados dos anos 2000, passou rapidamente de uma escassa dezenas de empresas, que muitas vezes mais não dispunham do que de meros entrepostos locais, para várias centenas, abrangendo um grande número de setores, da área financeira ao turismo e à manufatura. Participaram também no

---

11 Segundo dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil em 2013 sobre o *stock* de investimento direto estrangeiro no Brasil em 2011, Portugal tem uma posição irrelevante como investidor final (que segue a lógica das estatísticas oficiais referidas noutra nota), mas surge com 1,8% do total como investidor direto, com um valor da ordem dos 10 mil milhões de USD. A fim de se ter uma ideia da grandeza relativa deste valor, refira-se que United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) a avaliava em 2011, o *stock* total de investimento direto estrangeiro português no exterior como sendo da ordem de 68 mil milhões de USD.

12 Analisando as causas deste declínio, na obra já referida, Cervo (2012: 86) destaca uma delas nos seguintes termos: “o dirigente português Durão Barroso vislumbra desde 2002 outra aposta, complementar ou alternativa para o seu país, a Espanha em vez do Brasil, e nela se esforça por engajar os segmentos dinâmicos da sociedade, inspirado na necessidade de diversificar os rumos da internacionalização (...) Ademais, subtilmente, Barroso pretendia ferir a burocracia brasileira, a cujo potencial de entrave já nos referimos, que tornava a implantação e vida de empreendimentos no país um calvário da origem ao funcionamento. *Dessa forma, a parceria substantiva e estruturante esmorece na política exterior portuguesa, antes mesmo de se haver integrado na política exterior brasileira como opção prioritária*” (itálico do autor).

13 Veja-se, para o caso da Portugal Telecom no tempo da *golden share*, os exemplos referidos em Fonseca *et al.*, (2011).

processo empresas com as mais diversas dimensões e proveniências, embora, como se referiu, os grandes grupos tivessem supremacia na fase inicial (Silva *et al.*, 2003). É importante assinalar que esta internacionalização não assumiu apenas a forma de participações no capital (investimentos de raiz ou aquisições de ações), mas incluiu também vários tipos de alianças e parcerias locais.

Os investimentos brasileiros em Portugal constituem um outro vetor fundamental das relações económicas bilaterais. Aliás, um dos indícios da retoma geral, senão o primeiro, deu-se ainda antes dos anos 90 com a vinda para Portugal de empresas do setor da construção como a Odebrecht e a Andrade Gutierrez, esta através da aquisição a 100% da empresa portuguesa Zagope em 1988. Apesar deste movimento precursor, e na sequência do que se referiu mais atrás, a vinda dos capitais brasileiros permaneceu pouco clara, nomeadamente devido à tendência para canalizar o investimento estrangeiro através de paraísos fiscais.<sup>14</sup> Seja como for, maior ou menor, a presença de Portugal nota-se nas publicações sobre os investimentos brasileiros no exterior.<sup>15</sup> Como é lógico, ao longo de um período tão vasto, movimentos de entrada e saída não podiam deixar de ocorrer (Cechella, 2011) e, assim enquanto várias empresas optaram por sair – por exemplo, Itaú e Marcopolo –, outras vieram mais tarde entrando de uma forma mais consistente, podendo vir a desempenhar um papel destacado no processo bilateral como a Embraer, caso ilustrado adiante.

**Quadro 2 - Posição do Brasil nas entradas e saídas de IDE em Portugal, 2000-2012**  
(% calculada a partir dos valores brutos)

Portugal como recetor e emissor de IDE					
Portugal como recetor (IDE)			Portugal como emissor (IPE)		
Ano	Posição	%	Ano	Posição	%
2000	13ª	0.5%	2000	1ª	27.4%
2001	12ª	1%	2001	3ª	17.1%
2002	11ª	1.8%	2002	3ª	9.4%
2003	12ª	0.8%	2003	4ª	1.9%
2004	17ª	0.1%	2004	4ª	4.3%
2005	17ª	0.3%	2005	5ª	3.6%
2006	16ª	0.3%	2006	3ª	4.3%
2007	17ª	0.4%	2007	3ª	4.5%
2008	16ª	0.2%	2008	4ª	4.7%
2009	11ª	1%	2009	5ª	6.7%
2010	8ª	4.6%	2010	2ª	17.2%
2011	14ª	0.3%	2011	3ª	3.6%
2012	14ª	0.3%	2012	3ª	8.1%

Fonte: Faria et al. (2013). "As relações económicas de Portugal com o Brasil e a China", p. 37.

14 Em 2010, por exemplo, 33,7 % do *stock* de investimento direto estrangeiro (IDE) do Brasil no exterior, estava concentrado em três paraísos fiscais: Ilhas Caimão, Ilhas Virgens e Bahamas (Silva, 2012b: 17).

15 Ver, por exemplo, Campanario et al. (2012: 14-17) e Resende e Cyrino (2008: 44).

Concluindo esta parte, onde sobretudo fornecemos dados empíricos que enformam o processo, importa sublinhar a significativa diversificação das relações económicas com o Brasil, onde surge vários itens relevantes no contexto da balança de pagamentos portuguesa – examinámos com mais detalhe as componentes da balança corrente e uma parte da balança de capital, relacionada com o investimento direto estrangeiro. Basta comparar, por exemplo com outros BRICS, com os quais as relações externas portuguesas também têm crescido significativamente, mas que tendem a concentrar-se num número reduzido de fluxos, para se constatar a importante dimensão que as relações comerciais e financeiras com o Brasil hoje reveste para Portugal.

### **Conceitos Teóricos e Relações Especiais**

Do ponto de vista teórico, e no âmbito da investigação que tem vindo a ser desenvolvida, partiu-se da hipótese que a existência de certas proximidades – língua comum, história partilhada, alguma semelhança cultural – influencia o relacionamento económico entre os países, criando laços entre eles que se tendem a perpetuar, como de resto acontece com outros países dispersos um pouco por todo o mundo, com elos semelhantes. No entanto, é preciso ir além do reconhecimento da hipótese como verdadeira ou altamente provável. Com efeito, apesar destas proximidades, os estudos históricos mostram por exemplo que houve períodos de declínio, outros de expansão rápida ou de estagnação das relações económicas entre países ou grupos de países com estas características. Isto é, a referida influência não se exerce sempre de uma maneira clara e unívoca. Qual a razão destas diferenças? Torna-se pois necessário aprofundar toda esta questão.

Alguns autores referem-se a este tipo de relações como sendo “especiais”, na medida em que, comparando com o caso comum (países A e B, quaisquer), há indiscutivelmente entre eles essa maior afinidade linguística, histórica e cultural, ainda que sujeita a restrições diversas, importa ter isso presente.<sup>16</sup> Um tal enquadramento deverá também facilitar as relações políticas e diplomáticas. Em termos de teoria económica, utilizando a linguagem de Frank den Butter (2012) poderíamos dizer que se trata de economias de transação, em que uma parte das suas relações

---

16 Não é nossa intenção explorar esta questão aqui, mas, não querendo subestimar algumas proximidades culturais entre os dois países nestes domínios, as diferenças também podem ser consideráveis e não devem escapar ao observador mais atento, designadamente às atividades empresariais. Utilizando, por conveniência, os conhecidos critérios de Hofstede (1991) com o objetivo de meramente ilustrar as diferenças culturais entre Portugal e o Brasil, elas são significativas por exemplo em alguns índices como aversão à incerteza e masculinidade. Com efeito, analisando a diversidade e complexidade dos perfis culturais brasileiros, Caldas (2006) alerta também para os perigos de generalizações fáceis a este nível e chama a atenção para o facto: “Brazil is not for beginners”.

“não passa pelo mercado”, podendo dar origem a externalidades que beneficiam os agentes económicos e emergir como “orquestradoras” de redes internacionais. O exemplo mais óbvio é o de uma língua comum a vários países que, evitando a tradução, facilita, *ceteris paribus*, a comunicação e o conhecimento, potenciando em princípio essas relações económicas, além de que certos mercados, como o audiovisual, podem convergir ficando mais integrados e vastos.<sup>17</sup> Sem lhe atribuir um papel decisivo na direção das relações económicas externas dos países em causa, as análises empíricas têm amplamente confirmado a influência deste tipo de fatores, por exemplo no comércio (Helliwell, 1999).

Considerando estes pressupostos, impõe-se responder à questão de saber por que razão fatores, como a língua, história e cultura, exercem uma influência mais importante em certos períodos do que noutros. A tese avançada por vários autores (Bergeijk, 1996; Silva, 2000; 2001) é que, contrariamente ao mundo de economias fechadas cuja lógica prevaleceu em grande parte do séc. XX, quando se verifica uma mais livre circulação de produtos e fatores, como acontece no que se convencionou chamar globalização e marcou a evolução da economia mundial durante as últimas décadas, as condições para a afirmação deste tipo de influências, designadamente as de origem linguística e cultural, são mais favoráveis, na medida em que há mais concorrência e este tipo de vantagens pode contar algumas vezes de forma tangível nos processos de internacionalização. Partindo-se deste pressuposto, escreveu-se no final de *Portugal/Brasil* (Silva 2002b: 242) que as relações económicas entre os dois países, independentemente das ações dos governos e dos seus efeitos temporários, mais ou menos favoráveis, “estavam aí para ficar”, *gostassem ou não*, conquanto aquelas tendências de fundo se mantivessem.

De um ponto de vista de teste empírico, talvez uma das maiores demonstrações da importância destas proximidades, resida no facto de a economia portuguesa, durante as últimas décadas sempre ter reagido de modo bastante favorável aos esquemas de integração formal (Silva, 1990): EFTA em 1960, Acordo com o Mercado Comum a partir de 1973 e adesão à Comunidade Europeia em 1986, considerando aqui também o impacto da Espanha nas suas relações externas. Ora, o crescimento das relações com o Brasil a partir dos anos 1990 não surge no contexto de qualquer integração económica formal e da sua lógica discriminatória, na medida em que favorece produtores menos eficientes dos estados membros dos espaços integrados em detrimento de produtores mais eficientes situados no exterior. Mesmo a parceria entre a União Europeia e o Brasil, independentemente da sua desejabilidade (Grevi, 2013), tem encontrado muitos escolhos pela frente e as negociações, tanto com o Brasil como com o Mercosul, têm-se arrastado ao longo dos anos sem grandes efeitos práticos. Ora, as proximidades, por exemplo linguísticas e culturais,

---

17 Para uma aplicação à língua portuguesa, ver Reto (2012).

atenuam ou até eliminam obstáculos à livre circulação e assim o ressurgimento das relações económicas luso-brasileiras distingue-se claramente dos exemplos que citámos. Como o estudo empírico de Eichengreen e Irwin (1998) evidenciou para o caso dos laços históricos, tem-se atribuído muitas vezes incorretamente a outros fatores, incluindo à própria integração formal, uma influência sobre as relações comerciais bilaterais que na verdade pertence àqueles.

As relações entre Portugal e o Brasil integram ainda claramente o que é designado em termos teóricos, próprios da economia internacional, como relações assimétricas, em particular dentro da lógica entre a pequena e a grande economia. Estas relações, como se defendeu em termos gerais em Silva (2013), precisam de convir a certas orientações de política para serem otimizadas e se tirar delas todas vantagens possíveis. Como a pequena economia não pode influenciar os “termos de troca” com a sua parceira maior,<sup>18</sup> aquela tem de se posicionar de forma a tirar partido das dinâmicas geradas pela grande economia, com o seu vasto mercado. Em particular, dada a multiplicidade de interesses da grande economia, a pequena economia não deve ficar passiva terá de selecionar as áreas onde dispõe de vantagens comparativas no relacionamento mútuo e, enriquecendo-as, explorar de forma consequente e profunda o processo bilateral.

### **O Papel da Economia no Relacionamento Estratégico: Multilateralismo *versus* Bilateralismo e Vínculos Linguísticos e Culturais na Globalização**

No pós-guerra, com a independência das novas nações e o fim progressivo dos velhos impérios coloniais, em vez de relações de força houve condições para que o fator económico assumisse uma importância maior no relacionamento estratégico dos países. Este processo foi também estimulado pela maior cooperação internacional instituída a partir dos Acordos de Bretton Woods, celebrados em 1944, resultante das lições aprendidas com as catástrofes políticas e económicas da primeira metade do século XX, entre elas duas guerras mundiais. Nesta perspetiva, são de destacar para a área monetária e cambial, o Fundo Monetário Internacional e na área comercial o General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) e a sua sucessora, a Organização Mundial de Comércio, a funcionar desde 1995. Obviamente, estamos hoje bem longe da letra inicial daqueles acordos, mas muito foi preservado e até aprofundado, em particular no que respeita à liberdade de circulação dos fluxos comerciais e financeiros e ao estabelecimento de um conjunto de regras que facilitam e enquadram os diversos tipos de transações internacionais.

Como é natural, as relações políticas e de segurança não perderam a importância neste contexto, mas devem ser agora abordadas de uma forma mais abrangente e

---

18 Para detalhes, ver a fonte citada.

realista. Como há muito foi evidenciado por Cooper (1980) para o caso da Aliança Atlântica, a interdependência económica crescente não só tem impacto na política económica, devendo conduzir a uma maior coordenação geral, como deve ainda integrar a problemática de segurança a fim de ganhar consistência. Isto é ainda mais verdade nos nossos dias, com a emergência de novas áreas de interesse mundial – ou pelo menos para vastos grupos de países –, entre outras, o ambiente, o terrorismo e a pirataria bem como de novos atores no contexto internacional como as grandes empresas e as organizações não-governamentais.

Deve-se assinalar que estes novos enquadramentos internacionais, numa ótica multilateral e de uma certa cooperação geral, de que a formação do G20 é um dos melhores exemplos recentes, com os seus altos e baixos, não reduzem a importância das relações bilaterais. De certa maneira, a globalização e os atuais enquadramentos internacionais, com a erosão de instrumentos tradicionais como as tarifas ou até mesmo, em vários casos, as moedas nacionais como na Zona do Euro, erosão que a crise internacional, desencadeada a partir de 2007-2008 não pôs no fundamental em causa, tendem a valorizar ainda mais os contactos bilaterais como reconhecem Bergeijk (2009: 184) e Heydon e Woolcock (2009). Por maioria de razão, esta lógica é igualmente válida para o caso das “relações especiais”, baseadas na língua, história e cultura, que são um dos objetos centrais deste estudo. Com efeito, algumas das grandes linhas de diferenciação que permanecem à escala mundial e que sempre desempenharam um papel importante nos intercâmbios entre países situam-se agora a este nível.

O facto dos relacionamentos estratégicos terem, nos atuais contextos, uma componente económica forte, em particular na base de fluxos reais, e das relações culturais *latu sensu* – língua, história e cultura, na aceção referida atrás – serem agora reconhecidamente relevantes para propósitos económicos, dá novas dimensões aos laços luso-brasileiros, que estiveram durante muito tempo adormecidos e que urge agora saber aproveitar, seja numa base bilateral, da lusofonia ou de outras associações internacionais possíveis e relevantes. Claro, não podemos assegurar que tal ou tal investimento ou ação de comércio externo, derive fundamentalmente dos factos referidos atrás como proximidades, mesmo que se apresentem como tal, embora os estudos tenham revelado que tal dimensão não deve ser negligenciada. Na figura 1, chamamos a atenção para o caso dos investimentos da Embraer em Portugal (Cechella *et al.*, 2014), onde, dado o alto valor acrescentado desta indústria, se verificava uma forte concorrência europeia e mundial visando atraí-los. Apesar disso, depois da aquisição em 2005 das OGMA-Oficinas Gerais de Material Aeronáutico, situadas em Alverca, a Embraer fez os maiores investimentos brasileiros de raiz dos últimos anos, na cidade de Évora.

**Figura 1 - Distribuição mundial das subsidiárias da Embraer**



Fonte: Cechella e Silva (2013). "Internacionalização da Embraer: A importância da localização em Portugal", p. 150.

A concluir esta secção, torna-se claro que embora a tendência para um maior relacionamento entre Portugal e o Brasil tenha uma base natural consistente, políticas e orientações são necessárias para otimizar o seu potencial. Este é o foco da parte final deste trabalho.

### **Na Via de uma Maior Articulação Económica entre os Dois Países**

Dado que existem condições para uma parceria sólida entre as economias portuguesa e brasileira, a fim de aproveitar as oportunidades é fundamental que haja um bom conhecimento da sua base e das tendências de evolução de cada uma, para que o processo seja devidamente contextualizado e impulsionado. É importante pois conhecer bem a economia do outro parceiro, as suas características principais, sobretudo quando relevantes para as relações recíprocas. No que diz respeito à economia brasileira, devem ser ressaltados certos aspetos atinentes às suas transformações estruturais ou a mudanças que têm sido essenciais na via de uma melhor gestão macroeconómica. Referimos, em seguida, alguns deles.

Ainda que continue especializada em produtos básicos – matérias-primas agrícolas, alimentares e minerais, mais recentemente também energia –, onde dispõe de vantagens comparativas assinaláveis, permitindo desenvolver uma economia avançada baseada em recursos, é muito importante sublinhar a grande diversificação que se registou neste plano ao longo das últimas décadas.<sup>19</sup> Com efeito, a estrutura das

<sup>19</sup> Isto é especialmente evidente no caso da agricultura, analisando as origens da Embrapa e as grandes mudanças que introduziu na economia brasileira, Martha Jr. *et al.* (2012: 204) referem: "A agricultura brasileira é um caso de sucesso. O país que até aos anos 1960 recebeu siste-

suas exportações de bens é hoje muito diferente do que era em meados do séc. XX para não referirmos a situação anterior a 1929 e aos primeiros ciclos de matérias-primas da sua existência, assentes em geral na exploração de um único produto. Ainda em 1962, o café representava 53% das exportações brasileiras (Baer, 2009: 68), enquanto em 2009, os produtos básicos no seu conjunto representavam cerca de 40% do total exportado (Baumann, 2010: 39), embora nos anos 2000 tenham aumentado a sua parte devido a preços internacionais favoráveis, conduzindo a uma certa “re-primarização” das exportações brasileiras. No que respeita à diversificação da economia, como salientaram Fishlow e Bacha (2010), países como a Argentina, ficaram muito aquém de um sucesso comparável, em particular no domínio da agricultura, na medida em que, o Brasil se tornou de facto menos dependente de um número muito limitado de bens. Isto não quer dizer que a situação seja satisfatória e que o Brasil não deva preservar na política de diversificação, em particular no que diz respeito a uma menor dependência direta de recursos naturais. O mesmo se passa no que tange à busca de melhorias de competitividade, produtividade e inovação, onde permanece atrasado em vários domínios importantes ou a velocidade de mudança é lenta. De todo o modo, numa perspetiva multissecular, grandes mudanças foram realizadas com êxito, mostrando o caminho no sentido de novas melhorias substanciais.

Em termos cambiais, e após os primeiros anos de “quase” estabilidade, o real passou ao regime flutuante no início de 1999. Embora este regime possa trazer algumas complicações para a gestão macroeconómica do Brasil, nomeadamente no que diz respeito às suas relações com os parceiros comerciais, dada a volatilidade cambial inerente e os riscos que envolve, por exemplo na sequência de criação monetária significativa por parte de outros países como tem acontecido com os Estados Unidos da América, tem havido capacidade de gerir o regime de flexibilidade. Com efeito, o real tem conhecido movimentos alternados de alta e baixa, mais no sentido desta última em 2012-2013, em relação às principais moedas como o dólar e o euro, mas sem que tal tenha comprometido seriamente a competitividade brasileira, pon-do no entanto o setor industrial à prova, exigindo-lhe melhorias qualitativas. Além disso, a criação de um volume significativo de reservas cambiais nos últimos anos, acompanhando uma redução dos níveis de endividamento externo comparando

---

maticamente donativos alimentares vindos do estrangeiro e que até aos anos 1980 ainda era um grande importador de produtos alimentares, viu a sua agricultura mudar profundamente. A agricultura tradicional que prevaleceu no Brasil até aos anos 1970 *foi progressivamente transformada nas décadas seguintes numa agricultura moderna e altamente competitiva baseada na ciência.* Os mesmos autores acrescentam “Paralelamente a esta transformação do setor primário, os setores da indústria e serviços diretamente ligados à agricultura também se tornaram dos maiores e mais competitivos à escala mundial.” (idem; itálicos do autor)

---

com décadas anteriores, permite algum grau de intervenção no mercado de câmbios, visando a moderação, em caso de volatilidade extrema ou do aparecimento de tendências que se afastam dos bons fundamentos económicos.

Nas últimas duas décadas, tendo em conta a vastidão dos seus recursos e os horizontes mais favoráveis trazidos pela estabilidade económica, em particular um clima de maior previsibilidade não necessariamente de crescimento económico elevado, o Brasil tem funcionado como um imã para o investimento direto estrangeiro. Assim, segundo dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil em junho de 2013, o *stock* de investimento direto estrangeiro passou de 42 mil milhões de USD em 1995, para 163 em 2005 e 589 em 2011; em termos de entradas, em 2012, o Brasil situou-se em 4.º lugar à escala mundial, logo após os Estados Unidos, a China e Hong Kong-China, com 65 mil milhões de USD (UNCTAD, 2013: xiv).<sup>20</sup> Simultaneamente, no quadro desta dinâmica, o país também se tornou um importante investidor externo (Cechella, 2011), podendo jogar nos dois tabuleiros do investimento direto estrangeiro.

Em termos sociais e políticos, consolidou-se uma vasta e crescente classe média e, apesar do Brasil permanecer um país com grandes desigualdades de rendimento, onde largas faixas da população bem como regiões continuam a necessitar ser plenamente integrados no progresso, tem havido importantes avanços neste domínio bem como, em contraste claro com outros países do “Sul” com os quais é habitualmente comparado, o carácter *inclusivo* do processo político brasileiro das últimas décadas, extensível no essencial aos movimentos sociais desencadeados em 2013, lhe dá uma maior força e projeção mundiais, o que foi salientado por autores como Acemoglu e Robinson (2012: 459-460) na sua obra de referência *Why Nations Fail*.

Em resumo, a economia brasileira, não obstante o fraco crescimento relativo desde os anos de 1980, em comparação com outros BRICS, a persistência de grandes estrangulamentos estruturais como nos transportes e energia, e o caminho estreito da gestão conjuntural<sup>21</sup> emerge como um espaço de grande potencial, capaz de avançar para uma maior maturidade económica, sendo ainda capaz de se integrar na economia mundial com um grau de sofisticação elevado, a exemplo do que aconteceu na agricultura moderna e na aeronáutica. Noutro plano, também conseguiu criar marcas fortes, que se internacionalizaram, como InBev, Natura e Havaianas.

---

20 Ainda que a série estatística não seja a mesma (*Boletim Raios X dos Investimentos* – FIESP – CIESP), a entrada de investimento direto estrangeiro no Brasil em 2013 teria sido de uma ordem equivalente com 65,2 mil milhões de USD, portanto um valor equivalente ao do ano anterior.

21 A luta contra a inflação impõe a manutenção de taxas de juro relativamente elevadas, freando o crescimento e, simultaneamente, expondo a economia a pressões especulativas, embora também tenha uma função racionalizadora dos investimentos.

Todavia, uma melhoria sistémica que replique estes casos e faça sentir os seus efeitos no conjunto da economia, ou pelo menos numa grande parte dela, será sempre um objetivo que requer muito engenho, esforço e tempo para ser atingido, no longo prazo.

Nesta breve síntese da economia brasileira, feita à luz do propósito principal deste artigo, a análise das relações económicas luso-brasileiras, procurámos evitar o problema das opções de política económica que se colocam aos decisores, por vezes com impacto forte não só conjuntural mas também no médio/longo prazo, e sobre as quais há naturalmente viva discussão interna e externa<sup>22</sup>. Visámos sobretudo demonstrar o seu potencial e a capacidade efetiva de mudança, bem como algumas características que lhe são mais acentuadas (por exemplo, a tendência para a volatilidade, não só cambial, mas também a outros níveis, dado o peso que as “*commodities*” e os recursos naturais em geral têm na evolução da economia brasileira). Impõe-se agora, em termos similares, traçar um breve perfil da economia portuguesa com relevância para a parceria com o Brasil.

Com a adesão à Comunidade Europeia em 1986, a economia portuguesa dispôs de condições mais favoráveis para a sua modernização, mas o processo revelou-se extremamente complexo. Após um período inicial (1986-1991), onde se verificou um elevado crescimento baseado em grandes obras de infraestrutura e no setor da construção em geral, bem como um aumento substancial das despesas públicas, em detrimento claro dos bens e serviços transacionáveis. Este enviesamento da política pública nunca foi verdadeiramente corrigido e manteve-se no essencial até à primeira década do séc. XXI (Silva, 2008, 2013). Na medida em que a integração na Europa e o seu aprofundamento, em particular no quadro do Mercado Único e da Moeda Única, pressupunham medidas que dessem muito maior atenção, senão prioridade, à competitividade internacional (preparando-se efetivamente para esse clima mais concorrencial), aquela política não poderia deixar de ter um forte impacto negativo, com a tendência crescente, sobretudo desde final dos anos 1990, para a estagnação económica e o agravamento ou manutenção de desequilíbrios macroeconómicos profundos – com destaque para o corrente e o público. Em geral, os progressos da produtividade, também foram extremamente lentos no período e não permitiram recuperar atrasos, em certos casos históricos. A partir de 2008, com a crise económica e financeira internacional, a situação da economia portuguesa que já padecia de fortes debilidades estruturais e conjunturais, agravou-se fortemente com o aumento da dívida pública e outros indicadores da crise como por exemplo, as falências no setor bancário e os seus enormes custos para o erário público. Em 2011, o governo português viu-se compelido a aceitar, pela terceira vez

---

22 Veja-se o caso da relação entre política fiscal e a tendência para a apreciação da taxa de câmbio real em Badia e Segura-Ubierno (2014).

desde o final da década de 1970, as condições de um resgate financeiro internacional, a fim de poder continuar a financiar as suas atividades em condições regulares. Mas, a “fuga” para a lógica do resgate e da assistência financeira foi também a “fuga” a enfrentar os desafios estruturais que se perfilam diante da economia portuguesa, em particular em termos de reforço da competitividade e da inovação, concentrando-se essencialmente em aspetos conjunturais e de “navegação à vista” (Silva, 2012a). Seja como for, a economia portuguesa também tem potencial, designadamente nas suas relações externas e, depois de uma tão longa estagnação e incapacidade para superar as dificuldades, e tendo chegado ao ponto a que chegou, uma inversão mais promissora acabará por ocorrer, mais cedo ou mais tarde.

Evidentemente, não é nossa intenção finalizar este ponto apresentando um catálogo de medidas conducentes a um maior aproveitamento e benéfica articulação das relações bilaterais. As duas economias deverão partir das suas vantagens comparativas e da experiência adquirida na internacionalização. *Grosso modo*, a economia brasileira baseia-se nos seus recursos, vastos e variados, que, em alguns casos evoluíram para níveis elevados de competitividade e afirmação internacionais (e.g., agricultura e aeronáutica); a economia portuguesa evidencia vantagens em certos setores, em particular serviços, e dispõe de um número bem mais limitado de recursos. Devido à dinâmica empresarial, ganhos mútuos acrescidos podem ser extraídos por exemplo de áreas como a energia (Eiras, 2013) ou da aeronáutica (Cechella *et al.*, 2014), rumo a níveis mais avançados de entrelaçamento que permitam criar *clusters* e maior participação conjunta em cadeias de valor globais, tirando partido das maiores facilidades de integração.<sup>23</sup> O que deve ser sublinhado é que, depois de duas décadas de relacionamento económico mais intenso, de um ponto de vista histórico, torna-se necessário refletir sobre o caminho percorrido e estabelecer orientações mais claras e detalhadas de convergência, adaptadas às circunstâncias e à sua evolução, que permitam otimizar estas relações, aproveitando todo o seu potencial.

### **Conclusão**

Com os anos 1990 e a chegada do séc. XXI iniciou-se uma nova página das relações económicas entre Portugal e o Brasil. O processo deve ser claramente associado à maior circulação geral de bens, serviços e fatores, induzida pela globalização e a integração regional, dando-lhe solidez e continuidade. Neste ambiente, com um clima mais concorrencial à escala mundial, os agentes económicos procuram tirar partido das mais diversas vantagens que possam usufruir, incluindo com países e regiões relativamente distantes. O contraste é claro com o que se passou em várias

---

23 Um dos últimos investimentos importantes brasileiros em Portugal foi realizado no setor da saúde, em dezembro de 2013, com a aquisição da HPP Saúde pela Amil Participações no valor de 109 milhões de USD (em *Boletim Raio X dos Investimentos*, FIESP – CIESP).

décadas do meio do séc. XX, quando as relações políticas e diplomáticas entre os dois países eram por vezes intensas, mas acompanhadas de raquitismo comercial e financeiro (Sousa, 2012), isto é, sem substância económica. Naturalmente, a evolução ao longo das últimas duas décadas não foi linear e os fluxos desenvolveram-se de forma desigual, mas o facto de as conjunturas decorrentes do ciclo económico raramente terem coincidido nos dois países não tirou força a esta dinâmica bilateral. Em particular, deve ser destacado o papel dos investimentos portugueses e brasileiros que, apesar das vicissitudes que alguns deles têm passado, deram outra dimensão estratégica ao processo, como foi aliás sublinhado por vários autores que se debruçaram sobre o assunto.

Este artigo provou que, durante as últimas duas décadas, as relações económicas entre Portugal e o Brasil se desenvolveram e fortaleceram em várias direções. Mostrou-se também que existe uma base teórica consolidada que explica o novo curso do processo bilateral. Não se quer aqui sobrestimar o potencial da economia brasileira, por exemplo aceitando sem discussão a lógica de crescimento algo linear atribuída aos BRICS na primeira década dos anos 2000, estamos conscientes dos grandes desafios que tem pela frente no sentido da sua transformação qualitativa. Aliás, como o próprio caso português evidenciou desde os anos 1990, dar com sucesso estes saltos qualitativos está longe de poder ser considerado um dado adquirido. Seja como for, Portugal à sua escala e com os alertas apropriados é provavelmente o país que está em melhores condições de tirar partido da ascensão internacional brasileira e tem tudo a ganhar se o fizer ao abrigo de uma visão estratégica e não de uma lógica de retalho.

## Referências

- Acemoglu, D. e Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile Books.
- Badia, M. M. e Segura-Ubiergo, A. (2014). "Real Exchange Rate Appreciation in Emerging Markets: Can Fiscal Policy Help?", *IMF Working Paper*, WP/14/1, International Monetary Fund.
- Baer, W. (2009). *A Economia Brasileira*. 3ª edição revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Nobel.
- Baumann, R. (2010). "Brazilian external sector so far in the 21<sup>st</sup> century". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53, Special edition, pp. 33-53.
- Bergeijk, P. A. G. van (1996). "The significance of political and cultural factors to international economic relations", em C. P. Japma e A. Rhoen (eds.) *International Trade: A Business Perspective*. London: Longman/Open University of Netherlands, pp. 195-202.

- Bergeijk, P. A. G. van (2009). *Economic Diplomacy and the Geography of International Trade*. Cheltenham/UK: Edward Elgar.
- Butter, F. A. den (2012). *Managing Transaction Costs in the Era of Globalization*. Cheltenham/UK: Edward Elgar.
- Caldas, M. P. (2006). "Conceptualizing Brazilian Multiple and Fluid Cultural Profiles". *Management Research* Vol. 4, n.º 3, pp. 169-180.
- Campanario, M. de A., Stal, E. e Silva, M. N. da (2012). "Outward FDI from Brazil and its Policy Context, 2012". *Columbia FDI Profiles*, Columbia University: Vale Columbia Center on Sustainable International Investment.
- Carvalho, A. F. S. (2013). *M&A as the Portuguese route to Brazil*. Relatório de projeto, "Master Degree in Management", Nova – School of Business and Economics, Lisboa.
- Cechella, C. (2009). "Os investimentos brasileiros em Portugal: um estudo de três casos", em J. R. Silva e A. C. Q. Barbosa (eds.), *Estado, Empresas e Sociedade: Um mosaico luso-brasileiro*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 131-147.
- Cechella, C. (2011). *A Globalização e a Internacionalização das Empresas Brasileiras em Portugal*. Cascais: Principia.
- Cechella, C. e Silva, J. R. (2013). "A internacionalização da Embraer: A importância da localização em Portugal", em J. R. Silva e A. C. Q. Barbosa (eds.), *Desafios Econômicos e Gerenciais das Relações Luso-Brasileiras: Uma Década em Perspectiva*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 147-160.
- Cechella, C., Franco, G. H. B., Silva, J. R. e Dentinho, T. P. (2014). "New dimensions of Brazilian economy internationalization: Portugal as a strategic location for EMBRAER's investments and their impact on the regional economy", *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n.º 35, pp. 3-13.
- Cervo, A. L. (2012). *A Parceria Inconclusa: As Relações entre Portugal e o Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço.
- Cervo, A. e Magalhães, J. C. de (2000). *Depois das Caravelas: As Relações entre Portugal e o Brasil, 1808-2000*. Brasília: IBRI, Editora UnB.
- Cooper, R. N. (1980). *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*. New York: Columbia University Press,
- Costa, C. G. (2005). *A Cultura como Factor Dinamizador da Economia: Os Investimentos Portugueses no Brasil*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas/Universidade Técnica de Lisboa.
- Costa, C. G. (2006). "Proximidade cultural e dinamismo económico: porque investem as empresas portuguesas no Brasil", *RAE – Revista de Administração de Empresas*, Vol. 46, Edição Especial Minas Gerais, pp. 35-47.

- Eichengreen, B. e Irwin, D. A. (1998). "The role of history in bilateral trade flows", em J. A. Frankel (ed.), *The Regionalization of the World Economy*. Chicago: NBER/The University of Chicago Press, pp. 33-57.
- Eiras, R. (2013). "Brasil: Os desafios da GALP Energia no novo mundo do petróleo", em J. R. Silva e A. C. Q. Barbosa (eds.), *Desafios Económicos e Gerenciais das Relações Luso-Brasileiras: Uma Década em Perspectiva*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 263-270.
- Faria, A., Barros, A. M., Oliveira, D. e Infante, S. (2013). *As Relações Económicas de Portugal com o Brasil e a China*. Seminário da Licenciatura em Economia, Relatório Final Grupo 2.04, Ano letivo 2012-2013, Instituto Superior de Economia e Gestão/Universidade de Lisboa.
- Fernandes, C. M. A., Bandeira-de Mello, R. e Zanni, P. P. (2012). "O papel dos fatores políticos na internacionalização de empresas: o caso de Energias de Portugal (EDP) no Brasil", *Cadernos EBAPE.BR* Vol. 10, n.º 2, pp. 435-455.
- Fernandes, D. M., Nunan, C. e Peixoto, J. (2013). "Novas ondas atlânticas: Os movimentos migratórios entre Portugal e o Brasil nos primórdios do século XXI", em J. R. Silva e A. C. Q. Barbosa (eds.), *Desafios Económicos e Gerenciais das Relações Luso-Brasileiras: Uma Década em Perspectiva*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 59-73.
- Fishlow, A. e Bacha, E. (2010). "Recent Commodity Price Boom and Latin American Growth: More than new bottles for an old wine?", *Working Papers* TD 03/2010, Itaú Unibanco Macroeconomic Research Department.
- Fonseca, C. S. (2010). "Intenções versus desempenho: O Brasil na política externa portuguesa". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (2), pp. 49-69.
- Fonseca, M. J. M. da, Silva, J. R. e Menezes, A. M. F. (2009). "The internationalization of Portugal Telecom and its impact on the company's organizational structure". *International Journal of Engineering and Industrial Management* Vol. 1, n.º 1, pp. 209-230.
- Fonseca, M. J. M. da, Silva, J. R. e Menezes, A. M. F. (2011). *Internationalization under Strains: The Case of Portugal Telecom in Brazil from the Perspective of its Investments, Financial Performance and Returns*. Comunicação apresentada em "7<sup>th</sup> Iberian International Business Conference: Iberian Firms in a New World", ISEG, Lisboa, 7-8 de outubro.
- Fonseca, M. J. M. da, Teixeira, M. E., Silva, J. R. e Menezes, A. M. F. (2013). "Portugal Telecom no Brasil, 1998 a 2013: Dos primeiros tempos à experiência Vivo e à participação e fusão com Oi", em J. R. Silva e A. C. Q. Barbosa (eds.), *Desafios Económicos e Gerenciais das Relações Luso-Brasileiras: Uma década em perspectiva*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 211-230.
- Grevi, G. (2013). "The EU and Brazil: Partnering in an uncertain world?", *CEPS Working Document* n.º 382, maio.
- Guedes, A. L. (2008). "Negócios internacionais: estratégias de investimento no contexto luso-brasileiro". *Comportamento Organizacional e Gestão* Vol. 14, n.º 1, pp. 29-43.
- Guedes, A. L., Wanderley, S. e Faria, A. (2013). "Governança e gestão internacional: Investimentos e participações acionárias no contexto luso-brasileiro", em J. R. Silva e A. C. Q.
-

- Barbosa (eds.), *Desafios Económicos e Gerenciais das Relações Luso-Brasileiras: Uma Década em Perspectiva*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 95-112.
- Helliwell, J. F. (1999). "Language and trade", em A. Breton (ed.), *Exploring the Economics of Language*. Ottawa: New Canadian Perspectives/Canadian Heritage, pp. 5-30.
- Heydon, K. e Woolcock, S. (2009). *The Rise of Bilateralism: Comparing American, European and Asian Approaches to Preferential Trade Agreements*. Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press.
- Hofstede, G. (1991). *Cultures and Organizations: Intercultural Cooperation and its Importance to Survival*. London: HarperCollinsBusiness.
- ICEP (2005). *Os Investimentos Portugueses no Brasil*. São Paulo: Delegação ICEP de São Paulo.
- Kalotay, K. (2012). "Does it matter who invest in your country?" *Columbia FDI Profiles*. Columbia University: Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, 30 de abril.
- Leal, C. M. (2012). *Os Investimentos das Empresas Portuguesas no Brasil: Uma Experiência de Diplomacia Económica?*. Porto: CEPESE/Fronteira do Caos (Editores).
- Magrinho, A. (2009). "Portugal e Brasil: Uma parceria para a economia global" em J. R. Silva e A. C. Q. Barbosa (eds.), *Estado, Empresas e Sociedade: Um Mosaico Luso-Brasileiro*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 31-46.
- Martha Jr, G. B., Contini, E. e Alves, E. (2012). "Embrapa: Its origins and changes", em W. Baer (ed.), *The Regional Impact of National Policies: The case of Brazil*. Cheltenham/UK: Edward Elgar, pp. 204-226.
- Mendonça, A., (ed.) (2001a). *O Investimento Directo das Empresas Portuguesas no Brasil: Sectores, Tipo de Operações e Determinantes Fundamentais, 1996-1999*. Documento de Trabalho n.º 32, GEPE, Lisboa.
- Mendonça, A., (ed.) (2001b). *O Investimento Directo das Empresas Brasileiras em Portugal: Sectores, Tipo de Operações e Determinantes Fundamentais, 1996-1999*. Documento de Trabalho, n.º 33, GEPE, Lisboa.
- Mouta, P. M. G. (2012). *Portugal Telecom's Strategic Partnership with Oi: The Value Creation Potential*. Relatório de Projeto. "Master Degree in Management", Nova – School of Business and Economics, Lisboa.
- Peixoto, J. e Sabino, C. (2009). "Imigração brasileira em Portugal: Novas tendências", em J. R. Silva e A. C. Q. Barbosa (eds.), *Estado, Empresas e Sociedade: Um Mosaico Luso-Brasileiro*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 149-165.
- Resende, P. T. V. e Cyrino, A. B. (2008). "The transnationalization of supply chain management: The experience of Brazilian industrial companies", em K. P. Sauvant (ed.), *The Rise of Transnational Corporations from Emerging Markets: Threat or Opportunity?*. Cheltenham/UK: Edward Elgar, pp. 32-54.
- Reto, L., (ed.) (2012). *Potencial Económico da Língua Portuguesa*. Alfragide: Texto Editores.

- Saraiva, J. F. S. (2000). "500 anos de relações entre Brasil e Portugal". *Revista Brasileira de Política Internacional* Vol. 43, n.º 1, pp. 189-191.
- Silva, J. R. (1990). "Luso-American economic relations and Portuguese membership of the European Community" em *Portugal an Atlantic Paradox: Portuguese/US Relations after the EC Enlargement*. Lisboa: Ed. Institute for Strategic and International Studies, pp. 77-139.
- Silva, J. R. (1994). "La nouvelle géopolitique de l'économie portugaise". *Lusotopie* Vol. 1, n.º 1-2, Junho, Éd. L'Harmattan, pp. 51-73.
- Silva, J. R. (1999). "Les relations économiques luso-brésiliennes au temps de la mondialisation". *Lusotopie* Vol. VI, pp. 55-89.
- Silva, J. R. (2000). "O factor linguístico na economia global". *Revista de Gestão e Economia* n.º 0, Universidade da Beira Interior, pp. 11-18.
- Silva, J. R. (2001). *Language Areas in the Global Economy*. Documento de Trabalho n.º 05/01, CEDIN, ISEG, Lisboa.
- Silva, J. R. (2002a). "Tberismo 'localista' ou internacionalização dinâmica? A identidade económica de Portugal na encruzilhada". *Lusotopie* Vol. IX, n.º 2, pp. 179-182.
- Silva, J. R. (2002b). *Portugal/Brasil: Uma Década de Expansão das Relações Económicas, 1992-2002*. Lisboa: Editora Terramar.
- Silva, J. R. (2005). "A internacionalização das empresas portuguesas: a experiência brasileira". *RAE - Revista de Administração de Empresas* Vol. 45, pp. 102-115.
- Silva, J. R. (2006). "As relações económicas luso-brasileiras após 1986", em A. Romão (org.), *A Economia Portuguesa 20 Anos após a Adesão*. Coimbra: Edições Almedina, pp. 551-572.
- Silva, J. R. (2008). *Internationalization Strategies in Iberoamerica: The Case of Portuguese Trade*. *Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)*, Project Documents collection, United Nations Publication, Santiago do Chile.
- Silva, J. R. (2012a). "Crise em Portugal e na Europa: O momento para repensar os caminhos da teoria e da política económicas" em J. R. Silva (org.), *Portugal, a Europa e a Crise Económica e Financeira Internacional*. Colecção Económicas, II Série, n.º 21. Coimbra: Almedina, pp. 159-180.
- Silva, J. R. (2012b). "Laços económicos com o Brasil: um imperativo estratégico para Portugal". *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão* Vol. 11, n.º 2-3, pp. 2-20.
- Silva, J. R. (2013). "A integração mundial da pequena economia e o caso português", em J. C. Lopes, J. Santos, M. St. Aubyn e S. Santos (ed.), *Estudos de Homenagem a João Ferreira do Amaral*. Coimbra: Almedina, pp. 623-659.
- Silva, J. R., Fernandes, F. C. e Costa, C. G. (2003). "Empresas e subsidiárias portuguesas no Brasil: um panorama". *Prospectiva e Planeamento* Vol. 9, n.º especial, pp. 97-121.
-

- Silva, J. R. e Guerra, G. C. (2011). "O sector financeiro do Brasil face à crise internacional" em A. C. Q. Barbosa e J. R. Silva (eds.), *Economia, Gestão e Saúde: As Relações Luso-Brasileiras em Perspectiva*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 101-124.
- Silva, J. R. e Barbosa, A. C. Q. (eds.) (2013). *Desafios Económicos e Gerenciais das Relações Luso-Brasileiras: Uma Década em Perspectiva*. Lisboa: Edições Colibri.
- Simões, V. C. e Cartaxo, R. M. (2012). "Outward FDI from Portugal and its policy context, 2012". *Columbia FDI Profiles*. Columbia University: Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, 17 de julho.
- Sousa, V. A. (2012). *Comércio entre Portugal e Brasil no Transcorrer do Século XX: A Câmara Portuguesa de Comércio e Indústria do Rio de Janeiro*. Tese de Doutoramento apresentada na Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- UNCTAD (2013). *World Investment Report: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. New York: United Nations.

# Brasil: a Potência do Petróleo Marítimo

Ruben Eiras

*Diretor do Programa Segurança Energética da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento. Doutorando pelo ISCTE e Academia Militar, em História, Defesa e Relações Internacionais.*

## Resumo

Cerca de 30% do abastecimento mundial de petróleo será assegurado pelo Brasil em 2035, tornando aquele país lusófono no sexto maior produtor mundial. Contudo, a ascensão do gigante sul-americano a uma potência energética global está fortemente condicionada, em essencial, por um fator muito específico: acesso a tecnologia de extração e produção de petróleo e gás *offshore* de águas profundas, econômica e ambientalmente eficiente.

O presente artigo contextualiza esta ascensão com uma tentativa de descrição da mudança geopolítica em curso no mundo do petróleo e gás. Na nova ordem mundial petrolífera, os desafios tecnológicos do pré-sal brasileiro abrem a porta para o Brasil liderar a criação de um *cluster* lusófono das *Ocean Oil Companies*, empresas especializadas na exploração e produção do petróleo marítimo.

## Abstract

### **Brazil: The Maritime Oil Power**

*About 30% of the world's oil supply will be ensured by Brazil in 2035, making this lusophone country the sixth largest world producer. However, the rise of the South American giant to a global energy powerhouse status is heavily constrained, essentially, by a very specific factor: access to technology to extract and produce efficiently, economically and environmentally, deep offshore oil and gas.*

*This article analyzes this ascent, with a tentative description of the geopolitical shift underway in the world of oil and gas. In the new oil and gas world order, the technological challenges faced by Petrobras in pre-salt, open the door for Brazil lead in the creation of a cluster of Lusophone Ocean Oil Companies enterprises, specialized in maritime deep offshore exploration and production.*

### **Introdução**

Cerca de 30% do abastecimento mundial de petróleo será assegurado pelo Brasil em 2035, tornando aquele país lusófono no 6.º maior produtor mundial (Agência Internacional de Energia, 2013). Contudo, a ascensão do gigante sul-americano a uma potência energética global está fortemente condicionada, em essencial, por um fator geopolítico muito específico: tecnologia de extração e produção de petróleo e gás *offshore* de águas profundas, económica e ambientalmente eficiente.

Esta é uma das principais conclusões a reter no último *World Energy Outlook 2013*, publicado recentemente pela Agência Internacional de Energia (AIE).

Convém ainda referir que cerca de 30% da produção mundial de petróleo provém de reservatórios localizados nos oceanos, totalizando 24 milhões de barris diários, segundo aquela organização. E de acordo com a consultora IHS International, mais de 1/5 da produção petrolífera marítima global é realizada em águas profundas e ultra-profundas (acima dos 1500 metros de profundidade). E a tendência é o crescimento da contribuição desta fonte de hidrocarbonetos para o consumo petrolífero mundial.

Para melhor percebermos as implicações desta mudança no jogo mundial da energia, no qual o Brasil irá desempenhar um papel estratégico, iremos descrever a mudança geopolítica em curso recorrendo a um exercício da aplicação do modelo teórico de Cohen (2003).

Para Cohen (2003), os geógrafos organizam a visão do mundo em regiões geográficas para assim caracterizar zonas espaciais que se distinguem umas das outras. Contudo, sublinha que estas divisões não constituem imagens verdadeiras da realidade, porque estão dependentes da valorização que o observador faz deste ou daquele fator caracterizador.

### **A Nova Ordem Mundial do Petróleo e Gás**

Para o presente artigo, a fim de definir o contexto geopolítico no qual o Brasil se move e irá mover, iremos proceder a uma compartimentação do mundo com base numa única característica geopolítica: o recurso energético petróleo e gás.

Como já referido, a compartimentação do mundo apresentada tem como base o modelo teórico de Saul Cohen (2003), estando dividido segundo a tipologia dominante de hidrocarbonetos existente em cada agrupamento regional. São distinguidos dois tipos de regiões:

- (1) As regiões geoestratégicas, uma extensão espacial com significado global (no presente caso, no domínio do petróleo e gás), suficientemente ampla para possuir características e funções que tenham influência mundial [na oferta mundial de hidrocarbonetos], expressão das inter-relações existentes numa vasta parte do mundo, analisado em termos de localização, circulação, comércio e orientações político-ideológicas.

- (2) As regiões geoeconômicas que têm extensões regionais, sendo uma subdivisão das regiões geoestratégicas. Expressa a unidade de características geográficas [relativas à dependência ou autossuficiência de hidrocarbonetos]. A contiguidade de posição e a complementaridade dos seus recursos são sinais especialmente diferenciadores da região geoeconômica.

**Figura 1** – A Grande Alteração Geoestratégica do Petróleo e do Gás: 2000-2030



Fontes: Energy Information Administration, 2012; International Energy Agency, 2012

Verificamos nesta divisão dois grandes espaços, duas grandes regiões geoestratégicas: a do “novo” petróleo, onde são dominantes as fontes fósseis e tecnologias de extração não-convencionais; e a do “velho” petróleo, onde são dominantes as fontes fósseis e tecnologias convencionais.

A região geoestratégica do “novo” petróleo compreende as Américas, a África subsaariana e a Austrália. É uma região praticamente coincidente com a do mundo marítimo dependente do comércio de Cohen (2003). Abrange os oceanos Atlântico, Índico e Pacífico.

As recentes descobertas de fontes de hidrocarbonetos não-convencionais estão a transformar este agrupamento regional, ou seja, um conjunto de dependentes de petróleo e gás num conjunto de regiões autossuficientes e exportadoras petrolíferas. Esta região geoestratégica já é responsável por 30% da produção mundial de petróleo e gás proveniente da exploração marítima em águas profundas e ultraprofundas e deterá 25% das reservas de gás natural do mundo, devido à fonte do gás de xisto, vulgo *shale gas* (Agência Internacional de Energia, (U. S. Energy Information Administration, 2013).

Portanto, a sua transformação em região produtora com escala mundial não só gerará uma profunda reconfiguração das rotas comerciais de petróleo e gás marítimas, mas também da presente teia mundial de interdependências energéticas.

Sendo o Atlântico Norte uma das maiores zonas mundiais de grande tráfego comercial, estas novas descobertas provavelmente irão criar novas rotas de transporte de hidrocarbonetos não só no Atlântico Norte, mas também no Sul, no Índico e no Pacífico para as regiões dependentes de hidrocarbonetos, reconfigurando o presente circuito mundial de interdependências energéticas e aumentando, por exemplo, a importância do Gás Natural Liquefeito (GNL), transportado por mar, mitigando a dependência do gás transportado por gasoduto.

Em contraste, a região geoestratégica do “velho” petróleo é composta por duas regiões geoeconômicas produtoras e duas regiões geoeconômicas dependentes de petróleo externo. As regiões coincidentes são as do *heartland*, Europa marítima, Ásia marítima e *shatterbelt* (zona de fratura) do Médio Oriente de Cohen (2003).

Existem duas regiões geoeconômicas dominantes na produção de petróleo.

O “*heartland* petrolífero”, constituído pela Rússia e pelos produtores do Mar Cáspio. O núcleo desta região é a Rússia, um dos três maiores produtores de petróleo e gás do mundo. Constituindo o coração continental (*heartland*) do continente eurasiático, o seu poder energético assenta sobretudo na distribuição terrestre do gás para as duas regiões geoeconômicas petro-dependentes: o bloco asiático petro-dependente e o bloco europeu petro-dependente. Especialmente sobre este último, a Rússia exerce uma forte dependência energética, utilizando essa força como poder repressivo e como arma política sobre países-trânsito do gás natural para a Europa, como por exemplo, a Ucrânia (EEGAS, 2014). Com efeito, a recente crise da Crimeia veio demonstrar de forma cabal a fragilidade da relação da segurança energética da UE com a Rússia.

O poder energético russo assenta na sua extensa e complexa rede de gasodutos, sobretudo para a Europa (Engelberg, 2014). A Rússia concluiu recentemente o Nordstream - que fornece a Alemanha via Báltico - e tem projetada a construção do Southstream, via Mar Negro. Existem diversos projetos de gasodutos alternativos patrocinados pela UE para transporte de gás dos países do Cáspio. Está também prevista a construção de gasodutos para transporte do gás natural russo e dos países produtores do Cáspio para a China e a Índia. Esta região é maioritariamente constituída por regimes autoritários, com risco geopolítico moderado ou elevado.

O “*shatterbelt* petrolífero”, constituído na maioria por países da OPEP (Médio Oriente e Norte de África). É uma região geoeconômica especial, porque, segundo Cohen (2003), é uma cintura fragmentada: «grande região estrategicamente situada, ocupada por um certo número de Estados em conflito e refém dos interesses opostos de grandes potências contíguas». Portanto, é uma zona de constante perturbação geopolítica. No conjunto, ainda exercem um forte poder sobre a oferta

mundial de petróleo e gás disponível, bem como sobre a formação do preço do barril de petróleo. Além disso, gera fortes condicionamentos no transporte marítimo de petróleo, já que mais de 60% tem de passar pelos pontos de estrangulamento do Estreito de Ormuz, Golfo de Áden e Canal do Suez, zonas afetadas por constante conflitualidade e ataques de pirataria. O “*shatterbelt* petrolífero” é o fornecedor estratégico do Bloco Europeu petro-dependente e cada vez mais do Bloco Asiático petro-dependente, mas cada vez menos da zona do “novo petróleo” Ocidental. Com efeito, os EUA, tornaram-se em 2013 os maiores produtores de petróleo e gás do mundo, sendo prevista a sua autossuficiência em 2020. Se a esta tendência juntarmos a produção da região do Novo Petróleo Marítimo, verificamos que o atual poder mundial do “*shatterbelt* petrolífero, bem como o do “*heartland* petrolífero” vê-se desafiado pelo “novo petróleo”.

Por outro lado, existem duas grandes regiões geoeconómicas dependentes do fornecimento externo de petróleo.

A Europa petro-dependente, com uma elevada dependência fornecimento de gás da Rússia (como já mencionado), dos fornecedores do Mar Cáspio, Médio Oriente e Norte de África. À exceção da Escócia e da Noruega, produtores excedentários de petróleo e gás no Mar do Norte, o Bloco Europeu petro-dependente é extremamente dependente de fornecedores localizados no “*shatterbelt* petrolífero” e no “*heartland* petrolífero”. Embora com perspectivas de produção no Mediterrâneo Oriental (Eiras, 2012), a oposição política e pública europeias à exploração do gás de xisto na UE (Euractiv, 2013), e as limitações tecnológicas da produção baseada em energias renováveis, anteveem que a Europa manter-se-á exposta em elevado grau ao fornecimento externo de hidrocarbonetos. A ascensão das regiões do “novo petróleo marítimo” e do “novo petróleo ocidental” abrirão novas perspectivas não só de diversificação de fornecimento, mas também de oportunidades de cooperação na inovação tecnológica a nível da geologia e engenharia que permitirão desbravar fontes alternativas de combustíveis fósseis.

O Bloco Asiático petro-dependente, com destaque para a crescente consumo da Índia e da China. Com efeito, esta última tornou-se o maior importador mundial de petróleo em Setembro de 2013, tomando o lugar que os EUA ocupavam há quatro décadas, desde o primeiro “Choque Petrolífero”. Igualmente crescentemente dependente do “*shatterbelt* petrolífero” e do “*heartland* petrolífero”, o Bloco Asiático petro-dependente tentará diversificar a sua captação de reservas para as regiões do “novo petróleo marítimo” e do “novo petróleo Austral”. A China e a Índia têm estado muito ativas na entrada na exploração no Índico (Moçambique, Tanzânia e Quênia), na África Ocidental (Angola) e no Brasil. Quanto a este último, tem revelado alguma apreensão à crescente presença das estatais chinesas (Sinopec, CNOOC) no pré-sal brasileiro, manifestando receios de domínio da China na exploração petrolífera, em concorrência com a Petrobras (Fick, 2014). Atente-se que recentemente

---

o Brasil fez questão de «plantar» a Bandeira da Nação na plataforma continental do pré-sal (Petrobras, 2013). Por sua vez, a China tem aumentado cada vez a sua presença ativa no “*shatterbelt* petrolífero”, com destaque para a preponderância crescente no Iraque (Ma e Spegele, 2013). Entretanto, dada a avides de petróleo e gás do Bloco Asiático petro-dependente, é também expectável que se tornem um dos grandes importadores da região “novo petróleo ocidental”. Portanto, o Bloco Asiático petro-dependente será, de certa forma, conforme o contexto geopolítico, um competidor ou um cooperante do Bloco Europeu petro-dependente no acesso a reservas de hidrocarbonetos.

Por sua vez, a região geoestratégica “novo petróleo” é composta maioritariamente por democracias estáveis e relativamente estáveis, de baixo ou moderado risco geopolítico, conforme os dados do *Worldwide Governance Indicators*, do Banco Mundial (World Bank Group, 2013). Nesta região, uma parte importante das reservas petrolíferas têm a particularidade de estarem localizadas no território e em países costeiros, ou totalmente rodeados por mar (Austrália). No limite, estamos perante um mundo marítimo dos hidrocarbonetos.

A região geoestratégica do “mundo do novo petróleo” subdivide-se em três regiões geoeconómicas produtoras petrolíferas, cada uma com o seu núcleo.

A região do “novo petróleo ocidental”, composta pelos EUA e Canadá. O núcleo desta região geoeconómica é os EUA, dado o enorme poder energético baseado nas recentes reservas de gás e petróleo de xisto (não convencionais), possibilitadas pela inovação tecnológica, que assegurarão a autossuficiência energética em 2020, passando assim de maior importador de petróleo mundial para um dos três maiores produtores, segundo as previsões da Energy Information Administration (EIA, 2013). O Canadá é um fornecedor importante de petróleo baseado nas areias betuminosas. As previsões apontam para importantes reservas de petróleo e gás de xisto na também na Argentina (América do Sul).

Esta região está localizada, do lado Atlântico, junto a uma região dependente de petróleo (Bloco Europeu Marítimo petro-dependente), e do lado Pacífico também poderá fornecer, por via marítima, o Bloco Asiático petro-dependente. Com efeito, neste momento, encontra-se prevista a emissão de 24 licenças de exportação de GNL entre as duas costas dos EUA. É previsível assim a criação de duas novas rotas comerciais marítimas gasíferas. Além disso, os EUA estão a aproveitar a nova abundância de petróleo e gás não só para se reindustrializarem, mas também para exportar a tecnologia de exploração de hidrocarbonetos não-convencionais, utilizando o seu poder científico-tecnológico para diminuir a influência geoeconómica russa baseada no fornecimento de gás natural. Por exemplo, a China, potencial detentora de reservas significativas de *shale gas* e um dos principais dependentes da Rússia, já está a desenvolver cooperação com os EUA para a exploração daquela fonte energética.

A região do “novo petróleo Austral”, composta pela Austrália, sendo esta o seu núcleo. A sua importância prende-se com as enormes reservas existentes de petróleo e gás de xisto. Localizado no sul da Ásia-Pacífico, rodeado por mar, o continente australiano posiciona-se, a médio prazo, como um importante fornecedor de petróleo e gás para o Bloco Asiático petro-dependente (Agência Internacional de Energia, 2013).

E por fim a região do “novo petróleo marítimo”, composta pelas Caraíbas, parte dos EUA (Golfo do México), América Central (México), Brasil e África Subsaariana, Ocidental e Oriental. O núcleo desta região geoeconómica é o Brasil, que já é praticamente autossuficiente energeticamente devido às gigantescas reservas de hidrocarbonetos localizadas nas águas profundas e ultra-profundas, a qual também é classificada como não convencional devido à formação geológica onde se encontra (pré-sal) e à tecnologia inovadora utilizada na sua extração, criada pela Petrobras em conjunto com as empresas de serviços de petróleo e gás (OFS). A Petrobras tem como um dos seus objetivos exportar esta tecnologia para a exploração do pré-sal da África Ocidental, dado que os dois continentes partilham a mesma plataforma continental. Portanto, o elemento científico-tecnológico é estratégico para a projeção do poder brasileiro na sua zona de influência do Atlântico Sul.

Convém ainda referir que 50% das novas descobertas de hidrocarbonetos realizadas na última década estão localizadas na região geoeconómica do “novo petróleo marítimo”, em países de língua portuguesa (Brasil 25%, Moçambique 20% e Angola 5%) (IHS International, 2012). Moçambique destaca-se por possuir uma das maiores reservas de gás natural do mundo, sendo considerado um “segundo Qatar” (Gismatullin e Humber, 2012). Além do Brasil, no Atlântico Sul, esta região integra os dois maiores produtores africanos subsaarianos de petróleo (Angola e Nigéria) e um dos maiores produtores africanos de gás natural (Guiné Equatorial).

Sendo assim, a região do “novo petróleo marítimo” posiciona-se como uma das principais fornecedoras, no Atlântico, do Bloco Europeu Petro-dependente, mas também do Bloco Asiático petro-dependente, não só por via do Índico, mas também do Atlântico Sul. Com efeito, as empresas estatais chinesas têm realizado aquisições agressivas de reservas de hidrocarbonetos na África Subsaariana, no Atlântico Sul brasileiro, angolano e nigeriano e no Índico moçambicano (IDE-JETRO, 2008).

### **Petróleo e Gás de Alta Tecnologia**

Atualmente, a produção brasileira pouco ultrapassa os 2 milhões barris diários, mas está projetada o seu aumento para 4 milhões em 2020 e alcançar os 6 milhões em 2035 (ANP, 2013). Os dados mostram que o Brasil se tornará numa potência petrolífera de base marítima: das reservas de 18,2 biliões de barris, cerca de 90% estão localizadas no *offshore*, a maioria das quais está categorizada como “águas profundas”.

Ou seja, produzir hidrocarbonetos a profundidades na ordem dos 7 mil metros. E é neste aspeto que o relatório World Energy Outlook da AIE é peremptório: “o desenvolvimento de fronteira em águas profundas é dos projetos mais complexos levados a cabo pela indústria global”.

Todavia, um constrangimento significativo é o elevado capital necessário para arrancar com um projeto de produção no pré-sal brasileiro. De acordo com o relatório da AIE, enquanto que na Arábia Saudita o custo de capital por barril, por dia de capacidade, se situa nos 15000\$, no Brasil este montante pode chegar aos 55000\$. (World Energy Outlook, AIE, 2013)

Ou seja, o investimento só se justifica em campos petrolíferos com reservas de nível elevadíssimo. Mas compensa, dado que não implica outras despesas “escondidas” existentes em zonas geopoliticamente turbulentas, relacionadas com custos de segurança militar e afins. E o Brasil está localizado numa zona de paz do globo.

### **Os Desafios da Petrobras e a Oportunidade Industrial**

Atualmente, a Petrobras é a terceira petrolífera do mundo que mais investe em I&D (Comissão Europeia, 2013) e a maior do planeta no ambiente de águas profundas, com uma quota de 23% das operações realizadas. Uma parte substancial (1/5) das tecnologias aplicadas neste contexto de produção nasceu da procura suscitada pela Petrobras, respondida pelas empresas de *Oil Field Services* (serviços industriais de petróleo, como a Schlumberger e a Technip).

Há cerca de 30 anos atrás, produzir petróleo em profundidades próximas a 300 metros era o limite da tecnologia. Atualmente, a Petrobras é capaz de produzir a 6 mil metros de profundidade, fruto de um desenvolvimento tecnológico que a empresa vem conduzindo, desde a década de 80, com fornecedores, universidades e outros parceiros.

Os principais desafios de exploração e produção para a Petrobras até 2020 são os seguintes (Petrobras, 2013):

- Produzir petróleo em campos marítimos (offshore) em águas profundas e ultra-profundas, localizados a distâncias consideráveis da costa, onde estão mais de 90% das suas reservas
- Ampliar a atuação em áreas de grande potencial de E&P, onde a capacitação operacional, técnica e tecnológica represente diferencial competitivo;
- Concretizar o potencial das reservas do pré-sal: número de barris de petróleo a duplicar nos próximos anos (perspetiva conservadora);
- Otimizar o fator de recuperação: adoção de práticas e de novas tecnologias em áreas com alto grau de exploração.

A atividade de investigação e desenvolvimento da Petrobras é efetuada pelo CENPES, o Centro de Pesquisas Leopoldo Américo Miguez de Mello.

Criado em Dezembro de 1963, a missão do CENPES é antecipar e prover as soluções tecnológicas necessárias aos negócios da Petrobras, impulsionando o crescimento da empresa no cenário da energia mundial.

É o maior complexo de investigação do hemisfério Sul e um dos maiores do mundo, com laboratórios para atender às procuras tecnológicas da Petrobras, especialmente os dedicados ao Pré-Sal. É composto por 1.800 colaboradores, dos quais 41% possuem pós-graduação (mais de 600 mestres e doutores). O CENPES está integrado na área de Serviços da Petrobras, com laboratórios nas áreas de Exploração, Produção, Gás, Energia e Desenvolvimento Sustentável, Abastecimento; e com uma área de Engenharia Básica (*front end engineering design*) (Petrobras, 2013)

Os atuais desafios de produção petrolífera no Brasil constituem uma oportunidade única para o seu desenvolvimento industrial diferenciado. São necessários novos conceitos tecnológicos de plataformas de produção petrolífera flutuantes, capazes de manusear o peso extremo dos *pipelines* entre a superfície e o reservatório. São precisos robots submarinos remotamente controlados para executar as operações no subsolo oceânico. A distância cada vez maior entre a costa e a zonas de produção implica limitações nas capacidades dos helicópteros e a exigência de navios de abastecimento cada vez maiores. Por sua vez, a camada de sal localizada acima dos reservatórios de hidrocarbonetos pode facilmente deformar o poço de produção.

Além destes equipamentos marítimos, outra tecnologia naval essencial para o contexto brasileiro são os FPSO<sup>1</sup>. Isto porque além de extrair o petróleo, estas unidades são capazes de armazená-lo e de operar a *trasfega* para os petroleiros, evitando assim a necessidade da construção de oleodutos e de gasodutos.

A nível mundial, existem cerca de 160 FPSO em operação, sendo que 34 estão no Brasil (Agência Internacional de Energia, 2013). As projeções da ANP (ANP, 2013) indicam que serão construídos mais 70 até 2020, construídos de raiz ou por meio da conversão de navios de grande porte.

O fornecimento de petróleo para os FPSO é realizado através das cabeças dos poços instaladas no leito submarino. As tecnologias *sub-sea* (submarinas) adjacentes a este sistema serão outra área importante de inovação tecnológica para aumentar o fator de recuperação e a eficiência dos processos de extração petrolífera.

---

1 O FPSO é uma embarcação flutuante utilizada pela indústria de petróleo e gás para o processamento de hidrocarbonetos e de armazenamento de petróleo e gás. Um navio FPSO é projetado para receber hidrocarbonetos produzidos a partir de plataformas próximas ou infra-estruturas submarinas, processá-los e armazená-los até que possam ser descarregados num tanque ou transportados através de um pipeline. O FPSO muito adequado à exploração offshore porque é fácil de instalar e não requer obrigatoriamente uma infra-estrutura de pipeline local para transportar os hidrocarbonetos. O FPSO pode ser fabricado com base na conversão de um navio petroleiro ou construído de raiz para esse efeito.

Isto significa que, para já, muito do equipamento necessário é altamente sofisticado e que só um relativo pequeno número de fornecedores é capaz de o entregar, o que poderá resultar, a prazo, num estrangulamento da oferta na cadeia de valor. Em suma, podemos sistematizar que a afirmação do Brasil como potência petrolífera mundial assenta nas seguintes 5 frentes tecnológicas:

(1) Campos petrolíferos digitais (*Digital Oil Fields*).

Soluções tecnológicas integradas para recolha e análise de grandes volumes de dados gerados por tecnologias sofisticadas, como sensores multifásicos de perfuração, aplicações de medição de perfuração em tempo-real, compleções de poços multilaterais e separadores no processo de perfuração. Este conjunto de ferramentas de integração da gestão de informação em toda a cadeia de valor das atividades de *upstream* permite aumentar a otimização dos reservatórios, das infra estruturas e do capital humano.

(2) Sistemas Submarinos de Produção Inteligente e Ambientalmente Sustentável.

Integração de tecnologias avançadas em sistemas submarinos de produção de petróleo e gás que reduzam significativamente a pegada ambiental da perfuração e produção petrolíferas em contextos marítimos sensíveis (como a robótica submarina). Identificar, desenvolver e transferir novas tecnologias submarinas críticas, energética, ambiental e economicamente eficientes, que possibilitem à indústria desenvolver as reservas de hidrocarbonetos de forma segura, limpa e ambientalmente sustentável.

(3) Produção Petrolífera *Offshore* Limpa.

Identificar, desenvolver e transferir novas tecnologias para a redução das descargas e reutilização da água em unidades de produção flutuantes (plataformas e FPSO); aumento da eficiência energética do processo produtivo, através de sistemas de gestão inteligentes e criação de equipamentos energeticamente eficientes; minimização das emissões para a atmosfera; navios de manutenção e logística ambientalmente sustentáveis; tecnologias de separação e armazenamento do carbono; sistemas inteligentes de prevenção e limpeza de derrames petrolíferos; soluções de desativação e desmantelamento sustentável das plataformas.

(4) Análise de Riscos em Áreas de Elevada Incerteza Exploratória.

As situações de limitações tecnológicas vigentes nas áreas alvo de águas profundas, ultra-profundas e em regiões climaticamente adversas requerem a pesquisa, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de novas soluções, algoritmos e metodologias nos processos de análise de *softdata* no domínio das geociências que garantam maiores taxas de sucesso nas fases exploratórias e melhor eficiência no controle de incertezas associadas à modelação estática e dinâmica de reservatórios.

(5) Desenvolvimento de Soluções Técnicas de Alta Eficiência Operacional e Baixo Custo.

A rentabilidade econômica de muitos projetos exploratórios e o desenvolvimento de novas descobertas é fortemente condicionado pelo custo extremamente elevado de equipamentos de perfuração e de controle de operações. Justificam-se programas para desenvolver outros meios técnicos e soluções de mais baixo custo que reúnam alta eficiência operacional que viabilizem ou aumentem a rentabilidade das novas descobertas de recursos não renováveis.

***Ocean Oil Companies: um Cluster Lusófono do Petróleo Oceânico Liderado pelo Brasil***

Estas tendências tecnológicas na indústria petrolífera das águas profundas e ultra-profundas aliadas à das descobertas de petróleo e gás não convencionais nos EUA (*shale oil* e *shale gas*), indica que a classificação tradicional das empresas do sector entre *International Oil Company* (IOC), *National Oil Company* (NOC) e Independentes é insuficiente. É necessária uma classificação baseada nas competências tecnológicas definidoras da vantagem comparativa.

Isto significa que, no limite, teremos as *Conventional Oil Companies* (petróleo e gás convencionais), as *Unconventional Oil Companies* (hidrocarbonetos não convencionais) e as *Ocean Oil Companies* (as empresas petrolíferas oceânicas, especializadas em explorar e produzir petróleo e gás nos oceanos). As duas últimas categorias empresariais estão na linha da frente da atual revolução petrolífera.

Como verificado pelo já exposto neste artigo, a Petrobras - parceira da Galp Energia - é um ator estratégico na vaga inovadora das OOC, pois o foco no *deep offshore* permitiu-lhe criar novos conceitos geológicos e de engenharia de produção petrolífera, cujo resultado foi a exploração da fronteira do pré-sal brasileiro, a maior descoberta da última década.

A atividade da OOC é de elevada complexidade tecnológica não só na exploração, mas também na produção. Cada projeto é um gigantesco puzzle industrial. Para além dos navios de produção, é necessário equipamento submarino de alta tecnologia, frotas de navios de intervenção para a sua manutenção, robots remotamente operados e outro tipo de equipamentos altamente especializados, mobilizando recursos navais em larga escala.

Portanto, o Brasil ao enfrentar o desafio tecnológico épico de se transformar no 6º maior produtor global de petróleo e gás, sendo que a maioria do recurso encontra-se localizada em águas profundas e ultra-profundas, coloca-o no papel de ator estratégico da segurança energética da economia global, e consequentemente numa das potências de referência da região geoestratégica do “novo petróleo”.

Significa isto que o Brasil, na sua qualidade de potência energética de base marítima, dependente de inovação tecnológica de ponta, necessita de criar uma rede

de aliados científicos e industriais que acelerem a curva de aprendizagem interna e ajudem a criar capacidades técnicas endógenas. Isto para que o Brasil consiga consolidar a sua influência e projeção do seu poder industrial na exploração e produção petrolífera do Atlântico Sul e África subsaariana.

Neste contexto, e em jeito de conclusão, afigura-se que o estabelecimento de uma estratégia de cooperação científico-tecnológica entre Brasil, Portugal, Angola e Moçambique na cadeia de valor das empresas petrolíferas oceânicas (*Ocean Oil Companies*) poderá gerar dinâmicas de desenvolvimento industrial sustentável e prosperidade para todos os envolvidos.

## Referências

- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2013). *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis*. Disponível em [http://www.cogen.com.br/paper/2013/Anuario\\_Estatistico\\_Brasileiro\\_Petroleo\\_Gas\\_Biocombustiveis\\_ANP\\_2013.pdf](http://www.cogen.com.br/paper/2013/Anuario_Estatistico_Brasileiro_Petroleo_Gas_Biocombustiveis_ANP_2013.pdf).
- Cohen, Saul Bernard (2003). *The Geopolitics of the World System*. Oxford: Rowman and Littlefield.
- Eiras, Ruben (2013). “Chipre detém metade das reservas de gás do Mediterrâneo Oriental”. *Expresso*. Disponível em <http://expresso.sapo.pt/chipre-detem-metade-das-reservas-de-gas-do-mediterraneo-oriental=f794425>.
- Engelberg, Katie (2014). “To Understand What’s Really Happening in Ukraine, Follow the Gas Lines on This Map”. *Policy Mic*. Disponível em <http://www.policymic.com/articles/84677/to-understand-what-s-really-happening-in-ukraine-follow-the-gas-lines-on-this-map>.
- European Commission (2013). *Industrial R&D Scoreboard*. Disponível em <http://iri.jrc.ec.europa.eu/scoreboard13.html>
- Fick, Jeff (2013). “Brazil limits Chinese oil-firms to joint bids for offshore field”. *The Wall Street Journal*. Disponível em <http://online.wsj.com/article/BT-CO-20131001-711876.html>.
- Gismatullin, Eduard e Humber Yuri (2012). “Eni-Anadarko Afrika LNG plant to be world second’s largest”. *Blomberg News*. Disponível em <http://www.bloomberg.com/news/2012-12-21/eni-anadarko-plan-world-s-second-largest-lng-plant-in-africa.html>.
- International Energy Agency (2013). *World Energy Outlook 2013*. Disponível em <http://www.iea.org/Textbase/npsum/WEO2013SUM.pdf>.
- IHS International (2012). *Oil & Gas Data 2012*.
- Institute of Developing Economies Japan External Trade Organization (2013). “Africa in the Context of China’s Resource Acquisition Requirements”. Disponível em [http://www.ide.go.jp/English/Data/Africa\\_file/Manualreport/cia02.html](http://www.ide.go.jp/English/Data/Africa_file/Manualreport/cia02.html).

- Ma, Wayne e Spegele, Brian (2013). "New Suppliers Boost China Oil Imports China's Imports From Iraq Rose Roughly 50% Last Year". *The Wall Street Journal*. Disponível em <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303802904579334411874909686>.
- Petrobras (2012). *Tecnologia Petrobras 2012*. Disponível em <http://www.petrobras.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A6E079642045DBE0142056536CB25A2>.
- Petrobras (2013). "Missão Netuno Leva Bandeira do Brasil e Cápsula com Mensagens dos Brasileiros até ao Pré-Sal". Disponível em <http://fatosedados.blogspot.com.br/2013/09/29/missao-netuno-leva-bandeira-do-brasil-e-capsula-com-mensagens-de-brasileiros-ate-o-pre-sal/>.
- Sem Autor (2014). "Ukrainian Gaz Pipelines". *East European Gaz Analysis*. Disponível em <http://www.eegas.com/ukraine.htm>.
- Sem Autor (2014). "Europe Abandons hopes US-Style Gas-Revolution". *Euroactiv*. Disponível em <http://www.euractiv.com/specialreport-industrial-renaiss/Europe-abandons-shale-gas-revolution-news-533546>.
- U. S. Energy Information Administration (2013). *International Energy Outlook 2013*. Disponível em <http://www.eia.gov/forecasts/ieo/index.cfm>.
- World Bank (2014). "World Governance Indicators". Disponível em <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

# Brasil: Política Externa e Geopolítica do Pré-Sal

Raquel de Caria Patrício

*Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Professora Auxiliar no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.*

## Resumo

Este artigo pretende avaliar a alteração da política externa do Brasil originada pelas descobertas das reservas do pré-sal, as quais conduziram à transformação das prioridades do Brasil de Lula (2003-2010) a Dilma Rousseff (2011-2014). Esta transformação saldou-se na estruturação de uma política externa que, posta ao serviço ao desenvolvimento interno do Brasil, prioriza a “Amazónia Azul” e a sua segurança e defesa, o que exige que o país atue, não apenas sobre o seu tradicional espaço de ação geopolítico prioritário, a América do Sul, como também sobre o Atlântico Sul, adjacientemente estendendo a sua influência sobre os países africanos limieiros deste Oceano. Assim, o Brasil poderá vir a potenciar a utilização das estrategicamente bem posicionadas ilha de Trindade, numa projecção do mar para terra, e de Fernando de Noronha, projetando-se da terra para o mar.

## Abstract

### **Brazil: Foreign Policy and Pre-Salt Geopolitics**

*This article aims to evaluate the change in Brazil's foreign policy originated by the discovery of pre-salt reserves, which led to a transformation of Brazilian priorities from Lula (2003-2010) to Dilma Rousseff (2011-2014). This transformation made possible the elaboration of a foreign policy serving domestic development but also prioritizes the “Blue Amazon” and its security and defense, which requires the country to act, not only on its traditional geopolitical priority space of action, South America, but also over the South Atlantic, extending its influence over the African countries bordering this ocean. Thus, Brazil is likely to promote the use of the strategically positioned island of Trinidad, in order to obtain a sea-land projection, as well as the island of Fernando de Noronha to a land-sea projection.*

## Introdução

O Brasil vem, desde 2006, registrando uma estagnação no seu processo de emergência internacional. Contudo, a relevância do país em termos geopolíticos e, até, geoestratégicos, parece ter aumentado em virtude das descobertas de hidrocarbonetos na região do pré-sal, na bacia de Santos, responsáveis pela alteração das ações externa e de segurança e defesa do país.

Estas alterações vieram somar-se ao processo de profundas reformulações sócio-político-econômicas por que toda a América Latina vem passando desde o início do século XXI, contribuindo, também, para a alteração da política externa e do posicionamento do Brasil em termos geopolíticos e geoestratégicos. Desde logo, assistiu-se ao reordenamento de poderes no sistema internacional, que abriu espaço à ação de atores outrora passivos, permitindo a identificação, nesta região, de processos de configuração de *semiperiferias*: a *semiperiferia dita subordinada*, composta pelo México e a América Central, a *semiperiferia com aspiração de potência global*, como o Brasil, e a *semiperiferia anti-hegemônica*, formada claramente pelo eixo Caracas – La Paz – Quito (Cairo, 2008). Do mesmo modo, o processo de transformações sócio-político-econômicas da América Latina alterou a tendência que existia na região para a difusão, por toda ela, das ideias políticas e das práticas iniciadas num ou mais dos seus países, promovendo a diferenciação crescente entre estes, tanto ao nível do desenvolvimento econômico, como dos pontos de vista da integração social, da consolidação da democracia e das instituições políticas e das estratégias de inserção internacional, o que tem crescentemente apontado para a tendência marcante de fragmentação e divergência do subcontinente (Vaz, 2006; Malamud, 2009: 61), em profundo contraste com a convergência observável até à década de 1990, num processo que demarca a interrupção da tradicional “unidade de praxis” da região (Cervo, 2008: 83).

Este processo de fragmentação e divergência torna evidente que América Latina não possui uma identidade internacional única, sendo antes composta por dois espaços regionais reconhecidos, no contexto da vizinhança, à escala continental e pelo sistema internacional (Patrício, 2012: 22): América Central e América do Sul (e dentro desta, ainda, o cone Sul). Cada um desses espaços tem uma identidade própria assente nas características que apresenta internamente e por referência àquilo que exteriormente lhe é distinto, *estrangeiro* (Lafer, 2001: 15). Assim, enquanto a América Latina se reforçou como um “concepto genérico, sin consistência con la realidad geo-económica y geopolítica” (Moniz Bandeira, 2003: 2), a região abaixo do Canal do Panamá afirmou-se como um conceito geopolítico e geoeconómico preciso, consubstanciando a América do Sul (Patrício, 2012: 26).

Simultaneamente, o processo de fragmentação e divergência de uma América Latina fraturada no Canal do Panamá em duas identidades, favorece o destaque do Brasil nesta última, onde sempre se evidenciou em termos populacionais e em dimensão territorial e costeira frente aos vizinhos, e viria a ver incluída, na sua polí-

tica externa, a liderança da América do Sul (2003-2010), que se pretendia a *América brasileira*, por oposição à *América norte-americana*, na qual se enquadram a América do Norte, o México e a América Central (Moniz Bandeira, 2008), sendo certo que o papel que o Brasil desempenha na sub-região goza de fundamento histórico. Afinal, o Brasil “não somente não queria ser confundido com a América Latina, em geral, como não aceitava tal conceito então generalizado e adotado pelas instituições multilaterais, para enquadrar toda uma região onde os diversos Estados apresentavam enormes disparidades e assimetrias. O Brasil não queria ser diluído em um conjunto de países, dos quais se diferenciava pela sua dimensão territorial, demográfica e econômica. Havia, concretamente, uma hierarquia de poderes, em que o Brasil se sobressaía, dado que, ao separar-se de Portugal, não se desintegrara, como aconteceu com a América espanhola, e manteve, sem rutura da ordem política, a vasta extensão do seu território” (Moniz Bandeira, 2008).

Neste sentido, a América do Sul surge como o espaço geopolítico prioritário da ação externa e defensiva do Brasil. Se, por condicionalismos históricos, a maritimidade do país esteve durante longo tempo afastada dessa ação, desenvolvendo-se apenas nos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), ela seria retomada no século XXI, primeiro com Lula da Silva (2003-2010) e depois com Dilma Rousseff (2011-2014). Afinal, as descobertas das reservas do pré-sal no início do século XXI transformaram rapidamente as prioridades das políticas sócio-económica e externa do Brasil, lançando novos olhares sobre a costa brasileira – a *Amazônia Azul*. O Atlântico Sul – ao qual o país se vincula geograficamente – passa finalmente a poder integrar aquele espaço geopolítico prioritário da ação externa e defensiva do Brasil. Por arrastamento, os países africanos lindeiros do Atlântico Sul constituem-se como a extensão desse espaço. Este artigo pretende, assim, demonstrar que as descobertas das reservas do pré-sal vêm contribuir para a concretização do Destino Manifesto do Brasil nos dois espaços geopolíticos que o compõe, alterando o país, quer do ponto de vista das políticas económicas internas, quer da sua ação externa, quer ainda dos pontos de vista geopolítico e geoeconómico, contribuindo de modo significativo para a consolidação da Política de Defesa Nacional e da Estratégia Nacional de Defesa.

### **“Destino Manifesto” e Destino de Grandeza: A América do Sul como Espaço Geopolítico Prioritário da Ação Externa do Brasil**

O Brasil sempre se destacou na América do Sul pela sua continentalidade e maritimidade evidentes. Com uma extensão territorial de 8 514 877 Km<sup>2</sup>, sendo 8 459 417 Km<sup>2</sup> de terra e 55 460 Km<sup>2</sup> de água, o Brasil é o quinto maior país do mundo em termos de território (CIA, 2013)<sup>1</sup>. Compondo fronteiras com todos os países

---

1 Esta extensão territorial inclui o Arquipélago de Fernando de Noronha, a Ilha de Trindade, o Atol das Rocas, as Ilhas Martin Vaz e os Penedos de São Pedro e São Paulo (CIA, 2013).

da América do Sul, com exceção do Chile e do Equador, o Brasil apresenta uma das maiores linhas costeiras contínuas do mundo, com 7 491 km de extensão (CIA, 2013), assim como 5,2 milhões dos 7,5 milhões de Km<sup>2</sup> do território da Amazônia, o que equivale a deter 70%, ou 1/3, da maior floresta tropical do mundo, depositária da maior diversidade biológica e da maior bacia de água doce do mundo (Exército Brasileiro, 2013).

As extensões territorial e costeira do Brasil demarcam a grandeza do país relativamente aos vizinhos sul-americanos. A composição de fronteiras com quase todos e a detenção da maior parte da Amazônia conferem-lhe uma importância geopolítica e geoestratégica significativa na América do Sul, que sempre determinou o comportamento do Estado brasileiro em termos de política externa, desde cedo promovendo a sua inserção no contexto hemisférico (Patrício, 2012: 289), no âmbito do qual buscaria concretizar o seu “Destino Manifesto” através do exercício da influência e da hegemonia sobre a sub-região, considerada a sua área de influência natural, o seu *espacio vital* (*lebensraum*).

Ora a maritimidade do Brasil, que apresenta uma das maiores linhas costeiras contínuas do mundo, supõe que, adjacente a esse espaço vital sul-americano, esteja o Atlântico Sul e, por arrastamento, a influência do país sobre os países africanos ribeirinhos desse Oceano. Neste sentido, o “Destino Manifesto” do Brasil procura concretizar-se sobre a América do Sul e sobre o Atlântico Sul, integrando estas duas áreas geopolíticas. A verdade é que essa maritimidade seria cortada já no processo de independência do Brasil, uma vez que a Grã-Bretanha, o maior interessado nessa independência, ao ambicionar controlar o Atlântico Sul, impôs ao Brasil, em troca do apoio à independência, que este abdicasse de qualquer pretensão sobre Angola. Interrompida a maritimidade do Brasil, manter-se-iam, porém, as ambições de influência e hegemonia sobre os vizinhos sul-americanos, conformando-se a América do Sul, desde cedo, como área prioritária da ação externa do Brasil.

No entanto, a dependência económica, já ao tempo do Império do Brasil, frente aos Estados Unidos da América, um dos maiores mercados consumidores do café, da borracha e do cacau brasileiros (Martínez, 1980: 15) conduziu o Brasil a um servilismo económico claramente contrastante com esta hegemonia sub-regional. Neste contexto, D. Pedro II erigiria a base essencial da política externa brasileira, que o Barão do Rio Branco, ministro dos Estrangeiros da República Velha de 1902 a 1912 viria a estabelecer: a aliança não escrita com os EUA, celebrando uma relação de amizade entre os dois países em defesa do pan-americanismo, na base da consideração da fronteira como algo que deve constituir fonte de cooperação e não de conflito (Brigagão e Seabra, 2009: 76). Compreendendo que opor-se aos EUA seria destruir a economia brasileira e minar as ambições de grandeza do Brasil, este assumiu, pragmaticamente, uma clara *identidade de país americano* (Domingues, 2011), contentando-se com o papel de sublíder regional.

Aceitando, economicamente, a condição de Estado periférico, o Brasil, todavia, procurava exercer eficazmente a soberania política sobre o seu território e, aproveitando a condição de país-continente, alcançar a preponderância geopolítica sobre a América do Sul, o que justifica a firme negociação das fronteiras do território nacional e a determinação de controlar o subsistema platino de relações internacionais (Patrício, 2012: 113), ao mesmo tempo que assinava tratados desiguais e fixava uma política aduaneira que o colocava na periferia do capitalismo, fazendo malograr o projeto de industrialização do Estado nos anos 1840 (Cervo, 2003: 10). Através desta aliança tácita, o Brasil reconhecia as Caraíbas e a América Central como zona de influência dos Estados Unidos da América, enquanto estes se abstinham de intervir na esfera de influência do Brasil, garantindo a sub-hegemonia brasileira sobre a América do Sul (Burns, 1966: 207), o que foi fundamental para que a superioridade do Brasil frente aos vizinhos sul-americanos desse alento à concepção do Destino de Grandeza do país, concretizando as ambições do Brasil sobre a América do Sul e, por conseguinte, o Destino Manifesto brasileiro.

Na verdade, a aceitação de que o Destino Manifesto do Brasil sobre a América do Sul estava condicionado e dependente dos Estados Unidos da América compôs a concepção da política externa brasileira durante meio século, sem variações essenciais. Os períodos do Império (1822-1889) e da Primeira República (1889-1930) foram os momentos altos dessa concepção. A partir de 1930, todavia, a cooperação antagônica dos dois países passou a determinar que a política externa brasileira oscilasse, frente a Washington, entre a autonomia e o alinhamento, ainda que buscando sempre concretizar o Destino Manifesto do país.

Esta estrutura de relações foi-se mantendo com altos e baixos na base de uma cooperação antagônica, ganhando força durante o regime militar brasileiro (1964-1985), durante o qual foi desenvolvido o esquema geopolítico da Escola Superior de Guerra, assente na continentalidade do Brasil, que valorizava o papel de sublíder regional do país, secundarizando a sua maritimidade.

Efetivamente, a vocação atlântica havia sido mantida afastada das prioridades da política externa brasileira, quer durante os momentos altos da relação de dependência frente aos Estados Unidos da América, quer mesmo quando a política externa fora colocada ao serviço da industrialização do país, consubstanciando o nacional desenvolvimentismo assente na “vinculação do interesse nacional com o desenvolvimento, ativado pela vontade política concentrada no Estado, pelas novas atividades económicas, particularmente industriais, associadas à diversificação do mercado interno, superando: a especialização primário-exportadora e a valorização ufanista das riquezas naturais, associada à ideologia da vocação natural (passiva) do Brasil para exploração de suas riquezas” (Bastos, 2006: 241).

Somente com a radicalização à esquerda, que conduziria ao regime populista no Brasil, esta maritimidade seria recuperada como parte do Destino Manifesto do

país. Com efeito, Jânio Quadros (1961) levou a autonomia da política externa aos extremos, com a recuperação da barganha nacionalista dos anos 1950, ao desenvolver a Política Externa Independente que o governo seguinte, de João Goulart (1961-1964), haveria de aperfeiçoar (Patrício, 2012: 295). A Política Externa Independente materializou-se, assim, no reatamento de relações diplomáticas com a União Soviética, na intensificação dos laços comerciais com os países socialistas, na recusa do isolamento de Cuba no âmbito do sistema interamericano e na adoção de uma postura anticolonialista e de afirmação do princípio da não intervenção (Patrício, 2012: 295), sendo formulada a Política Africanista do Brasil, que enfatizava os países africanos ribeirinhos do Atlântico Sul e o próprio Atlântico Sul, por forma a recuperar a maritimidade brasileira até então marginalizada.

Retomada moderadamente com Itamar Franco (1992-1994), esta Política Africanista seria continuada pragmaticamente por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), até que Lula (2003-2010) a viesse reavivar em definitivo, fazendo a política externa brasileira assentar no reforço da integração regional sul-americana, aproveitando a continentalidade do Brasil, e na projeção desse reforço sobre a costa ocidental africana, aproveitando a maritimidade do país, de onde resulta que o Destino Manifesto do Brasil se concretiza, quer na América do Sul, quer no Atlântico Sul.

Assim, a política externa brasileira desde Itamar Franco, e particularmente com Lula, centrou-se na estratégia de transformar a proeminência regional do Brasil em liderança regional para, a partir daqui, o país lançar-se a nível global, pois os académicos e diplomatas brasileiros sempre consideraram a liderança regional como a verdadeira rampa de lançamento para o reconhecimento e a influência globais do país (Malamud, 2011b: 1). Assim, se a política externa formulada por Lula e Celso Amorim ambicionava recuperar a autonomia decisória sem que o país deixasse de atuar no sistema internacional vigente, nele procurando superar as assimetrias entre países desenvolvidos e emergentes, mantendo a tendência da diversificação de parceiros e procurando contrapor-se à ação externa dos Estados Unidos da América (Cervo, 2008: 85), ela procurava tornar efetiva a identidade sul-americana do Brasil, substituindo, de vez, as anteriores identidades que o país tivera: a de país americano, durante a gestão de Rio Branco, e a de país latino-americano, desenvolvida pela Política Externa Independente (Domingues, 2011). De facto, se com Itamar e Fernando Henriques Cardoso a identidade sul-americana do Brasil estivera em construção, com Lula este objetivo ganhou particular relevância, sendo a liderança da América do Sul encarada como consequência natural da proeminência económica, geográfica e populacional do país, ainda que assentando em valores destinados a não causar desconfianças nos vizinhos, designadamente o carácter não hegemónico, a solidariedade e a generosidade, bem como a ênfase dada aos objetivos comuns (Domingues, 2011). Afinal, se as assimetrias entre o Brasil e os vizinhos reforçam as potencialidades da liderança brasileira, a exaltação das mesmas pode criar-lhe dificuldades.

Tornava-se fundamental, para a concretização do objetivo da política externa assim formulada, que o Brasil atuasse ativamente no âmbito do multilateralismo regional promovendo a integração sul-americana (Patrício, 2012: 326) e que efetivasse a liderança da sub-região através da estratégia da *autonomia pela diversificação* (Vigevani e Cepaluni, 2007), posta em marcha pelas duas gestões Lula através de diversos instrumentos político-econômicos que deram consistência à *soft leadership* do país na sub-região. Para além da criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do seu Conselho de Defesa Sul-Americano, o Brasil estimulou uma ação interventora no entorno regional, não só através dessas organizações, como ainda por meio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), como ainda adotou uma postura de *gerenciador de crises* regionais e, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES) promoveu a internacionalização da economia brasileira em direção aos vizinhos, patrocinando investimentos brasileiros nesses países, considerados, pela equipa de Lula, como a “maior prova do interesse de comprometimento do Brasil no seu entorno regional” (Amorim, 2010). Não obstante os objetivos formulados pela política externa de Lula/ Amorim, a verdade é que a forma e a profundidade com que os instrumentos para alcançá-los foram utilizados pelo governo geraram um debate aceso entre os académicos e os políticos brasileiros, bem como na própria sociedade civil, questionando a capacidade e a vontade do país em efetivar a liderança na América do Sul.

Na verdade, em função das oportunidades globais que foram surgindo, a política externa inicialmente formulada por Lula/ Amorim foi alterada aquando da respetiva execução. Estas oportunidades alteraram as perceções dos diplomatas e académicos brasileiros, cujos interesses se voltaram preferencialmente para a arena global, reduzindo a importância da atuação do Brasil no entorno regional, pelo que a estratégia da afirmação da liderança regional como plataforma de lançamento do país na esfera global é hoje inútil. Se não existe, no Brasil, um consenso interno relativamente à decisão de liderar, especialmente porque essa liderança implica a mobilização de recursos que são considerados essenciais para a superação dos problemas internos do Brasil, criando dificuldades à legitimação dessa liderança (Domingues, 2011), por outro lado o país alcançou o reconhecimento internacional como potência global pelos poderes mundiais estabelecidos, como o G8 e a União Europeia, sem que a liderança regional fosse efetivada (Malamud, 2011b; 2).

A ligação aos países emergentes e o papel de Lula ao impulsionar o diálogo Sul-Sul foram as principais ações do governo resultantes das oportunidades globais surgidas, responsáveis pela emergência do Brasil na cena internacional, já que o “Brazil has enthusiastically embraced the BRIC alliance with Russia, India and China, which he [Celso Amorim] thinks has the power to redefine the world governance” (Glasser, 2010).

Estas relações Sul-Sul constituem a grande contribuição e novidade de Lula para a política externa brasileira em comparação com o seu antecessor Fernando Henrique Cardoso. Embora deva ter-se em conta que, quando, no final do seu segundo mandato, Fernando Henrique Cardoso se tornara cético quanto à globalização – cunhando o termo *globalização assimétrica* – ele reorientara a sua estratégia internacional, começando a implementar projetos para o desenvolvimento, que também constituem êxitos da atual política externa brasileira, como a criação do Centro Educacional de Cazenga, em Angola, a internacionalização do Bolsa Família e a participação do Brasil no processo de reconstrução de Timor Leste (Brun, 2010).

Ainda assim, o reforço das ligações Sul-Sul foi extraordinariamente promovido por Lula, através da realização de trinta e três viagens à África – que incluíram a criação de dezanove novas embaixadas – (Instituto Lula, 2014), da gestão ativa no Médio Oriente e da ligação aos outros países emergentes, designadamente à China, à Índia e à África do Sul (Brun, 2010).

A América do Sul continuou sendo uma peça central da política externa brasileira, porém o diálogo Sul-Sul veio a transformar-se na prioridade dessa política. De facto, a exportação, tanto de capitais, quanto, sobretudo, de produtos manufaturados brasileiros, é feita essencialmente para a região, o que reflete o défice de competitividade da indústria brasileira, que depende desse mercado, e demonstra também a importância dos instrumentos preferenciais para essas exportações. No entanto, a diversificação de parceiros do Brasil relativizou a importância da sub-região na internacionalização da economia brasileira (Vaz, 2012), de modo que liderar a região passou a significar, para o Brasil, manter a estabilidade da mesma e prevenir que a instabilidade política, as turbulências económicas e os conflitos fronteiriços se espalhem ao território nacional. O entorno regional assumiu, assim, uma função crescentemente instrumental, que assenta na ideia de desejar interagir mas não de construir processos de integração institucionalmente profundos com os vizinhos. Por um lado, o Brasil ambiciona, com esta estratégia, aparecer frente ao mundo como o representante legítimo de um bloco regional, não estando isolado e, por outro, fomentar o principal destino dos seus investimentos e das suas exportações de manufaturados (Patrício, 2012: 339).

Se com Lula o entorno regional assumiu uma função instrumental, enquanto o diálogo Sul-Sul como forma de reconfigurar a ordem internacional se transformou na prioridade da política externa brasileira, com Dilma Rousseff (2011-2014) esta postura veio a alterar-se, com a nova presidente a reposicionar os países desenvolvidos na política externa brasileira, registando-se uma forte retração das verbas concedidas à cooperação para o desenvolvimento (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011). Afinal, com o diálogo Sul-Sul, o Brasil não tem conseguido a tecnologia de que carece e, embora tenha alcançado o protagonismo internacional, também ainda não logrou obter resultados concretos quanto à reivindicação por

um assento permanente no órgão máximo da governança mundial. Para já não falar dos efeitos que a articulação do país com a China, no âmbito desse diálogo Sul-Sul, tem tido, especialmente sobre a reprimarização da economia brasileira.

Assim, Dilma Rousseff ergueu as relações do Brasil com os Estados Unidos da América e a União Europeia, secundarizadas por Lula, a um novo patamar de importância, posicionando-as, ao lado do diálogo com os países emergentes, como prioridades da política externa. Retomando uma plataforma característica do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de Fernando Henrique Cardoso, Dilma deixa clara a transformação, lenta mas evidente, da posição do Brasil nas relações internacionais.

A verdade, porém, é que a gestão Dilma tem apresentado a estagnação da emergência internacional do Brasil, resultado da quase estagnação da economia brasileira (Freire, 2013). Se a internacionalização da economia brasileira e a inclusão social se saldaram como os grandes êxitos da permanência do Partido dos Trabalhadores (PT) no poder desde 2003, com Dilma tem-se assistido à quebra da interação entre o Estado e a sociedade, que Lula estruturara, assim como à desaceleração económica, resultado da deficiente infraestrutura, da excessiva burocracia do aparelho estatal, da corrupção, do descaso pelo setor externo e das negociações impostas pelo próprio sistema político do presidencialismo de coligação. Ademais, se desde cedo Dilma apresentara um acentuado ímpeto de gestão, que fazia supor uma governação mais eficaz, ela nunca manifestou qualquer espécie de ousadia para enfrentar temas polémicos como a reforma fiscal, a reforma política e a lei dos meios de comunicação social (Patrício, 2012: 375). Por outro lado, Dilma, com uma diplomacia de perfil menos elevado, conferiu um estilo novo ao comportamento internacional do Brasil, ao deixar a política externa ser conduzida pelo Ministério das Relações Exteriores, resguardando para si a tarefa de gerir as capacidades estruturais do país de acordo com o desenvolvimentismo que a caracteriza. Surgindo como uma “presidente em exercício efetivo do cargo” (Malamud, 2011a: 176), a sua preocupação central é com o crescimento interno do país, ainda que a conjuntura internacional desfavorável e a falta de inovação na gestão tenham levado o Brasil a entrar no caminho da estagnação económica, assim como da estagnação da sua emergência internacional. Conquanto os índices estatísticos desta estagnação estivessem já em gestação a partir de 2006, foi com Dilma que os mesmos se tornaram evidentes.

### **As Descobertas das Reservas do Pré-Sal: Oportunidades e Desafios**

As descobertas de hidrocarbonetos na região do pré-sal, na bacia de Santos, e a necessidade consequente de exploração e tecnologia para o fazer, têm lançado novos olhares sobre a atual realidade brasileira, em função da rápida transformação das prioridades das políticas sócio-económica e externa do Brasil e do significativo impulso dado à consolidação da Política de Defesa Nacional e da Estratégia Nacional de Defesa.

Afinal, o governo Dilma tem declarado a sua ambição de, através do desenvolvimento das reservas do pré-sal, aumentar a produção de energia do país, por forma a que se consiga dar resposta à procura interna e, simultaneamente, elevar o Brasil à condição de país exportador de energia, permitindo-lhe, ainda, alcançar a estabilidade económica e o desenvolvimento industrial capazes de levar o país a corresponder às exigências sociais. Neste contexto, o desenvolvimento das reservas do pré-sal encontra-se no topo das prioridades da agenda estratégica do Brasil (Kay e Graefe, 2011), já que “pode colocar o Brasil num novo patamar económico, social, geopolítico e tecnológico” (Oliveira, 2012 cit. por Paduan, 2012)<sup>2</sup>.

Na realidade, as estimativas sugerem que, até 2020, o setor petrolífero venha a criar, no Brasil, entre 1 a 2 milhões de postos de trabalho associados a elevadas remunerações (Lopes, 2012). Atualmente, são extraídos 180 000 barris de petróleo por dia dos poços do pré-sal e o setor do petróleo e do gás movimenta mais de R\$ 440 000 milhões por ano, o que corresponde a 12% do PIB, uma percentagem que deverá alcançar os 20% nos próximos anos (Lopes, 2012). Com base nos poços já descobertos estima-se, ademais, que as reservas petrolíferas do Brasil venham a duplicar para 31 000 milhões de barris, considerando-se no entanto a possibilidade da existência de mais 87 000 milhões de barris por descobrir (Petrobrás, 2012), ao mesmo tempo que o gás deverá passar a ter uma maior utilização quando os campos do pré-sal entrarem em operação e as redes de distribuição do produto forem ampliadas (Ernest&Young, 2011).

É bem verdade que a crise económica internacional, ao provocar a diminuição da procura global e, por consequência, do preço do petróleo, e ao dificultar o acesso ao crédito, erigiu entraves ao projeto energético brasileiro, fazendo abrandar o caráter de urgência que o governo lhe vinha conferindo (Ramos *et al.*, 2009: 1-3). Ao mesmo tempo, a mesma crise internacional funciona como dinamizador do projeto do pré-sal, encarado como via alternativa para o desenvolvimento do Brasil, tornando-se evidente a importância que adquire como grande oportunidade para o país.

A intensa capitalização da Petrobrás, visando a exploração das reservas do pré-sal, e o fim, decretado em Junho de 2012, da cobrança da Contribuição de Intervenção no Domínio Económico (CIDE) sobre a produção e importação de petróleo e derivados, procurando evitar o aumento dos preços dos combustíveis fósseis, mas na prática funcionando como um subsídio ao consumo desses combustíveis, estimularam o setor do petróleo e do gás (Viola *et al.*, 2012), enquanto os impostos sobre o etanol permanecem inalterados na ordem dos 31% (Pereira, 2014: 95).

Estas medidas governamentais, demonstrando o interesse do governo Dilma no desenvolvimento do setor petrolífero, foram acompanhadas e reforçadas pela es-

---

2 Prova da importância concedida pelo governo Dilma ao pré-sal é a criação da Pré-Sal Petróleo S.A. (Petrosal)

tagnação do projeto do etanol, pela reforma do Código Florestal e pelas dificuldades que se têm colocado à produção hidroelétrica no Brasil, tornando-se claro que o complexo petrolífero surge como o setor energético que mais se tem expandido no país nos últimos anos.

É bem verdade que o etanol, cuja utilização remonta à década de 1970, quando foi criado o Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL), assumiu uma importância decisiva na política externa brasileira no início do século XXI, sendo alvo de um grande volume de investimentos, nacionais e estrangeiros, em 2006 e 2007 (Viola *et al.*, 2013: 300). No entanto, diversos problemas, que vinham afetando o setor desde 2009-2010, tiveram em 2011 um impacto mais negativo do que o esperado, levando a uma queda de 11,8% na produtividade da cana-de-açúcar nesse ano, quando foram alcançados os níveis de 2000-2001 (EPE, 2012: 5). A redução dos investimentos em matéria de reforma dos canaviais e tratos culturais, o aumento do custo de produção, as condições climáticas desfavoráveis e o aumento do índice de perdas de sacarose, em função da mecanização das colheitas, foram as causas responsáveis por essa diminuição da produtividade em 2011 (EPE, 2012: 5). Como consequência, a produção do etanol sofreu grande redução, conduzindo ao aumento dos preços deste biocombustível o que, frente à subsídioção dos derivados de petróleo, tornou o etanol menos competitivo relativamente à gasolina (EPE, 2012: 5). Ainda que em 2012 a retomada dos investimentos<sup>3</sup> tivesse proporcionado uma pequena recuperação nos indicadores de produção da cana (EPE, 2013: 7), a tendência para a diminuição da produção de etanol registada desde 2010 manteve-se, com pequena flutuação: em 2010 a produção total de etanol foi de 28 mil milhões de litros, em 2011 foi de 22,9 e em 2012 foi de 23,5 mil milhões de litros (EPE, 2013: 10).

Por outro lado, a reforma do Código Florestal, aprovada por Dilma em Maio de 2012, ao incorporar a possibilidade de amnistia para aqueles que desflorestaram ilegalmente e ainda a redução dos parâmetros de proteção das Áreas de Preservação Permanentes<sup>4</sup>, assim como o Plano Agrícola e Pecuário de 2011, ao flexibilizarem as regras de proteção das florestas, vieram submeter as florestas brasileiras ao imperativo das necessidades económicas do país refletindo a preponderância que têm, no governo Dilma, os setores conservadores ruralistas e petrolíferos.

O elevado custo da produção de energia solar e eólica, assim como os limites que se impõem ao setor hidroelétrico do Brasil – que tem 70% do seu potencial na Amazó-

---

3 Em 2012, o BNDES disponibilizou um orçamento de R\$ 4 mil milhões para a renovação e ampliação dos canaviais, dos quais R\$ 1,4 mil milhões foram utilizados para o plantio de cerca de 410 mil hectares, 80% dos quais destinados à renovação. Em janeiro de 2013, o limite de financiamento por hectare de cana plantada passou de R\$ 4.350,00 para R\$ 5.450,00 (EPE, 2013: 7).

4 Áreas de vegetação nativa que, de acordo com o anterior Código Florestal, tinham de ser mantidas protegidas dentro das propriedades rurais (Pereira, 2014: 110).

nia e no Cerrado, regiões onde existem inúmeras restrições ambientais que abalam a credibilidade e viabilidade da produção hidroelétrica do país – são fatores que também contribuem para a valorização que o governo Dilma confere ao complexo petrolífero, em contraste com a prioridade que Lula concedia ao etanol e aos outros biocombustíveis.

Não obstante, o alcance das metas do governo relativamente ao pré-sal impõe a superação de algumas dificuldades. Mesmo que a questão sustentabilidade – um requisito fundamental para que os recursos do pré-sal conduzam ao desenvolvimento socioeconómico do Brasil – seja secundarizada pelo governo Dilma, outros desafios têm de ser enfrentados, designadamente evitar que o país venha a padecer da “doença holandesa”, a criação de infraestruturas, a elevação do conhecimento, a capacitação da mão-de-obra, a melhoria de indústria, a captação de investimento (Rolim, 2010), a solução do debate em torno das royalties do petróleo (Patrício, 2011) e a flexibilização legislativa e tributária – uma vez que as regras hoje existentes limitam a ação dos investidores estrangeiros, ao mesmo tempo que levam a Petrobrás aos limites da sua capacidade de atuação (Paduan, 2012)<sup>5</sup>.

Em todo o caso, as oportunidades e os desafios que as descobertas das reservas do pré-sal colocam ao Brasil têm explicado muitas das posições que a presidente Dilma vem adotando, tanto interna quanto externamente. Dominado pelos lobbies petrolífero e ruralista, secundarizando a questão ambiental e procurando gerir, quer a estagnação económica, quer a estagnação da emergência internacional do país, como forma de, apesar das circunstâncias adversas, conseguir dar resposta às exigências sociais, o governo Dilma coloca a exploração do pré-sal no topo das prioridades da sua agenda estratégica. Se por um lado esta atitude demonstra que as instituições políticas e económicas do Brasil estão hoje dominadas pela lógica do curto prazo e que o governo não revela capacidade para gerir as exigências de sustentabilidade de longo prazo, realizando investimentos reduzidos na investigação, tecnologia e ciência, ela revela, por outro lado, que a exploração do pré-sal surge como a maior esperança para que o desenvolvimento sócio-económico do Brasil venha a ser alcançado. E como maior esperança, a exploração do pré-sal surge como alvo da atenção prioritária do governo, especialmente à medida que se dissipam algumas dúvidas em torno da viabilidade económica e tecnológica da extração do pré-sal. Assim, o setor do petróleo e do gás vê-se impulsionado, com o governo a dirigir-lhe todos os seus esforços internos e externos, ao mesmo tempo que procura

---

5 Esta situação deve-se às imposições legislativas que obrigam que as empresas petrolíferas estrangeiras que participam na exploração dos recursos do pré-sal tenham de adquirir, no Brasil, entre 55% a 65% dos equipamentos e serviços necessários (Paduan, 2012), e que concedem, à Petrobrás, o direito exclusivo de atuar na região do pré-sal com uma participação mínima de 30% do capital em todos os consórcios que venham a ser criados para o efeito (Patrício, 2011).

garantir a proteção dessas reservas através de uma ação adequada nas áreas da segurança e defesa. Se com isto se altera a política externa brasileira, altera-se também a abordagem geopolítica do país ao Atlântico Sul.

Desde logo, e aliadas às relações do Brasil com os países emergentes, bem como com os Estados Unidos da América e a União Europeia, estas descobertas relançam a maritimidade brasileira, dando relevância à Política Africanista do país, pelo aumento das possibilidades de cooperação e negócios que o Atlântico Sul passa a ter. Se em função da prevalência da continentalidade nas orientações da política externa brasileira, o país se viu voltado para a subregião, conferindo-lhe, desde Lula, uma função instrumental que, no quadro das instabilidades internas o levou a centrar as suas preocupações sobre a Amazônia e as bacias hidrográficas, as possibilidades abertas pelas descobertas efetuadas pela Petrobrás no pré-sal levaram o Brasil a ter de dividir essas atenções com a sua extensa costa.

Com efeito, correspondendo a 61% do território brasileiro, a Amazônia iguala o tamanho de metade do continente europeu, sete vezes superior à extensão da França (Defesa BR, 2008), e é partilhada por outros oito Estados, além da Guiana francesa, sendo uma fonte inesgotável de recursos naturais, particularmente de água doce: o rio Amazonas é o mais longo, possui 1/5 de toda a água doce do planeta e tem mais de 500 afluentes, formando o maior volume de água do mundo, com mais de 80 mil metros cúbicos, o que representa desaguar mais de 10% de toda a escassa água doce do planeta no Oceano Atlântico (Defesa BR, 2008). Em função destas riquezas e das conseqüentes ingerências externas sobre a região amazônica, grande parte das preocupações geopolíticas do Brasil centraram-se sempre sobre a Amazônia. Do mesmo modo, o aproveitamento hidroelétrico dos rios binacionais enquadrrou também essas preocupações, em função das possibilidades de conflito que sempre originou, até porque o Brasil – que tem a maior e mais rica rede hidrográfica do mundo – é o único país da sub-região que participa nas duas principais bacias hidrográficas da América do Sul, a Bacia Amazônica e a Bacia do Paraná, que forma na Argentina a Bacia do Prata.

A esta tradicional ação do país sobre a Amazônia e a Bacia do Prata, veio acrescentar-se a nova preocupação das políticas externa e de defesa do Brasil com a sua costa (Costa, 2013), retomando-se a maritimidade do Brasil.

### **A Amazônia Azul e a Geopolítica do Pré-Sal: O Atlântico Sul e os Países Africanos Lindeiros do Atlântico Sul como Parte do Espaço Geopolítico Prioritário da Ação Externa do Brasil**

As descobertas de hidrocarbonetos no pré-sal brasileiro vêm lançando novos olhares sobre a costa do país e o Atlântico Sul, fazendo verter grande parte das preocupações do Estado em matéria de ação externa, de segurança e defesa sobre a imensa costa nacional. Desta forma, as áreas marítimas de jurisdição brasileira, com

particular ênfase na zona do pré-sal e menor relevância na costa Norte do Amapá, associadas às descobertas de riquezas no mar e sua exploração, vêm recebendo, da Marinha brasileira, a designação de “Amazônia Azul” – conceito que enquadra o Atlântico Sul compreendido pelas águas territoriais brasileiras, águas adjacentes, Zona de Exploração Económica Exclusiva e Extensão da Plataforma Continental do país (Marinha Do Brasil, 2013). Através deste conceito novo, a Marinha brasileira pretende alertar a sociedade brasileira para a importância económica, estratégica, ambiental e científica da costa do país, chamando a atenção para a necessidade de proteger a soberania nacional, não apenas nas zonas continentais, designadamente na Amazônia – que, em conjunto com as bacias hidrográficas compuseram, tradicionalmente, o centro nevrálgico das preocupações da ação externa, de segurança e defesa do Brasil –, como também sobre as áreas marítimas de jurisdição brasileira (Guerra, 2011: 71).

Paralelamente, o Brasil vem promovendo a sua inserção na África, acrescentando-se aos dois novos intervenientes que já atuam neste continente – os Estados Unidos da América e a China – ainda que atuando de modo distinto destes. Para Darc Costa (2013), à presença competitiva dos Estados Unidos da América e da China na África, que disputam os recursos naturais do continente, o Brasil vem somar-se como o “terceiro interessado”, desenvolvendo, por conseguinte, uma ação pragmática (Costa, 2013). Enquanto os Estados Unidos da América intervêm, nos países africanos, com base numa política assente numa agressiva presença militar, com o apoio da Quarta Frota, e simultaneamente com base numa base política económica, suportada pelas instituições financeiras internacionais, particularmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, a China atua fundamentalmente do ponto de vista económico, através de uma política de empréstimos sem condicionantes, encarregando-se todavia de fornecer a mão-de-obra necessária para os seus investimentos, reduzindo desde logo a riqueza deixada nos países. O Brasil, por seu lado, e pragmaticamente, alinha, ora com os Estados Unidos da América, ora com a China, conforme mais lhe convém em cada momento, ao mesmo tempo que fomenta a miscigenação e a cooperação para o desenvolvimento como forma de criar laços com os países recetores dos seus investimentos, numa ação que, se bem que menos lucrativa a curto prazo, indicia a criação de bases sólidas para retornos de longo prazo (Costa, 2013).

A importância que vem sendo conferida à Amazônia Azul, além de destacar o interesse vital da costa nacional para o Brasil, destaca claramente, em conjunto com a relevância que adquire o continente africano, a relevância que o Atlântico Sul vem assumindo para o país (Barbosa Guerra, 2011: 68).

Com efeito, a existência de hidrocarbonetos e a utilidade em manterem-se livres as trocas comerciais ao longo das rotas e vias de comunicação existentes vêm elevando significativamente a importância do Atlântico Sul para todos os países que

o compõem, designadamente do ponto de vista da segurança económica de toda a região. Para o Brasil, em particular, este interesse é evidente, não só porque a geografia do país o vincula, tanto à América do Sul, quanto ao Atlântico Sul, como porque 95% do comércio externo brasileiro, que em 2013 ascendeu a cerca de US\$ 170 mil milhões, circula por este Oceano, ao mesmo tempo que 88% da produção petrolífera brasileira, equivalente a cerca de 2 milhões de barris por dia, somando à volta de US\$ 2 mil milhões por mês, vem das plataformas da Zona Económica Exclusiva (ZEE) brasileira (Barbosa, 2011: 73). O papel estratégico do Brasil no Atlântico Sul, em função das riquezas petrolíferas e da necessidade consequente de patrulhamento de toda a área marítima de jurisdição brasileira, assim como a emergência internacional do país, alcançada na primeira década do século XXI, graças à estabilidade política, partidária e económica, ainda que estagnada nesta segunda década, exigem uma nova postura do Brasil em matéria de ação externa, de segurança e defesa no Atlântico Sul.

Simultaneamente, algumas ameaças são percecionadas no Atlântico Sul, não apenas em função das instabilidades locais e da probabilidade de conflitos resultante das riquezas naturais, das áreas marítimas e da existência, na região, de potências externas, como ainda em função do novo Conceito Estratégico (2010) da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) que alarga a área de atuação da organização, suscitando debates em torno de eventuais intervenções da mesma no Atlântico Sul – possibilidade em relação à qual o Brasil é perentoriamente contrário.

Existe, por conseguinte, uma paz relativa na região do Atlântico Sul, o que determina a necessidade de o Brasil desenvolver uma capacidade dissuasora compatível com esse contexto, o que vem levando o país a fortalecer o seu poder marítimo, hoje peça central da sua geopolítica. Visando proteger a área do pré-sal, numa projeção do mar para terra, o Brasil poderá reforçar a utilização da ilha de Trindade, na qual já existe um posto da Marinha, ao mesmo tempo que, projetando-se para a África, o Brasil poderá reforçar a sua ação militar sobre a ilha de Fernando de Noronha, na qual existe uma base aérea construída pelos Estados Unidos da América durante a Segunda Guerra Mundial, depois mantida e explorada pelo Brasil (Costa, 2013).

Concomitantemente, e tendo em conta que, tanto a política externa brasileira, quanto a Estratégia Nacional de Defesa e a Política de Defesa Nacional do país incluem o vetor Atlântico Sul como espaço geopolítico prioritário da ação externa e de segurança e defesa do país, atuando no sentido de priorizar esse espaço geopolítico, ganham dinâmica os acordos e organizações que abarcam o Atlântico Sul e nos quais o Brasil participa – a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e o Fórum G3-Índia, Brasil, África do Sul (IBAS), dando forma à “perspetiva tridimensional do Brasil para o Atlântico Sul” (Ribeiro, 2012: 26).

Se a CPLP se pode transformar num fórum privilegiado para o debate das questões de segurança e defesa do Atlântico Sul, fortalecendo a presença estratégica dos seus Estados-membros sobre esse Oceano e promovendo a segurança interna e externa dos mesmos (Ribeiro, 2012: 31), o resgate da ZOPACAS poderá servir o propósito de excluir a NATO do Atlântico Sul, através do desenvolvimento de condições militares dissuasórias, designadamente navais, com vista a alcançar um potencial naval conjunto capaz de defender o Atlântico Sul, o que tem conduzido ao aumento, em África, da presença comercial da indústria de defesa brasileira (Ribeiro, 2012: 28). Do mesmo modo, o IBAS vem promovendo a aproximação do Brasil, da Índia e da África do Sul através da cooperação nos setores comercial, científico e tecnológico e do intercâmbio em matéria de defesa marítima, o que, se tem igualmente conduzido ao aumento da presença comercial da indústria de defesa brasileira na Índia e na África do Sul (Ribeiro, 2012: 34-35), vem permitindo a criação de um eixo de ligação entre o Brasil e a parte mais meridional do continente africano, ultrapassando o Atlântico Sul graças à ligação à Índia.

O projeto de concretização desta perspetiva tridimensional do Brasil para o Atlântico Sul tem de passar pela proteção do pré-sal, o que equivale a dizer pela proteção da Amazônia Azul, através do reforço da presença e da ação de defesa do país sobre as estrategicamente posicionadas ilhas de Trindade e de Fernando de Noronha e, ao mesmo tempo, pelo desenvolvimento de ações de caráter tático sobre os países africanos destinadas a fomentar os laços entre o Brasil e esses países, designadamente por meio da construção de infraestruturas, da cooperação para o desenvolvimento, da transferência de conhecimentos e tecnologia, do aumento da frequência das ligações aéreas entre o Brasil e os países africanos, entre outras (Costa, 2013).

### **Considerações Finais**

A ação externa e a nova abordagem geopolítica do Brasil vêm-lhe permitindo, não só concretizar o seu "Destino Manifesto" sobre os dois espaços políticos que o compõem – América do Sul e Atlântico Sul – aos quais está vinculado pela geografia, como ainda libertar esse Destino do condicionamento e dependência frente aos Estados Unidos da América. O fim da Guerra Fria e, depois o 11 de Setembro, permitiram que o Brasil alterasse os referenciais teóricos que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, vinham embasando os pilares da segurança hemisférica promovidos pelos Estados Unidos da América – a Junta Interamericana de Defesa (1942), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947), a Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948) e o Pacto de Bogotá (1948).

Neste sentido, a estrutura das relações entre o Brasil e os Estados Unidos da América vem evoluindo da cooperação antagónica – que colocava o Brasil como sublíder

regional – para uma crescente independência da ação externa do Brasil frente aos Estados Unidos da América, contexto no qual, não só pode o país manter uma ação estratégica sobre a América do Sul, que passa a depender da sua vontade e não de condicionalismos externos, como ainda desenvolver uma ação externa de projeção sobre o Atlântico Sul, visando a segurança e a defesa da Amazônia Azul e o incremento da sua influência e presença nos países africanos.

Assim, se com Dilma o Brasil começou a assistir a um processo de estagnação da sua emergência internacional, resultado da quase estagnação da sua economia, a exploração dos recursos descobertos na região do pré-sal assume uma importância decisiva para contrabalançar essa tendência, o que confere, à Amazônia Azul – extensa área oceânica, adjacente ao continente brasileiro e que corresponde a aproximadamente 52% da área continental do país (Marinha Brasileira, 2013) – uma importância significativa. Como resultado, o Brasil recupera a maritimidade desde há longo tempo perdida, passando finalmente a poder atuar, não apenas sobre a América do Sul, como ainda sobre o Atlântico Sul, as duas áreas que compõem o espaço geopolítico prioritário do país e, adjacientemente, estendendo a sua influência aos países africanos lindeiros do Atlântico Sul.

Neste sentido, as descobertas das reservas do pré-sal vêm contribuir para a concretização do Destino Manifesto do Brasil nos dois espaços geopolíticos que o compõem, alterando o país, quer do ponto de vista das políticas económicas internas, quer da sua ação externa, e ainda geopolítica e geoeconomicamente. Razões pelas quais o país consolidou a sua Política de Defesa Nacional de 1995 e compôs, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa, pelas mãos de Lula, do então ministro da Defesa Nelson Jobim e do ministro chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República Roberto Mangabeira Unger.

## Referências

- Amorim, Celso (2010). “Entrevista concedida a Susan Glasser, The Foreign Policy Top 100 Global Thinkers”. *Foreign Policy* dezembro de 2010. Disponível em [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/29/the\\_soft\\_power\\_power](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/29/the_soft_power_power). Consultado em Dezembro de 2010.
- Bastos, Pedro Paulo Zahluth (2006). “A Construção do Nacional Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação Entre Estado e Mercado nos Setores de Base”. *Revista Economia Selecta*, Vol. 7, n.º 4, Brasília DF, pp. 239-275.
- Brigagão, Clóvis e Seabra, Rafael (2009). “Panorama Estratégico da Política Externa Brasileira – Os Caminhos da Inserção Internacional”. *Relações Internacionais* n.º 24, IPRI, pp. 75-81.
- Burns, E. Bradford (1966). *The Unwritten Alliance: Rio Branco and Brazilian-American Relations*. New York: Columbia University Press.

- Brun, Elodie (2010). "Why Brazilian Foreign Policy Towards the South May Continue After Lula?". *Mundorama*. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Disponível em <http://mundorama.net/2010/11/13/why-brazilian-foreign-policy-towards-the-south-may-continue-after-lula?.php>.
- Cairo, Heriberto (2008). "A América Latina no Século XXI: Geopolítica Crítica dos Estados e os Movimentos Sociais, do Conhecimento e da Representação". *Caderno CRH* vol. 21, n.º 53, Maio/Agosto 2008, pp. 201-206. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000200001&lng=en&nrm=iso).
- Cervo, Luiz Amado (2003). "Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 46, n.º 2, IBRI, pp.5-25. Brasília DF.
- Cervo, Luiz Amado (2008). *Inserção Internacional – Formação dos Conceitos Brasileiros* (1.ª ed). São Paulo: Editora Saraiva.
- Costa, Darc (2013). *Palestra ministrada na Universidade Autónoma de Lisboa, no âmbito da Cátedra Mackinder*, em Outubro de 2013, Lisboa.
- CIA (2013). "South America: Brazil". *CIA World Factbook 2013-14*. Washington, DC. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>. Consultado em Novembro de 2013.
- Defesa BR (2008). "Forças Integradas Orgânicas pela Defesa da Amazônia: Marinha, Exército, Força Aérea", *Ministério da Defesa do Brasil* [online]. Disponível em [http://www.defesabr.com/MD/md\\_amazonia.htm](http://www.defesabr.com/MD/md_amazonia.htm). Consultado em Novembro de 2013.
- Domingues, Reinaldo Alencar (2011). "A Aspiração de Liderança Brasileira na América do Sul no Governo Lula". *Mundorama*. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Disponível em <http://mundorama.net/2011/12/15/a-aspiracao-de-lideranca-brasileira-na-america-do-sul-no-governo-lula-por-reinaldo-alencar-domingues/>. Consultado em Janeiro de 2012.
- EPE (2012). *Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis: Janeiro 2011-Dezembro 2011*, Governo Federal, Ministério de Minas e Energia/EPE-Empresa de Pesquisa Energética, pp. 1-41. Disponível em <http://www.epe.gov.br/Petroleo/Documents/An%C3%A1lise%20de%20Conjuntura%20dos%20Biocombust%C3%ADveis%20%20boletins%20peri%C3%B3dicos/An%C3%A1lise%20de%20Conjuntura%20dos%20Biocombust%C3%ADveis%20%E2%80%93%20Ano%202011.pdf>.
- EPE (2013). *Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis: Ano 2012*, Governo Federal, Ministério de Minas e Energia/EPE-Empresa de Pesquisa Energética, pp. 1-49. Disponível em <http://www.epe.gov.br/Petroleo/Documents/Análise%20de%20Conjuntura%20dos%20Biocombustíveis%20%20boletins%20periódicos/Análise%20de%20Conjuntura%20dos%20Biocombustíveis%20-%20Ano%202012.pdf>.
- Ernst&Young (2011). *Brasil Sustentável. Perspetivas dos Mercados de Petróleo, Etanol e Gás*, Ernst&Young, Brasil. Disponível em [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Brasil\\_Sustentavel\\_Petroleo\\_e\\_Gas/\\$FILE/Brasil\\_Sustentavel\\_-\\_Petroleo\\_e\\_Gas.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Brasil_Sustentavel_Petroleo_e_Gas/$FILE/Brasil_Sustentavel_-_Petroleo_e_Gas.pdf).
-

- Exército Brasileiro (2013). *Exército em Ação*. Exército Brasileiro. Disponível em [http://www.eb.mil.br/pt\\_PT/amazonia](http://www.eb.mil.br/pt_PT/amazonia).
- Freire, Vinicius Torres (2013). “Brasil: Estagnação Pacífica?”. *Folha de S. Paulo*. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/viniustorres/2013/11/1373868-brasil-estagnacao-pacifica.shtml>.
- Glasser, Susan (2010). “Entrevista efetuada a Celso Amorim, The Foreign Policy Top 100 Global Thinkers”, *Foreign Policy* dezembro de 2010. Disponível em [http://www.foreign-policy.com/articles/2010/11/29/the\\_soft\\_power\\_power](http://www.foreign-policy.com/articles/2010/11/29/the_soft_power_power).
- Guerra, Wilson Barbosa (2011). “O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul”. *Nação e Defesa*, n.º 128, pp. 67-76.
- Instituto Lula (2014). “África”. *Instituto Lula*. Disponível em <http://www.institutolula.org/africa/#.UvJgI8uPPIU>.
- Kay, Stephen e Graefe, Laurel (2011). “As Descobertas de Petróleo no Brasil Trazem Novos Desafios”. *EconSouth*, volume 13, n.º1. Federal Reserve Bank of Atlanta, pp. 1-6. Disponível em [http://www.frbatlanta.org/documents/pubs/econsouth/11q1\\_brazil\\_oil\\_portuguese.pdf](http://www.frbatlanta.org/documents/pubs/econsouth/11q1_brazil_oil_portuguese.pdf).
- Klesner, Joseph L. (2011). “Latin American Politics and Society” em George Thomas Kurian (ed.), *The Encyclopedia of Political Science*. Washington DC: CQ Press, pp. 917-921.
- Lafer, Celso (2001). *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira – Passado, Presente, Futuro*. São Paulo: Editora Perspetiva.
- Lopes, S. (2012). *Preparados para o Pré-Sal*. Correio do Povo. Porto Alegre. Disponível em <http://www.correiodopovo.com.br/blogs/planodecarreira/?p=244>.
- Malamud, Andrés (2009). “Fragmentação e Divergência na América Latina”. *Relações Internacionais* n.º 24. Lisboa: IPRI.
- Malamud, Andrés (2011a). “La Política Externa de Dilma Rousseff: Menos de lo Mismo?”, Foro de Debate, *Revista Ibero-Americana: América Latina, España, Portugal* n.º 41, pp. 174-179.
- Malamud, Andrés (2011b). “A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, em *Latin American Politics and Society*, vol. 53 n.º3. University of Miami, pp. 1-24.
- Marinha do Brasil (2013). *A Amazônia Azul – O Patrimônio Brasileiro no Mar*. Disponível em [http://www.mar.mil.br/menu\\_v/ccsm/temas\\_relevantes/am\\_azul\\_mb.htm](http://www.mar.mil.br/menu_v/ccsm/temas_relevantes/am_azul_mb.htm)
- Martínez, Pedro Fernando Castro (1980). *Frontieras Abiertas – Expansionismo y Geopolítica en el Brasil Contemporáneo*. Madrid: Siglo Veintuno Editores.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011). *Orçamento da União Exercício Financeiro 2012*, 22 de Dezembro de 2011. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br>
- Milanez, A. et al. (2011). *O Déficit de Produção de Etanol no Brasil entre 2012 e 2015: Determinantes, Consequências e Sugestões de Política*. BNDES Setorial, n.º 35, pp. 277-302.

- Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2003). *Brasil, Argentina e Estados Unidos – Conflito e Integração na América do Sul – Da Tríplice Aliança ao MERCOSUL, 1870-2003*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2008). “O Brasil Como Potência Regional e a Importância Estratégica da América do Sul na sua Política Exterior”. *Revista Espaço Acadêmico* n° 91. Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.htm>
- Paduan, R. (2012). “Pré-Sal, o Maior Desafio do Brasil”. *Revista Exame, Brasil*. Disponível em <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1019/noticias/pre-sal-o-maior-desafio-do-brasil?page=1>
- Patrício, Raquel de Caria (2011). *A Guerra do Pré-Sal está para Durar, Reflexões Brazilianistas e Sul-Americanistas*. Disponível em [http://brasil-americadosul.blogspot.com/2011/09/ guerra-do-pre-sal-esta-para-durar.html](http://brasil-americadosul.blogspot.com/2011/09/guerra-do-pre-sal-esta-para-durar.html)
- Patrício, Raquel de Caria (2012). *Estudos de Área – América Latina: Uma Visão da América Latina*. Coleção Manuais Pedagógicos. Lisboa: ISCSP.
- Pereira, Joana Marisa (2014). *Segurança e Governação Climáticas: O Brasil na Cena Internacional*. Tese de Doutoramento, FCSH da Universidade Nova de Lisboa.
- Petrobrás (2012). “Volume Recuperável do Pré-Sal Supera Produção Acumulada nos 58 Anos da Petrobrás”. *Brasil: Factos e Dados*. Disponível em <http://www.fatosedados.blogspot.com.br/2012/09/20>
- Ramos, A. et al. (2009). *Pré-Sal: a Produção de Petróleo como Base para um Novo Ciclo de Desenvolvimento*. Perspetiva. Disponível em [http://www.booz.com/media/file/22\\_PRE\\_SAL\\_vf\\_140509.pdf](http://www.booz.com/media/file/22_PRE_SAL_vf_140509.pdf)
- Ribeiro, Emílio Vanderlei (2012). *Perspetiva Tridimensional do Brasil para o Atlântico Sul*. Trabalho de investigação individual do Curso de Estado-Maior Conjunto do Instituto de Estudos Superiores Militares. Lisboa: IESM.
- Rolim, T. (2010). “Petróleo e Pré-Sal: Grande Oportunidade e Grande Desafio”. *Estudos e Pesquisas* n° 377. Disponível em <http://www.forumnacional.org.br/pub/ep/EP0377.pdf>
- Saraiva, Miriam (2010). “Brazilian Foreign Policy Towards South America During the Lula Administration: caught Between South America and Mercosur”. *Revista Brasileira de Política Internacional* – ano 53, special edition, pp. 151-168.
- Sorj, Bernardo e Fausto, Sérgio (2011). “O Papel do Brasil na América do Sul: Estratégias e Percepções Mútuas”. *Política Externa*, vol. 20, n° 2, pp. 11-22.
- Vaz, Alcides da Costa (2006). *Entrevista a Nelson Franco Jobim, de 6 de Junho de 2006*. Disponível em <http://nelsonfrancojobim.blogspot.pt/2006/06/amrica-do-sul-fragmentada-e-longo-da.html>
- Vaz, Alcides da Costa (2012). *A Política Externa do Brasil e a Segurança Regional*. Palestra proferida na Universidade Autónoma de Lisboa, em Janeiro de 2012, Lisboa.

Vigevani, Tullo e Cepaluni, Gabriel (2007). "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia Pela Diversificação". *Contexto Internacional*, vol. 29, n° 2, pp. 273-335.

Viola, Eduardo *et al.* (2012). "Os Limiares Planetários, a Rio+20 e o Papel do Brasil". *Caderno EBAPE.BR* n° 10, pp.470-491.

Viola, Eduardo *et al.* (2013). *Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática*. Brasília: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

# A China e o Brasil: Parceiros Estratégicos na Energia

Carla Fernandes

*Doutorada em Relações Internacionais pela FSCH-UNL (especialização Estudos de Área) e Mestre em Estudos Chineses pela Universidade de Aveiro. Possui o Curso de Defesa Nacional (2009-2010) e o Curso de Gestão Civil de Crises (2010-2011) do IDN.*

*É investigadora do IPRI-UNL e conferencista no Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, onde leciona o Seminário Estudos Asiáticos.*

## **Resumo**

O presente artigo visa aferir a cooperação da República Popular da China com a República Federativa do Brasil no setor energético, com especial enfoque no sector dos hidrocarbonetos. A cooperação neste setor, que tem vindo a ser reforçada gradualmente por acordos governamentais e empresariais firmados durante as visitas bilaterais de alto nível, envolve o maior consumidor mundial de energia e um país que beneficia de um grande potencial energético mas que necessita de avultados investimentos financeiros e de apoio tecnológico para o seu desenvolvimento.

## **Abstract**

***China and Brazil: Energy Strategic Partners***

*This article intends to assess the cooperation of the People's Republic of China and the Federative Republic of Brazil in the energy sector, with special focus on the hydrocarbon sector. Cooperation in this sector, which has been gradually reinforced by government and business agreements signed during the bilateral high-level visits, involves the world's largest consumer of energy and a country that enjoys a large energy potential but needs considerable financial investments and technological support for its development.*

“Assim como não poderá haver o século do Pacífico sem a China,  
não poderá haver o século da América Latina sem o Brasil”  
Deng Xiaoping (1988)

## Introdução

Parceria (*huoban guanxi*) é um novo conceito na diplomacia chinesa na era pós-Guerra Fria. Na ótica de Su Hao (2009: 35) a parceria refere-se à “inter-relação de parceiros<sup>1</sup>, e nas relações internacionais, “à coordenação e cooperação em relações estabelecidas com busca do interesse comum entre nações”. A República Popular da China (RPC), desde meados da década de 1990, tem estabelecido diferentes tipos de parcerias com os países vizinhos, os países desenvolvidos e em desenvolvimento e com organizações regionais dos quatro cantos do mundo. Estas têm permitido a Pequim estabilizar e moldar o ambiente da segurança regional, reduzir os constrangimentos externos, expandir a sua reputação internacional como poder responsável (*fuzeren de daguo*), assim como aceder a novas oportunidades económicas e comerciais, designadamente ter acesso preferencial a mercados, a recursos naturais e energéticos.

Na estrutura das parcerias construída pela diplomacia chinesa<sup>2</sup>, a parceria estratégica (*zhanlue huoban guanxi*) corresponde ao nível mais elevado e tem um significado diferente da conotação ocidental. Com efeito, o termo estratégico (*zhanlue*) não engloba as alianças que envolvam cooperação de segurança e militar<sup>3</sup>. Evan Medeiros (2009: 82) sustenta que uma parceria é estratégica quando estão reunidas duas condições: em primeiro lugar, o facto de ser abrangente, ao incluir todos os aspetos das relações bilaterais como o económico, científico, cultural, político e de

---

1 De acordo com Suisheng Zhao (2004: 180), na cultura tradicional chinesa, o termo Parceiro deriva de um sistema militar antigo, o *huobanship*, no qual dez homens formavam um *huo*. Aqueles que faziam parte do mesmo *huo* eram, assim, considerados parceiros. Atualmente, significa o que pertencem à mesma organização ou estão envolvidos na mesma actividade.

2 Segundo Su Hao (2009: 39-40), a estrutura das parcerias pode ser dividida em quatro níveis, pela ordem decrescente de importância: (1) parceria estratégica; (2) parceria construtiva; (3) parceria de cooperação e amizade e (4) relações de cooperação amistosa. Para uma análise sobre Parcerias Estratégicas veja-se Josephy, S. Cheng and Zhang Wankun (2002). “Patterns and Dynamics of China’s International Strategic Behavior”. *Journal of Contemporary China*, vol.11, n.º 31, pp. 235-26.

3 Para Bergsten *et al.* (2008: 217) o estabelecimento de parcerias estratégicas obedece a dois objectivos: o primeiro é evidenciar a importância relativa dessas relações bilaterais e multilaterais para os interesses globais da China e o segundo é promover o Novo Conceito de Segurança (*xin anquan guandian*) formulado por Pequim em 1997, em que o conceito de parceria estratégica aparece como uma alternativa ao conceito de alianças.

segurança, e, em segundo lugar, quando ambos os países concordam numa relação de compromisso de longo-prazo.

O Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento com o qual a RPC estabeleceu uma “parceria estratégica de longo prazo” e de “benefício mútuo” (*shuangying*) (Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, 2010). O estabelecimento desta parceria inaugurou o sistema de parcerias chinesas e marcou o reconhecimento que a relação deveria ser aprofundada e fortificada a todos os níveis. Neste artigo procurar-se-á examinar a parceria estratégica sino-brasileira no setor energético. Serão abordadas os aspetos mais relevantes da construção e caracterização da parceria neste setor, a sua concretização em termos de acordos comerciais e projetos de desenvolvimento estabelecidos entre estes dois países, especialmente os que possibilitaram o reforço da cooperação e a participação das companhias chinesas no setor energético brasileiro. Por último, antes de antecedermos as considerações finais, avaliaremos a ligação do petróleo à evolução do comércio bilateral.

### **Energia e Parceria**

Foi na “busca do interesse comum” entre “o maior país em desenvolvimento do hemisfério oriental e o maior país em desenvolvimento no hemisfério ocidental”<sup>4</sup> que a RPC estabeleceu com o Brasil uma “relação de compromisso de longo-prazo”<sup>5</sup>. Em novembro de 1993, durante a visita ao Brasil, o Presidente Jiang Zemin<sup>6</sup> conferiu o carácter estratégico à relação, integrando, pela primeira vez, um país em desenvolvimento no grupo de países identificados como parceiros estratégicos.

Já nessa década, a energia era de “interesse comum” para ambos os países, com a China como fonte de aprovisionamento de petróleo para o Brasil e a companhia Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) a participar em campanhas exploratórias no *offshore* e *onshore* chines. Presentemente, a energia continua a ser um elemento fundamental de cooperação entre o maior consumidor mundial de energia e um país

---

4 Zhu Rongji (1993) citado por Fujita (2003: 64).

5 A expressão “parceria estratégica” foi utilizada pela primeira vez, em maio de 1993, pelo primeiro-ministro Zhu Rongji, para caracterizar a relação sinérgica entre o Brasil e China.

6 Jiang Zemin identificou quatro princípios para orientar e ampliar a cooperação bilateral e dar sentido ao carácter estratégico à parceria: (1) aprofundar as relações comerciais para promover a prosperidade mútua; (2) ampliar a comunicação interpessoal e desenvolver a cooperação em diversos campos; (3) efetuar consultas bilaterais nos organismos multilaterais e nos assuntos da agenda internacional para fortalecer a coordenação e o apoio mútuo, para salvaguardar os interesses dos países em desenvolvimento e para contribuir ao estabelecimento de uma nova ordem política mundial; (4) estender os contactos diretos e o diálogo entre os dirigentes para efetivar o mecanismo de consulta e a cooperação, para aprofundar o entendimento e a confiança mútua e construir uma relação bilateral estável e mutuamente benéfica (Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, 2010).

com um enorme e diversificado potencial energético, tanto em termos de recursos fósseis – carvão, petróleo e gás –, como em energias renováveis – especialmente na hidroelétrica e nos biocombustíveis.

Apesar de ser um país com vastos recursos energéticos<sup>7</sup>, a RPC depende externamente de grande parte da energia que consome. Em 2010, no mesmo ano em que desalojou o Japão do seu lugar de sub-liderança da economia mundial que ocupava há 45 anos, pôs fim ao domínio que os EUA vinham a exercer há mais de 100 anos neste setor e elevou-se a maior consumidor mundial de energia. Pese embora o facto do seu *mix* energético ser dominado pelo consumo de carvão (69%)<sup>8</sup>, o petróleo continua a ser a maior fonte de vulnerabilidade energética para o gigante asiático e o recurso estratégico que mais preocupação traz à liderança chinesa<sup>9</sup>.

A China foi um país exportador líquido de petróleo até 1993. Atualmente, apesar de ser o quinto maior produtor mundial, é também o segundo maior consumidor e importador mundial deste recurso. A adoção da estratégia “estabilizar o oriente, explorar o ocidente e desenvolver o *offshore*” (*wenzhu dongbu, kaifa xibu, fazhan haishang*)<sup>10</sup>, em finais da década de 90, e a recuperação terciária dos campos de petróleo mais antigos, como o de Changqing e o de Daqing, está a permitir ampliar a sua produção. No entanto, os níveis atingidos são insuficientes para assegurar o consumo interno, e cerca de 55% do petróleo consumido provem do exterior (Xie e Economides, 2010)<sup>11</sup>. De acordo com os cenários mundiais futuros projetados pela

---

7 Em 2012, a RPC detinha 17,3 mil milhões de toneladas de barris de reservas provadas de petróleo com um R/P de 11,4 anos, as segundas maiores reservas de petróleo e de gás da Ásia-Pacífico (BP, 2013: 6). Possuía também as terceiras maiores reservas de carvão do mundo. Além dos seus recursos naturais, a RPC possui recursos não convencionais, especialmente de *shale gas* e de *coal bed methane*, chegando a deter as maiores reservas mundiais de *shale gas*, tecnicamente recuperáveis de cerca de 36 triliões de metros cúbicos, apenas seguidas pelas dos EUA, com cerca de 23 triliões de metros cúbicos (China Securities, 2011).

8 O petróleo corresponde a 18% no total da energia consumida em 2011. Embora estejam a ser entetados esforços para diversificar o consumo, a energia hidroelétrica (6%), o gás natural (4%), a energia nuclear (1%) e outras renováveis (1%) ocupam uma pequena parcela no *mix* energético chinês (EIA, 2014)

9 A preocupação com a energia é validada, desde que ultrapassou o Japão e passou a segundo maior consumidor mundial de petróleo, pela publicação dos Livros Brancos sobre energia: *China's Policy on Mineral Resources* (2003), *China's Energy Conditions and Policies* (2007) e *China's Energy Policy* (2012) (Chinese Government, 2013).

10 Esta estratégia gerou uma mudança na localização geográfica das principais áreas de produção de petróleo na China, apostando-se nas áreas centrais e ocidentais do território, nomeadamente em Xinjiang, Sichuan, Gansu, Mongólia Interior e no desenvolvimento do *offshore* chinês. O desenvolvimento e o reforço da exploração *offshore* estão a ser centrados na Baía de Bohai e no sul do Mar da China e, em menor escala, no Mar da China meridional

11 Cerca de 19% da produção total de petróleo é proveniente das reservas *offshore*, que têm contribuído para o incremento da produção de petróleo chinês. De acordo com a BP, a produção

Agência Internacional de Energia (EIA, 2012), para 2035, a RPC poderá vir a importar, nessa altura, 12 milhões de barris por dia (b/d), aumentando a dependência externa para 75%, o que representará o maior incremento na demanda de petróleo mundial, suplantando os EUA como maior consumidor de petróleo.

Ao contrário da RPC, o Brasil tem uma dependência externa energética de 5%. Conquistou autossuficiência sustentável na produção de petróleo em 2006, quando conseguiu obter uma produção média diária de 1,8 milhões b/d e passou a exportar mais petróleo do que a importar derivados<sup>12</sup> (Petrobras, 2012). Para além de dispor de uma enorme capacidade de produção de energia nas fontes renováveis, conseguindo que mais de 47% da sua matriz energética seja assente neste setor (Ministério de Minas e Energia do Brasil, 2011), tem, desde então, ampliado as suas reservas de petróleo<sup>13</sup>. O Brasil tornou-se num dos principais produtores de petróleo na América Latina, apenas suplantado pelo México e a Venezuela, alcançando o 13.º lugar a nível mundial. O seu pré-sal localizado na “Amazónia Azul”<sup>14</sup> é vastíssimo, com reservas estimadas pelo governo brasileiro entre 70 a 100 biliões barris de petróleo equivalentes (Portal Brasil do Governo Brasileiro, 2010). Ainda que somente uma fração dessas estimativas seja atualmente considerada comprovada, é perentório afirmar que o Brasil pode transformar-se num dos maiores produtores mundiais de petróleo. Nos últimos cinco anos, cerca de um terço das descobertas em águas profundas a nível mundial foram materializa-

---

umentou de 3.805 milhões b/d em 2009, 4.077 milhões b/d em 2010, para 4.074 milhões b/d em 2011 e 4.155 milhões b/d em 2012. Paralelamente, o consumo também aumentou nos mesmos anos, respetivamente, 8.221 milhões b/d, 9.272 milhões b/d, 9.750 milhões b/d e 10.221 milhões b/d (BP, 2013: 8-9).

- 12 O Brasil ainda não é autossuficiente em derivados, tendo a sua demanda neste setor crescido 4,9%, contra um crescimento de 3,4% na produção de petróleo, entre 2007 e 2012. O país irá continuar a importar derivados até que entrem em operação as novas refinarias previstas no Plano de Negócios e Gestão 2012-16 da Petrobras. A este propósito, a Petrobras ressalta que, a partir de 2014, a produção de petróleo brasileiro pode atingir a auto-suficiência volumétrica, ou seja, com volumes iguais de petróleo produzido e os derivados consumidos. A produção da companhia terá um crescimento contínuo, atingindo os 2,5 milhões de b/d, em 2016, e 4,2 milhões de b/d, em 2020. Nessa altura, a produção de petróleo ultrapassará a produção de derivados, o que permitirá ao Brasil ser também autossuficiente em derivados (Petrobras, 2013).
- 13 De acordo com a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil (ANP), o Brasil possuía, no final de 2011, 15.050 biliões de barris de reservas provadas de petróleo com um R/P de 18,5 anos, as décimas quartas maiores do mundo e as segundas maiores na América do Sul, depois da Venezuela. A maioria destas reservas está concentrada no *offshore* brasileiro (93,9%), principalmente no Estado de Rio de Janeiro (85,9%) com as restantes distribuídas por Espírito Santo (8,9%), São Paulo (2,5%) e outras áreas (7,9%) (ANP, 2012: 73).
- 14 O pré-sal está na zona económica exclusiva do Brasil, numa área de 180 km a partir do litoral, a uma profundidade entre 5 a 7 mil metros abaixo do nível do mar e estende-se desde o norte do Estado do Espírito Santo até Santa Catarina.

das no mar do brasileiro. Segundo o presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli de Azevedo “estudos recentes mostram que a projeção para os próximos dez anos é de que os barris novos que entrarão na oferta mundial de petróleo virão, principalmente, das águas profundas. E, fora da OPEP, os principais contribuintes da adição de novos barris fora das reservas já existentes, são os campos no Brasil” (Oil & Gas Journal Latinoamericana, 2011: 41). Estas novas descobertas, que representam uma capacidade de produção diária de 6 milhões de b/d em 2020 (Ministério de Minas e Energia do Brasil, 2011: 36), poderão levar o Brasil a ser considerado, no futuro, o sexto maior produtor mundial de petróleo, apenas seguido pela Arábia Saudita, os EUA, a Rússia, o Iraque e o Canadá. Ademais, o campo do seu subsal contém um petróleo diferente do que era anteriormente produzido, mais leve, com menor teor de enxofre, mais fácil de ser processado e de ser aplicado às refinarias chinesas.

Porém, explorar o petróleo na camada pré-sal exige enormes desafios que englobam grandes investimentos financeiros e em tecnologia, nomeadamente em equipamentos de exploração que suportem elevadas pressões, oleodutos que sustentem altas temperaturas, novas plataformas de produção, embarcações de apoio e sondas de perfuração. A elevada distância entre a costa e os poços de perfuração dessa camada constitui outro desafio que acarreta a necessidade de transportar pessoas, materiais e equipamentos com distâncias superiores a 300 km, tal como ocorre já no campo Tupi. Existe também o desafio ambiental visto que, em alguns reservatórios, o alto teor de dióxido de carbono extraído juntamente com o petróleo é superior a 20%. Para que o CO<sub>2</sub> não se escape para o meio ambiente, qualquer exploração tem de ser pensada de modo a não contribuir para o aumento do efeito estufa e do aquecimento global.

Em termos energéticos, o Brasil é um parceiro estratégico para a China, através dos recursos fósseis para responder à sua contínua demanda energética, sendo também um mercado estável e atrativo para os investimentos das companhias chinesas pelos seus recursos naturais e energéticos. Para além destes aspetos, ao longo das últimas décadas, a Petrobras tem desenvolvido capacidades de tecnologia de ponta na área de exploração e produção (E&P) em águas profundas, uma área em que as companhias de petróleo nacionais (NOC, sigla em inglês) chinesas desejam especializar-se. Paralelamente, para Brasília, Pequim representa um parceiro estratégico faminto de petróleo com meios financeiros para contribuir para o desenvolvimento dos seus recursos energéticos. Por outro lado, o Brasil possui um potencial de mercado significativo em termos de energia eólica, embora sem tecnologia e experiência necessária para a sua implantação. A China ao desenvolver as suas próprias capacidades de tecnologia, está a emergir como um fornecedor independente de turbinas eólicas, o que a torna um fornecedor de componentes e um potencial e atraente investidor para os parques eólicos brasileiros.

O Brasil e a China têm progressivamente intensificado o diálogo e a cooperação. Em maio de 2004, durante a visita do Presidente Lula da Silva à China, foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), o principal mecanismo permanente que orienta e coordena o desenvolvimento do relacionamento entre os dois países<sup>15</sup>. Com três reuniões realizadas até ao momento<sup>16</sup>, esta comissão tem contribuído para promover uma cooperação abrangente e profunda de longo prazo.

Em Abril de 2010, durante a segunda visita oficial do Presidente Hu Jintao ao Brasil, inserida no quadro da II Reunião dos BRIC, e após mais de um ano de negociações, os dois parceiros estratégicos assinaram o Plano de Ação Conjunta 2010-2014, procurando fortalecer a parceria estratégica, em áreas relevantes de cooperação económica e comercial. No setor energético, foi reforçada a cooperação no desenvolvimento de novas fontes de energia, em particular nas fontes renováveis, na energia nuclear e no setor petrolífero (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2010). Durante a visita do primeiro-ministro Wen Jiabao ao Brasil, em junho de 2012<sup>17</sup>, os dois governos decidiram elevar a relação sino-brasileira ao patamar de “Parceria Estratégica Global” (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 2012), uma posição que reconhece a cooperação cada vez mais abrangente entre os dois países e que Pequim também concedeu, em 2011, a outro país produtor e cada vez mais importante para a segurança de fornecimento energético chinês: a Rússia.

### **A Participação Chinesa no Setor Energético do Brasil**

A energia é um elemento que já faz parte da relação sino-brasileira desde o restabelecimento das relações em 1974<sup>18</sup>. Desde então, várias missões bilaterais procuraram

---

15 Criado com a assinatura do Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a RPC sobre o Estabelecimento da Comissão Sino-brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2004). As reuniões da Comissão de Alto Nível realizam-se, em alternância, no Brasil e na China. Integram na estrutura onze subcomissões, responsáveis pelos campos político, económico-comercial, económico-financeiro, de inspeção e quarentena, agricultura, energia e mineração, ciência, tecnologia e inovação, setores espacial industrial, tecnologia da informação, cultural, e educacional.

16 A primeira reunião foi realizada, em 24 de março de 2006, em Xangai, a segunda, a 13 de fevereiro de 2012 e, a última, em 6 de Novembro de 2013, em Cantão.

17 A fim de promover a do Plano de Ação Conjunta 2010-2014, os dois países decidiram organizar o Plano Decenal de Cooperação de 2012-2021, que veio a ser assinado pela presidente Dilma Rousseff e pelo primeiro-ministro chinês, Wen Jiabao, durante a Conferência Rio+20.

18 O reingresso da China na ONU em 1971 e a aproximação dos Estados Unidos, marcada pela visita do presidente Richard Nixon à República Popular da China no ano seguinte, vieram a contribuir para a legitimação de Pequim no contexto internacional e para o reconhecimento pelo Brasil do governo de Pequim em detrimento de Taipé. Esta conjuntura, reforçada por interesses individuais da RPC e do Brasil, conduziu a um processo de normalização das rela-

ampliar e aprofundar as ligações comerciais entre os dois países, nomeadamente no setor energético. Um ano após ter sido assinado o Acordo Comercial, a 22 de Maio de 1979, o vice-ministro do conselho de Estado chinês Kang Shien, acompanhado pelo ministro da indústria petrolífera Song Zhenming e o vice-ministro da indústria elétrica Li Rui, visitaram o Brasil, tendo sido assinado o Acordo de Transporte Marítimo (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 1979). Nesse ano, foram enviadas missões comerciais do governo brasileiro a Pequim, com destaque para a missão liderada pelo ministro das minas e energia e pelo chefe de promoção comercial do Itamaraty, e missões das companhias brasileiras, como as da Petrobras, Interbras e Companhia Vale do Rio Doce.

Para fazer face ao aumento da procura de petróleo no Brasil, a Petrobras, instalou-se, desde o início da década de 80 em diferentes países, tendo investido em projetos *dowstream* e *upstream*, na tentativa de aceder a novos contratos de aprovisionamento. Na China, participou através da companhia Petrobras Internacional S.A (BRASPETRO), nas campanhas exploratórias do *offshore* e *onshore* chinês aquando a sua abertura ao investimento estrangeiro. Neste contexto, merece destaque a sua colaboração em projetos de estudo para avaliar o potencial petrolífero de Xinjiang, uma província que tem sido alvo de particular atenção pelas reservas de petróleo e de gás natural, mas cujo valor atual também recai na sua capacidade de produção de energias renováveis<sup>19</sup> e por ser um futuro *hub* energético dos novos gasodutos e oleodutos oriundos dos países vizinhos da RPC.

A partir da assinatura do acordo comercial, o petróleo passou a dominar as importações brasileiras representando mais de 95% dos produtos importados da China. Durante o segundo choque petrolífero, iniciado com a paralisação da produção iraniana consequente da revolução islâmica liderada pelo Aiatola Khomeini, o Brasil reforçou a compra deste recurso, aumentando as importações de 51.170 toneladas em 1978 para 692.946 toneladas em 1979 (Simas, 2011: 3; Becard, 2011: 33;

---

ções diplomáticas entre os dois países, iniciada com a visita de uma missão chinesa ao Brasil encabeçada pelo vice-ministro do comércio exterior Chen Jie e pelo vice-diretor geral do departamento das Américas e Oceânia Chen Dehe, a 7 Agosto de 1974. Oito dias depois, a 15 de Agosto de 1974, foi assinado o comunicado conjunto que consolidou o restabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e a RPC, com ambos os países a declararem como alicerces da amizade a necessidade de respeito mútuo, a soberania e não ingerência nos assuntos internos. O governo brasileiro de Ernesto Geisel (1974-1979) reconheceu a RPC como a único e legítimo representante do povo chinês e concordou em fundamentar a relação entre os dois países nos cinco princípios de coexistência pacífica (*heping gongchu wuxiang yuanze*).

19 Em 2013, a energia renovável foi responsável por 30% no total de produção de energia nesta província, tendo a capacidade instalada de energia eólica, hídrica e estações de energia solar ultrapassado os 1.368 milhões de quilowatts. É atualmente a maior base de energia eólica da China (Xinhua, 2014).

Becard, 2008: 78). Em 1980, a Petrobras assinou um contrato de fornecimento de mais de um milhão de toneladas de petróleo com a Sinochem. Este acordo, segundo Danielly Becard (2008: 78), constituiu uma surpresa para o representante da Petrobras nas negociações, Armando Guedes Coelho, já que perante a quebra de produção, a RPC tinha declinado a venda de petróleo a outros países. Pese embora o facto deste contrato de fornecimento representar o interesse de Pequim em ampliar a relação comercial com o Brasil, sobretudo no setor energético, e apesar dos esforços de ambas as partes<sup>20</sup>, não se verificaram grandes alterações na cooperação energética até 2000.

Desde a presidência de Lula da Silva (2003-2010) e de Hu Jintao (2003-2013) assistiu-se a um robustecimento da cooperação, caracterizado por um gradual aumento do número de visitas bilaterais e de acordos assinados pelos dois governos e respetivas empresas petrolíferas e pela maior participação das companhias chinesas no setor energético brasileiro. Este reforço tem de ser entendido com um esforço mútuo em que ambas as partes possuíssem interesses diferentes mas complementares.

De Pequim, emanou da necessidade de diversificar os mercados de escoamento das suas matérias-primas e de encontrar outras fontes de aprovisionamento para além do instável e volúvel Médio Oriente. Em 2001, foi adotado o *Going Out* (*Zou chu qu*)<sup>21</sup>, uma estratégia que a par da diplomacia energética chinesa (*Nenggyuan waijiao*) incentiva diplomática e financeiramente as companhias a adquirirem participações de exploração no estrangeiro em setores prioritários definidos pelo governo

---

20 Em 1985, durante a sua visita ao Brasil, uma delegação chefiada pelo vice-ministro de geologia e recursos minerais da China e composta por técnicos da COPECO-China Offshore Platform Engineering Corporation, assinou um acordo entre a China e o Brasil sobre cooperação técnica no desenvolvimento do *offshore* chinês, com duração de 4 anos.

21 A Estratégia *Going Out* foi apresentada no 10.º Plano Quinquenal (2001-2005), secção IV, capítulo XVII, Implementação da Estratégia *Going Out*: “Estimular os investimentos externos que refletem as vantagens competitivas da China e expandir as áreas, canais e métodos de cooperação económica e tecnológica internacional. Continuar a desenvolver projetos de contratação externa e cooperação de trabalho, incentivar as empresas com vantagens competitivas para desenvolver o comércio no exterior, promover a exportação de produtos, serviços e tecnologias. Apoiar a exploração no exterior de recursos para a escassez na China através da cooperação, promover o ajuste da estrutura industrial nacional e troca de recursos. Incentivar as empresas a utilizar os recursos intelectuais humanos no exterior, bem como, a criação de institutos de pesquisa e desenvolvimento de centros no exterior. Apoiar as empresas capazes de operar no exterior a crescer globalmente. Melhorar o sistema de serviços para os investimentos externos, criar condições para a implementação da estratégia “*Going Out*” em áreas como finanças, seguros, câmbio, tributação, recursos humanos, lei, o serviço de informação e administração” (National People’s Congress of China, 2011).

chinês, sobretudo a nível de recursos naturais e energéticos<sup>22</sup>. De Brasília, desde 2003, à uma aproximação aos países em desenvolvimento, incluindo as denominadas economias emergentes como a Índia, a Rússia e a China, pois representavam mercados com alta capacidade de absorção dos seus produtos e com grandes capacidades de oferecer investimentos que o Brasil necessitava.

Foram esses objetivos que estiveram subjacentes à visita do presidente Lula da Silva à China, em Maio de 2004. Durante a sua estadia, a Petrobras abriu um escritório em Pequim para apoiar as vendas para o gigante asiático, especialmente do petróleo pesado extraído da Bacia de Campos, e operacionalizar os acordos com as NOC chinesas que poderiam possibilitar o acesso a novos mercados para a empresa, especialmente na Ásia (BBC Brasil, 2004). Destaca-se entre os vários acordos assinados, o primeiro Memorando de Cooperação Estratégica entre a Petrobras e a Sinopec Limited<sup>23</sup>, que contemplava o estudo e desenvolvimento de oportunidades de negócios em diversas áreas, desde E&P em águas profundas, à construção de infraestruturas de petróleo e gás, bem como, a refinação e a petroquímica.

No final desse ano, o presidente Hu Jintao acompanhado por uma comitiva de 150 empresários, visitou o país sul-americano para promover o desenvolvimento da relação bilateral e aprofundar a cooperação entre os dois países. Esta visita é marcada pela concessão do Estatuto de Economia de Mercado à China, pelo qual o Brasil pretendia receber em troca o apoio chinês à candidatura brasileira a Membro Permanente do Conselho de Segurança da Nações Unidas<sup>24</sup>. Na área de energia, a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES) assinaram, com a Sinopec e o Eximbank da China, o “Acordo de Parceria do Projeto

---

22 Em 2004, a Comissão para a Reforma e Desenvolvimento Nacional e o Ministério de Comércio Exterior e Cooperação Económica (MOFTEC), precursor do atual Ministério do Comércio da RPC (MOFCOM) publicaram o *Catalog on Countries and Industries for Overseas Investment*, uma lista *online* onde eram destacados os países com recursos a serem preferidos para aquisição ou investimentos das empresas chinesas. O MOFCOM e CRDN publicaram, posteriormente, versões deste catálogo em 2005, 2007 e em 2011. Esta última versão, de 2011, proporciona informações sobre 115 países, identificando os setores onde os investimentos são incentivados, reservados e proibidos em cada um dos países avaliados, os objetivos de desenvolvimento do setor industrial, as principais áreas de desenvolvimento e os setores industriais relacionados (MOFCOM, 2011).

23 É, em 2013, a quarta maior empresa do mundo no *ranking* da *Fortune Global 500*.

24 Em 12 de Novembro de 2004, o ministro brasileiro Celso Amorim e o ministro do comércio da China, Bo Xilai assinaram, no Brasil, o “Memorando de Entendimento sobre Comércio e Cooperação de Investimento entre a República Popular da China e a República Federativa do Brasil”, em nome de seus respetivos governos. No memorando, o governo do Brasil reconheceu oficialmente o estatuto economia de mercado à China (Ministry of Foreign Affairs, the People’s Republic of China, 2004).

de Gasoduto GASENE”<sup>25</sup>, um dos mais importantes projetos integrados do Programa de Aceleração do Crescimento brasileiro.

Em Fevereiro de 2009, durante a visita do vice-presidente chinês Xi Jinping ao parceiro estratégico lusófono, foram assinados vários acordos com o desígnio de reforçar a relação nas áreas de energia e mineração, destacando-se o Protocolo de Cooperação em Energia e Mineração nas áreas de mineração e processamento de minerais, energia elétrica e renováveis, gás natural e petróleo. Este acordo patenteou o interesse chinês pelo mercado brasileiro em matéria de biocombustíveis, reforçou a cooperação e a troca de experiências na produção e no uso de etanol combustível para a criação conjunta de um mercado internacional para o etanol. Intensificou, igualmente, a cooperação no processamento conjunto de minerais como ferro, alumínio, cobre e carvão, refinação de petróleo pesado e desenvolvimento de petróleo, gás natural e outros recursos naturais em países terceiros (Agência Brasil, 2009). Em termos de contratos entre empresas, distingue-se o de compra e venda de petróleo entre a Petrobras e a Sinopec para exportação de 60 a 100 milhões b/d de petróleo, e o Memorando de Entendimento entre a Petrobras e a China National Petroleum Corporation (CNPC) para a comercialização de 40 a 60 milhões b/d (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2009)<sup>26</sup>.

A “triangulação de esforços” diplomáticos, financeiros e comerciais tem vindo a possibilitar a integração das NOC chinesas no mercado energético brasileiro, particularmente da Sinopec e da Sinochem International Corp. (Zhonghua gongsi - Sinochem). A primeira estreou-se no sector energético brasileiro em 2006, em cooperação com a Petrobras na construção do GASENE, um ano após ter estabelecido no Brasil uma subsidiária, a Sinopec International Petroleum Serviço do Brasil LTDA (Sinopec Brasil).

Esta NOC chinesa, além de ter conseguido participar na construção de outros gasodutos, como a SAMARCO e a Cidade Rio Petrobras, fortaleceu gradualmente a

---

25 O GASENE (Gasoduto da Integração Sudeste Nordeste) possui uma capacidade de transporte de 20 milhões de metros cúbicos de gás por dia. Abastecido com o gás da Bacia de Santos, da Bacia de Campos, do Estado do Espírito Santo e da Bolívia, permite triplicar a quantidade de gás que chega ao Nordeste brasileiro. Com uma extensão de 1.277 km, é o maior gasoduto já construído no Brasil desde a inauguração do Gasoduto Bolívia-Brasil – com 3.150 km de extensão, sendo 2.593 deles em terras brasileiras. Atravessa três Estados, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Bahia, 72 cidades e está dividido em três secções (sul para norte): o primeiro Cabiúnas-Vitória (303 km), o segundo Vitória-Cacimbas (127 km) e o terceiro Cacimbas-Catu (995 km). O projeto GASENE foi dividido em dois, o Trecho Sul (GASCAV) e o Trecho Norte (GASCAC).

26 Foram também ajustadas linhas de financiamento do *China Development Bank* (CDB) a dois bancos brasileiros, ao Itaú-BBA e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES).

sua cooperação com a Petrobras. No entanto, a sua entrada no segmento de E&P de petróleo só ocorreu um ano após o apoio financeiro acordado entre as visitas de alto nível de ambos os países, do CDB à Petrobras, em 2009. Este apoio surgiu num momento em que a Petrobras, perante a quebra das suas ações no mercado, se encontrava com problemas financeiros, que desafiam os futuros planos de exploração e desenvolvimento (E&D) do petróleo na camada de pré-sal e veio a possibilitar que a Sinopec ingressasse como companhia investidora nos blocos PAMA-3 e PAMA-8<sup>27</sup>, localizados em águas profundas da bacia do Pará-Maranhão da Petrobras, em 2010.

No final de 2011, a Sinopec já se encontrava a participar em várias atividades no Brasil, englobando a E&D de petróleo, serviços de petróleo, de construção e de engenharia petroquímica, assim como o comércio de petróleo bruto, a refinação de produtos, equipamento, materiais e produtos petroquímicos. Ademais, além de reforçar a cooperação com a Petrobras<sup>28</sup>, envolveu-se em mais dois projetos de sucesso, um com a Repsol e outro com a Galp.

No primeiro, comprou 40% do grupo petrolífero espanhol, um dos maiores operadores independentes de *upstream* no Brasil. Esta aquisição permitiu-lhe uma participação indireta nos Campos Carioca e Guará e foi considerada a sua maior operação no Brasil e a segunda maior a nível mundial. A parceria entre as empresas espanhola e chinesa foi ampliada com a criação de uma *joint-venture* no Brasil, a Repsol Sinopec Brasil, em Dezembro de 2010, com 60% do capital social da companhia mantido pela Repsol e 40% pela Sinopec (Yi-Chong, 2006). Esta *joint-venture* está focada no *offshore* e possui direitos de exploração em três das principais bacias marítimas brasileiras: Santos, Campos e Espírito Santo, sobre 16 blocos, nos quais em seis é a empresa operadora, 14 estão em fase de exploração, um em produção desde 2006 (Albacora Leste), um em desenvolvimento (BM-S-7: Piracucá) sendo um projeto-piloto planificado (BM-S-9; Guará) (Repsol Sinopec Brasil, 2013).

No segundo projeto, a compra de 30% da subsidiária da Galp no Brasil, a Petrogal Brasil, em 2011, resultou no segundo maior investimento da Sinopec em território

---

27 A área da BM-PAMA-3 é de 1.667 km<sup>2</sup> e a fase de exploração é de oito anos, incluindo os levantamentos sísmicos 2D e a perfuração obrigatória de dois poços. Já a área de BM-PAMA-8, de aproximadamente 2.308 km<sup>2</sup>, foi subdividida em três blocos: PAMA-M-135, PAMA-M-192 e PAMA-M-194 e estes correspondem a três modelos exploratórios cujos objectivos passavam por descobrir novas províncias petrolíferas e garantir a sustentabilidade da auto-suficiência do Brasil na produção de petróleo. A fase de exploração também era de oito anos (Sinopec do Brasil Ltda, 2008).

28 Sinopec e a Petrobras assinaram, a 19 de Maio de 2009, um Memorando de Entendimento para a cooperação em diversas áreas, nomeadamente na exploração, na refinação e no fornecimento de bens e serviços relacionados, tendo sido iniciado as conversações para a participação da Sinopec na exploração do petróleo da camada de pré-sal brasileiro.

brasileiro e ampliou a sua presença no pré-sal ao conseguir aceder a blocos *onshore* e *offshore* em sete bacias: Potiguar, Pernambuco, Espírito Santo, Campos, Santos, Sergipe-Alagoas e Amazonas (Rio Negócios - Agência de Promoção de Investimentos do Rio de Janeiro, 2011).

A Sinochem, a quarta maior empresa petrolífera chinesa, estreou-se no *upstream* brasileiro com a compra de uma participação 40% da companhia norueguesa Statoil no campo Peregrino, situado no litoral do Estado do Rio de Janeiro, em 2010<sup>29</sup>. Em Janeiro de 2011, comprou 100% da Statoil Petróleo Brasil, formando a Sinochem Petróleo Brasil Limitada (Sinochem Brasil), que detém 40% no Bloco BM-C-7, onde está situado o poço Peregrino e 40% no BM-C-47 na bacia de Campos (Statoil, 2010). Em janeiro do ano seguinte, a Sinochem Brasil acordou com a empresa francesa Perenco a compra de uma participação de 10% em cinco blocos petrolíferos em águas profundas da Bacia do Espírito Santo. Em troca dessa participação, a Sinochem financiou o desenvolvimento dos poços exploratórios, reduzindo a participação da Perenco de 50% para 40%, mas permitindo que a empresa continue como operadora<sup>30</sup> (Macauhub, 2012).

Mais recentemente, em 2013, a participação no setor petrolífero brasileiro foi alargada à China National Petroleum Corporation (CNPC) e à China National Offshore Oil Corporation (CNOOC). Com efeito, conseguiram, no leilão do pré-sal brasileiro, num consórcio liderado pela Petrobras com a anglo-holandesa Shell e a francesa Total, a exploração do campo de Libra<sup>31</sup>. Segundo a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Governo Federal do Brasil, 2013) caso sejam confirmadas as reservas, avaliadas entre 8 a 12 bilhões de barris, estas NOC chinesas, embora com uma participação minoritária de 10%, conseguiram aceder à exploração por 35 anos do maior campo de petróleo do Brasil, cujo pico da produção deverá garantir dois milhões de barris por dia, ou seja, cerca de dois terços da atual produção total do país (tabela 1).

---

29 Este campo *offshore* de petróleo, de aproximadamente 100 metros de profundidade, está localizado a 85 quilómetros da costa na Bacia de Campos, nas licenças BM-C-7 e BM-C-47 e contém reservas recuperáveis no valor de 300 a 600 milhões de barris de petróleo pesado (Statoil, 2012). Estão planeados um total de 37 poços, estando já três em operação e um quarto a ser furado. Foi colocado em operação a 8 de Abril 2011 e tem conseguido obter uma produção de 32.000 b/d. Estima-se que atinja 119.000 b/d em 2016 (Sinochem Group, 2011).

30 A operação também permitiu que a Perenco continuasse com o seu programa de exploração no Brasil, depois da empresa ter sido forçada a cancelar os planos anteriores para uma oferta pública inicial de ações na Bolsa de São Paulo. A restante participação (50%) nos blocos pertence à OGX Petróleo e Gás, uma subsidiária do grupo brasileiro EBX.

31 Este campo fica situado na bacia de Santos a 183 km da costa do Rio de Janeiro.

**Tabela 1 - Participação das Empresas Chinesas no Setor Petrolífero Brasileiro**

Empresa /Ano	Poço/Campo	Características	%	Parceiros (%)
Sinopec/ 2010	Blocos PAMA-3 e PAMA-8 na Bacia do Pará-Maranhão	Contrato de exploração e produção	20	Petrobras (80%)
Sinopec /2010 Criação da Repsol Sinopec Brasil	Bacias de Santos, Campos e Espírito Santo, sobre 16 blocos	Compra por 7,1 bilhões USD de 40% da Repsol	40	Repsol (60%)
Sinopec/2011 Formação da Petrogal Brasil, em 2012	Bacias de Potiguar, Pernambuco-Paraíba, Espírito Santo, Campos, Santos e Sergipe, Amazonas	Acordo no valor de 4,8 bilhões USD de aquisição de 30% ativos da Galp no Brasil	30	Galp 70%
Sinochem/ 2010	Campo Peregrino, na Bacia de Santos	Compra por 3,07 milhões USD uma participação 40% da Statoil	40	Statoil (60%, OP)
Sinochem Petróleo Brasil Limitada/ 2011	Bloco BM-C-7 (onde está situado o poço Peregrino e 40% no BM-C-47)	Sinochem comprou 100% da Statoil Petróleo Brasil Limitada	40	----
Sinochem Brasil/2012	5 blocos petrolíferos no <i>offshore</i> da Bacia do Espírito Santo	Acordo com a Perenco na compra de uma participação de 10%	10	Perenco (30%)
CNPC e CNOOC/2013	Campo de Libra na Bacia de Santos	Empresas do Consórcio vencedor no leilão no pré-sal brasileiro	10	Petrobras (40%), Shell e Total (20%)

Fonte: Sinochem; Sinopec; Sinopec Brasil, ONIP, Statoil, CNOOC, vários anos.

Pequim aproveitou a oportunidade (*wēiji*), surgida com o agravamento da crise económica internacional que afetou os países produtores, para reforçar as suas reservas energéticas, alargar as oportunidades de investimentos das suas companhias no exterior e conseguir contratos de fornecimento a longo prazo. Da mesma forma que apoiou a Rússia, com um pacote de “empréstimos-por-petróleo” do CDB 25 bilhões USD às empresas Rosneft e Transneft, em 2009, ofereceu uma linha de crédito

de 10 bilhões USD à Petrobras, em troca do incremento das exportações de petróleo para a China e dos investimentos das NOC chinesas no Brasil. Como resultado deste apoio, no ano seguinte, ocorreu uma elevação substancial dos investimentos chineses no Brasil, sob a forma de aquisições de participações em setores ligados à sua estratégia de segurança de fornecimento de matérias-primas, tais como petróleo, gás e mineração. Segundo a Rede Nacional de Informações sobre Investimentos (RENAI, 2012), entre 2003 e 2011, os investimentos chineses anunciados no modo *greenfield* ou Fusões & Aquisições (F&A)<sup>32</sup>, abarcaram 86 projetos no valor de 37,1 bilhões USD. Nesses, as duas principais áreas identificadas de maior interesse para a entrada das empresas chinesas foram os metais (56,5%), que incluíam as atividades de extração e de metalurgia e o setor de petróleo, gás e carvão (28%). Em terceiro lugar, aparecia a energia elétrica (5,1%), seguido pelos setores automóvel (4%) e logística de transportes (1,9%) (RENAI, 2012: 2).

Se analisarmos os investimentos chineses em 2010, podemos aferir que evidenciam a estratégia chinesa de garantir autofornecimento de matérias-primas e a inclusão deste país de língua portuguesa na sua base internacional de fornecimento de recursos naturais. Particularizando, nesse ano, os investimentos no modo *greenfield* ou F&A totalizaram 17,17 bilhões USD, em que 4,08 bilhões USD foram do tipo *greenfield* e 13,09 bilhões USD em operações de aquisição. Do valor total, 14,34 bilhões USD foram reservados a investimentos ligados a *commodities*, principalmente ao petróleo, gás e metais<sup>33</sup>. Entre estes, o petróleo, com um investimento de 10,17 bilhões USD, foi o que recebeu o maior volume de investimentos chineses. A quase totalidade desse valor refere-se à compra por NOC chinesas de ativos para exploração do petróleo brasileiro, em que 7,1 bilhões USD foram referentes à compra pela Sinopec<sup>34</sup> de 40% da subsidiária brasileira da Repsol e de 40% do campo de Peregrino pertencente à Statoil pela Sinochem, no valor de 3,1 bilhões USD.

De outras operações de destaque no sector energético abaliza-se a compra pela terceira maior companhia chinesa, a State Grid Corporation of China (SGCC) (China.org.cn, 2010) de sete companhias de transmissão de energia, até então

---

32 *Greenfield* é a construção de instalações totalmente novas no país de destino por um investidor estrangeiro, que tem o controlo total da construção e operação dos ativos, enquanto as fusões ou aquisições significam a compra total ou parcial de empresas situadas no país por um investidor estrangeiro (CEBC, 2011: 23).

33 O restante montante destinou-se aos sectores de infraestrutura, tal como transmissão de energia elétrica e de produtos manufaturados, como automóveis, máquinas e equipamentos.

34 Em 2011, a Sinopec liderava o *ranking* na lista das empresas mais poderosas em fusões e aquisições no Brasil, com aquisições no valor de 4,8 bilhões USD, destacava-se pela compra de 30% dos ativos da Galp do Brasil.

controladas pela empresa espanhola Plena Transmissora, por 1,72 bilhões USD<sup>35</sup>. Esta operação que marcou a primeiro grande investimento deste conglomerado em países não-asiáticos proporcionou potencial para a transferência de tecnologia chinesa para o setor energético brasileiro, particularmente para a modernização das redes elétricas. Presentemente, o Brasil é a maior operação internacional da empresa, que detém 12 concessões de transmissão e está presente, com participação de 51%, em outras quatro. De acordo com o presidente da State Grid Brazil Holding, Cai Hongxian, o Brasil é uma das principais áreas de concentração dos investimentos para os próximos anos, estando projetado investir, até 2015, 5 bilhões USD no setor elétrico, especialmente na geração, transmissão e distribuição de energia (State Grid, 2012).

A China e o Brasil também têm expandido a cooperação em setores nos quais ambos estão a apostar, tal como o das energias renováveis. Em Janeiro de 2009, o Centro de Pesquisa de Engenharia da América Latina e a Universidade de Tsinghua, a principal universidade chinesa na área de engenharia, criaram, em Pequim, o Centro China-Brasil de Mudança Climática e Tecnologias Inovadoras para Energia. Esta parceria tecnológica e académica foi estabelecida para a realização de estudos energéticos e ambientais e desenvolvimento de projetos em áreas de interesse estratégico para ambos os países, tal como os biocombustíveis, a captura e armazenamento de carbono e tecnologias em águas profundas.

Os biocombustíveis que englobam o biodiesel e o etanol, são importantes para reduzir a dependência chinesa das fontes fósseis de energia e apoiar a redução das emissões de gases de efeito estufa para mitigar o aquecimento global. Pequim vislumbra, com muito interesse, o potencial do Brasil como produtor de etanol. O país lusófono, depois dos EUA, é o maior produtor e exportador mundial de etanol e a primeira economia a ter conseguido atingir um uso sustentável dos biocombustíveis. Do ponto de vista tecnológico, trata-se de um dos mais avançados na produção e no uso do etanol como combustível, e diferencia-se dos EUA pela utilização da cana-de-açúcar e não do milho no insumo agrícola.

O etanol brasileiro pode representar uma alternativa para a crescente procura de combustíveis pela China que é, desde 2009, o maior produtor e o maior mercado de automóveis do mundo. As empresas chinesas, tal como a companhia BBKA Bioquímica, da província de Anhui, têm apostado no Brasil para investirem na produção de etanol dedicado ao mercado chinês. Em Junho de 2007, esta empresa

---

35 SGCC é a maior empresa estatal concessionária de energia elétrica no mundo e a sétima maior empresa do mundo no *ranking* da *Fortune Global 500*, em 2013. Em Portugal, em 2012, associou-se estrategicamente à REN, empresa líder na rede de transmissão de eletricidade e gás natural em Portugal e influente em África e nos países de língua portuguesa e sul-americanos.

assinou com o grupo brasileiro Farias, do Estado de Pernambuco, um acordo para a construção de duas fábricas de etanol no Maranhão, no nordeste Brasileiro, cuja produção era totalmente voltada para a China. Com um investimento de 200 milhões USD, cada fábrica tem uma capacidade de processamento de 5 milhões de toneladas de cana-de-açúcar, um valor que as coloca entre as 10 maiores fábricas do Brasil (BBC Brasil, 2007). Tal como com o petróleo, a Petrobras está a apostar no mercado asiático e europeu para a venda da sua produção de etanol. Esse interesse é partilhado pelas empresas chinesas, como a PetroChina que, em Dezembro de 2011, acordou com a Petrobras a realização de um estudo de seis meses para avaliar a possibilidade da exportação do etanol do Brasil para a China, como medida de apoio ao cumprimento da meta chinesa de aumentar a utilização de etanol.

A nível da cooperação entre empresas no setor de energias renováveis, o grande realce vai para a China Three Gorges Corporation (CTG), que em setembro de 2011 assinou um Memorando de Cooperação com a brasileira Furnas, para projetos e oportunidades de negócio em energias renováveis nos dois países e outras partes do mundo<sup>36</sup>. Em Portugal, em Dezembro desse ano, esta NOC chinesa adquiriu por 2,7 biliões euros, 21,35% do capital da EDP Energias de Portugal<sup>37</sup> (EDP, 2011). Esta aquisição patenteou mais uma oportunidade para ampliar o processo de internacionalização das atividades das empresas chinesas, possibilitando à CTG aceder a *know-how* e ampliar as suas ações em projetos de energias renováveis em Portugal e no Brasil. A parceria estratégica assinada com a EDP permitiu-lhe através da EDP Energias do Brasil, diversificar as oportunidades de investimento e aceder e controlar investimentos na geração, comercialização e distribuição de energia elétrica nos Estados de Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Ceará, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Na produção da energia hídrica a CTG uniu-se em 2014 ao consórcio Terra Nova detido pela EDP Brasil (66,6%) e à brasileira Furnas (33,3%) para a construção da central hidroelétrica São Manoel, entre o Estado do Mato Grosso e o Estado do Pará no Rio Teles Pires.

### **Petróleo e o Comércio Bilateral**

A admissão da China à Organização Mundial de Comércio, em Novembro de 2001, foi um dos mais importantes elementos para a mudança da inserção chinesa no comércio internacional. Na relação com o Brasil, marcou a descolagem gradual do comércio bilateral que irá culminar com a ascensão de ambos os países entre os

---

36 Um dos maiores projetos conjuntos é a construção de um parque eólico *offshore* de 200 megawatts na costa chinesa (Globo, 2012)

37 No final de 2012, a China Three Gorges International comprou 49% do capital social da EDP Renováveis Portugal e 25% dos suprimentos realizados a esta sociedade, por 359 milhões de euros.

principais parceiros comerciais. Em 2000, a RPC não estava incluída nos dez principais destinos das exportações brasileiras e figurava em 12.º lugar. Porém, entre 2001 e 2005, com um aumento de 3,3% para 5,8%, ascendeu de 6.º para 3.º lugar, e em 2009, representando 15,2% destronou os EUA e elevou-se a maior destino das exportações brasileiras (Acioly, *et al.*, 2011: 24).

Esse ritmo de ascensão também se espelha no fluxo do comércio bilateral, (tabela 2) que entre 2000 e 2003 cresceu de 2,1 para 6,3 bilhões USD, duplicando para 12,2 bilhões USD em 2005. Em 2009, no ano que marcava o seu 35.º aniversário do estabelecimento de relações diplomáticas, com um fluxo comercial de 36,1 bilhões USD, Pequim suplantou Washington e posicionou-se como o maior parceiro comercial e maior fonte de importação do Brasil. Em 2013, com o comércio bilateral a cifrar os 83,3 bilhões USD, excedendo em 8% o antigo pico na corrente comercial bilateral de 77,1 bilhões USD de 2011, a China foi o principal parceiro comercial do Brasil pelo quarto ano consecutivo.

**Tabela 2 - Comércio bilateral China-Brasil, 2000-2013**

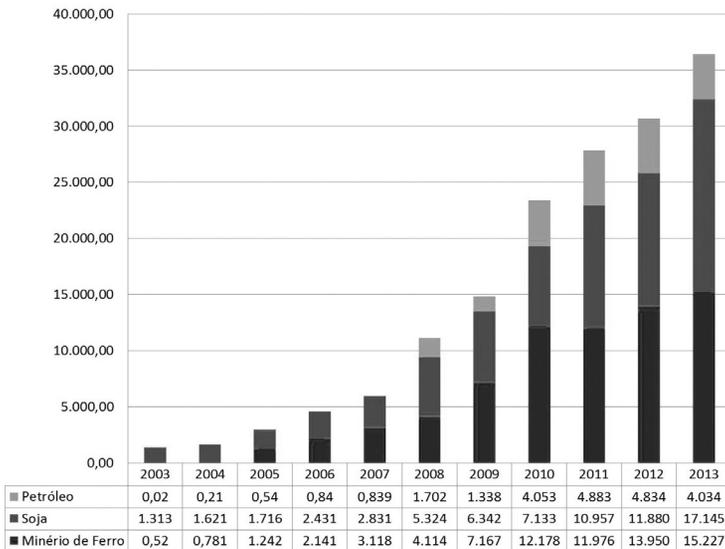
Ano	Exportações Chinesas (Bilhões USD)	Importações Chinesas (Bilhões USD)	Saldo Comercial (Bilhões USD)	Total (Bilhões USD)
2000	1,222	1,085	0,136	2,307
2001	1,328	1,902	- 0,573	3,230
2002	1,553	2,520	- 0,966	4,074
2003	2,147	4,533	- 2,385	6,681
2004	3,710	5,441	-1,730	9,151
2005	5,354	6,834	-1,480	12,189
2006	7,990	8,402	- 0,411	16,392
2007	12,621	10,748	1,872	23,370
2008	20,044	16,522	3,521	36,567
2009	15,911	21,003	- 5,092	36,915
2010	25,595	30,785	- 5,190	56,381
2011	32,790	44,314	- 11,524	77,105
2012	34,251	41, 227	- 6, 976	75,478
2013	37,302	46,026	- 8,724	83,328

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC-SECEX (2014).

O Brasil é também o principal parceiro comercial da China no espaço de língua portuguesa, seguido por Angola e por Portugal. Nos últimos anos, e de acordo com as estatísticas dos Serviços Aduaneiros Chineses (2013), também progrediu no *ranking* dos maiores parceiros comerciais da China, sobretudo como fonte de origem das suas importações. Do 19.º lugar em 2006, ascendeu para 15.º em 2009 e, depois de superar a Federação Russa, o Reino Unido, a Holanda e a Tailândia, posicionou-se, em 2010, no 11.º lugar. Nos anos seguintes perseguiu a mesma trajetória ascendente ingressando no grupo dos 10 maiores parceiros comerciais da China em 2011 e posicionando-se em 8.º lugar em 2012-13.

Se em 1980-90 o Brasil exportava para a China principalmente produtos manufaturados e importava essencialmente matérias-primas agrícolas, minerais e metais e seus derivados, nas décadas seguintes assistiu-se a uma mudança da pauta comercial consequente da necessidade cada vez maior de bens de consumo, do processo de urbanização e da industrialização da economia chinesa. O Brasil é, atualmente, um importador de produtos manufaturados chineses, sobretudo de máquinas elétricas e mecânicas, de produtos químicos orgânicos, construções de ferro ou aço, automóveis e plásticos, e um exportador de *commodities*, com o minério de ferro, os grãos de soja e o petróleo bruto (gráfico 1) a representarem mais de 79% no total das exportações brasileiras para a China, em 2013 (MDIC-SECEX, 2014).

**Gráfico 1 - Principais Produtos Exportados para a China, 2003-2012**  
Milhões USD



Fonte: MDIC-SECEX (2014).

A par desta mudança na sua configuração comercial, verificou-se também uma inversão de posições, com o destinar de Pequim como uma das principais fontes de aprovisionamento do Brasil e a conquista por este país de língua portuguesa de um lugar cimeiro no *ranking* dos fornecedores de petróleo à China. A partir de 2004, o volume de petróleo brasileiro exportado aumentou gradualmente e, em 2006, era já a terceira maior mercadoria exportada para a China. Em 2009, perante a quebra internacional nos preços, Pequim ampliou as importações de petróleo brasileiro, retirando a supremacia que Washington detinha, desde 2000, como principal destino das exportações de petróleo brasileiro (ANP, 2012: 122). Esta evolução ilustra, mais uma vez, como a “crise” (*wēiji*) económica foi uma “oportunidade” para a segurança energética chinesa. Importa aludir que o aumento das vendas de petróleo do Brasil para a China, a partir de 2010, também resultou do contrato de fornecimento de petróleo vinculado ao empréstimo de 10 biliões USD concedido pelo CDB à Petrobras, em Maio de 2009, uma vez que este tinha implícito a exportação de petróleo da Petrobras para a Unipetrol Asia, uma subsidiária da Sinopec, concretamente, 150.000 barris b/d no primeiro ano e 200 mil barris b/d nos nove anos posteriores.

**Tabela 3 - Exportação de Petróleo para a China, 2000-2012**

Ano	Dólares USD Milhões	Toneladas (1.000)	% no total das Exportações do Brasil para a China	Lugar ocupado entre os produtos exportados para a China
2000	36,1	227.867	3,33	--
2001	39,8	227.691	2,25	8.º
2002	0	0	0	0
2003	22,2	123.997	0,49	22.º
2004	210,1	939.624	3,86	6.º
2005	541,6	1.859.420	7,93	4.º
2006	835,8	2.333.408	9,95	3.º
2007	839,8	2.185.109	7,81	3.º
2008	1.702,4	2.900.324	10,38	3.º
2009	1.338,2	3.843.263	6,63	3.º
2010	4.053,4	8.294.694	13,17	3.º
2011	4.883,7	7.115.471	11,02	3.º
2012	4.834,7	6.511.207	11,73	3.º
2013	4.034,5	5.976.294	8,77	3.º

Fonte: MDIC/SECEX (2014).

Atualmente, apesar da pequena quebra nas exportações, o petróleo continua a ser a terceira maior mercadoria, representando 8,77% no total das exportações brasileiras para o parceiro asiático, sendo a sua segunda maior fonte de aprovisionamento entre os países de língua portuguesa, depois de Angola, e entre os países da América Latina, depois da Venezuela. Embora represente apenas 2% no total das importações de petróleo (EIA, 2014), pelo projetado aumento de produção e desenvolvimento da capacidade de refinação e extração da Petrobras, nomeadamente de petróleo pesado através da construção da refinaria Abreu e Lima em Pernambuco<sup>38</sup>, o Brasil poderá tornar-se num dos principais fornecedores de Pequim.

### Considerações Finais

Dezanove anos depois de ter sido categorizada como uma parceria estratégica, a relação sino-brasileira foi elevada ao nível de Parceria Estratégica Global, expressando a profundidade do relacionamento e a ampla variedade de assuntos em que os dois países apresentam convergência de interesses. Ainda que esta parceria não se encontre apenas concentrada no setor energético e englobe a colaboração em outras áreas de grande sucesso como é a tecnologia espacial, é um elemento de interesse comum na cooperação sul-sul, envolvendo dois parceiros estratégicos com matrizes energéticas, padrões de produção e consumo diferentes mas que se complementam. De um lado, temos o maior poluidor e consumidor de energia do mundo e, do outro, um dos países com a matriz mais limpa e com uma grande capacidade de se tornar um dos maiores produtores de hidrocarbonetos a nível mundial.

Entre os países de língua portuguesa e da América Latina, o Brasil é o segundo maior fornecedor de petróleo à China. Pelo sucesso da exploração *offshore* e produção em águas profundas, tem conseguido vir a ampliar as suas reservas de petróleo, projetando-se que progrida na sua posição entre os maiores produtores mundiais, patenteando-se ainda como um futuro importante *player* no abastecimento energético da RPC. Todavia, é fundamental, atendendo a esta perspetiva energética futura a manutenção de elevados níveis de investimento, com a necessidade de uma média de 90 biliões USD por ano. É neste desafio que a complementaridade sino-brasileira é mais óbvia: o Brasil tem os recursos de combustíveis fósseis que a

---

38 A Petrobras e a estatal petrolífera da Venezuela, PDVSA acordaram, em Setembro de 2009, a construção da refinaria Abreu e Lima que irá dispor de uma capacidade de processamento de 230 mil barris por dia. A refinaria está a ser construída pela Petrobras (60%) e pela PDVSA (40%), está avaliada em 14 biliões USD, estando prevista a sua entrada em funcionamento em 2014. O apoio da China a esta refinaria fez-se através do CDB que, em 5 de Dezembro 2011, concedeu uma linha de crédito de 1,5 biliões USD para financiar a participação de 40% da PDVSA (Reuters, 2011). Além desta refinaria está a ser construído o complexo petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), onde serão produzidos, numa mesma área industrial, derivados de petróleo e produtos petroquímicos de primeira e segunda geração.

China não possui, enquanto a China dispõe dos meios financeiros para contribuir para o seu desenvolvimento.

Até recentemente, o Brasil representava o maior destino dos investimentos chineses em energia, concentrados em três setores: o dos hidrocarbonetos, em primeiro lugar, com vários acordos e negócios a serem materializados ao longo de 2010 a 2013, em segundo lugar, o de transmissão de energia, que beneficia com aquisições consideráveis através da State Grid Corporation of China (SGCC) e, em terceiro lugar, o do potencial e atraente mercado das energias renováveis. Este mercado tem sido impulsionado com a cooperação governamental e empresarial sobretudo na energia eólica e solar, mas poderá ser igualmente ampliado à energia nuclear, uma vez que, Pequim está a desenvolver o maior programa do mundo e Brasília possui as sextas maiores reservas de urânio e tecnologia de enriquecimento e deseja ampliar a sua capacidade de produção.

A sua posição brasileira no Atlântico é coadjuvada com outro importante parceiro estratégico a nível da energia para Pequim, Angola. Daí que se vislumbre com grande interesse para o gigante asiático a ampliação do Canal de Panamá, que possibilitará a passagem entre o Atlântico e o Pacífico de navios muito maiores e com maior capacidade – os *Pospanamax* –, e a construção do futuro canal da Nicarágua, que representará uma alternativa de transporte mais curta que a rota atual do Cabo da Boa Esperança e diminuirá os custos e riscos de transporte da América Latina para a China.

## Referências

- Acioly, L., Pinto, E. C. e Cintra, M. A. M. (2011). *As Relações Bilaterais Brasil-China: a Ascensão da China no Sistema Mundial e os Desafios para o Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Agência Brasil (2009). “China e Brasil condenarão medidas protecionistas de países ricos em reunião do G20”, *Globo*. Disponível em <http://oglobo.globo.com/economia/china-brasil-condenarao-medidas-protecionistas-de-paises-ricos-em-reuniao-do-g20-3129933>,
- ANP (2012). *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – 2012*. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia.
- Becard, D. S. R. (2008). *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada relações bilaterais (1974-2004)*. Fundação Alexandre de Gusmão (ed). Porto Alegre: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais.
- Becard, D. S. R. (2011). “O que esperar nas Relações Brasil-China?”. *Revista de Sociologia Política*, vol. 19, pp. 31-44.
- Bergsten, C. F., Freeman, C. & Lardy, N. (2008). *China's Rise: Challenges and Opportunities*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.

- BP (2013). *BP Statistical Review of World Energy*. London.
- CEBC (2011). *Investimentos Chineses no Brasil. Uma Nova Fase na Relação*. Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China.
- CEBC (2013). *Principais Parceiros Comerciais*. Disponível em <http://www.cebc.org.br/pt-br/dados-e-estatisticas/chinacomercio-exterior/principais-parceiros-comerciais?y=2012>.
- China Securities (2011). *Crescimento em grande escala de exploração e desenvolvimento de gás de xisto e desenvolvimento de recursos de gás não convencionais*. Disponível em <http://news.cnstock.com/ttyw/201111/1674616.htm>.
- China.org.cn (2010). "State Grid to buy Brazilian power giants", *Global Times*. Disponível em [http://www.china.org.cn/business/2010-08/27/content\\_20805031.htm](http://www.china.org.cn/business/2010-08/27/content_20805031.htm).
- Chinese Government (2013). "White Papers", *Chinese Government's Official Web Portal Official Publications*. Disponível em [http://english.gov.cn/official/2005-08/17/content\\_24165.htm](http://english.gov.cn/official/2005-08/17/content_24165.htm).
- EDP (2011). "EDP e China Three Gorges estabelecem parceria estratégica", *Informação Privilegiada*, Lisboa, 22 de Dezembro de 2011. Disponível em [http://www.edp.pt/pt/investidores/informacaoprivilegiada/2011/informao%20privilegiada/projecto%20industrial%20ctg\\_po.pdf](http://www.edp.pt/pt/investidores/informacaoprivilegiada/2011/informao%20privilegiada/projecto%20industrial%20ctg_po.pdf).
- EIA (2012). "Country Analysis Brief: China". *U. S. Energy Information Administration*. Disponível em <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=CH>.
- EIA (2014). "Country Analysis Brief: China". *U. S. Energy Information Administration*. Disponível em <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=CH>.
- Fujita, E. S. (2003). "O Brasil e a China: uma parceria estratégica modelar". *Politica Externa*, vol. 11, 4, pp. 59-70.
- Globo (2012). "Furnas negocia parceria com chinesa Three Gorges", *Globo, Época Negócios*, 19/10/2012. Disponível em <http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2012/06/furnas-negocia-parceria-com-chinesa-three-gorges.html>.
- Governo Federal do Brasil (2013). "Petrobras lidera consórcio e vence leilão de Libra. *Portal Brasil*. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/10/definido-vencedor-do-leilao-de-libra>.
- Macauhub (2012). "Sinochem Corp da China adquiriu participações em blocos petrolíferos no Brasil", *Macauhub*. Disponível em <http://www.macauhub.com.mo/pt/2012/01/09/sinochem-corp-da-china-adquiriu-participacoes-em-blocos-petroliferos-no-brasil>.
- MDIC-SECEX (2014). "Estatísticas do Comércio Exterior - Janeiro/Dezembro 2013", *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil* [online]. Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3385&refr=576>.
- Medeiros, E. S. (2009). *China's International Behavior: Activism, Opportunism and Diversification*. Santa Monica: RAND Corporation.
-

- Ministério das Relações Exteriores do Brasil (1979). “Convênio sobre transportes Marítimos entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China”. Disponível em [http://daimre.serpro.gov.br/atosinternacionais/bilaterais/1979/b\\_38](http://daimre.serpro.gov.br/atosinternacionais/bilaterais/1979/b_38).
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2004). “Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o Estabelecimento da Comissão Sino-brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação”. Disponível em [http://daimre.serpro.gov.br/atosinternacionais/bilaterais/2004/b\\_3](http://daimre.serpro.gov.br/atosinternacionais/bilaterais/2004/b_3).
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2009). “Vice-President of the People’s Republic of China, Xi Jinping, to visit Brazil - Brasília and Manaus, February 18 to 20, 2009”, *Ministério das Relações Exteriores*, Nota n.º 67, 18/02/2009. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/02/18/vice-president-of-the-peoples-republic-of-china-xi/>
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2010). “Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China 2010-2014”, *Ministério das Relações Exteriores* Nota n.º 205, 15/04/2010. Disponível em <http://daimre.serpro.gov.br/atosinternacionais/bilaterais/2010/plano-de-acao-conjunta-entre-o-governo-da-republicafederativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-popular-da-china-2010-201>.
- Ministério de Minas e Energia do Brasil (2011). *Plano Decenal de Expansão de Energia 2020*. Brasília: MME/EPE.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China (2010). *China e Brasil, Parceria Estratégica de Longo Prazo, Estável e Mutuamente Benéfica*. Disponível em [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/wjs\\_611318/2159\\_611322/t8996.sh](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/wjs_611318/2159_611322/t8996.sh),
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (2012). Premier Wen Jiabao Holds Talks with Brazilian President Dilma Rousseff. Disponível em <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjw/zsjg/lmzs/gjlb/3473/3475/t945181.shtml>.
- MOFCOM (2011). *Waishang Touzi Chanye Zhidao Mulu (2011 revision)*. Disponível em <http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbl/2011ling/W020111229379511927834.pdf>,
- National People’s Congress of China (2011). *Esboço do 10 ° Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social Nacional* Disponível em <http://www.people.com.cn/GB/shi-zheng/16/20010318/419582.html>.
- Oil & Gas Journal Latinoamericana (2011). “Plano de Negócios da Petrobras prioriza pré-sal”, *Oil & Gas Journal Latinoamericana*, Ano 17, n.º 3, pp. 40-42.
- Petrobras (2012). “Nossa História. Viaje no tempo e conheça a Petrobras”, *Petrobras*. Disponível em <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/nossa-historia/>.
- Petrobras (2013). “Seminário do PSDB: esclarecimento à imprensa”. *Petrobras* Disponível em <http://fatosdados.blogspot.com.br/2013/03/13/seminario-do-psdb-esclarecimento-a-imprensa/>.
- Portal Brasil do Governo Brasileiro (2010). “Novas reservas”, *Portal Brasil* Disponível em <http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/energia/pre-sal>.

- RENAI (2012). *Anúncio dos Investimentos Chineses no Brasil 2003-2011*. São Paulo: Rede Nacional de Informações sobre Investimentos.
- Repsol Sinopec Brasil (2013). "Upstream", *Repsol Sinopec Brasil*. Disponível em <http://www.repsolsinopec.com.br/web/10157/77>.
- Reuters (2011). "PDVSA gets \$1.5 bln China loan for refinery – paper. *Reuters*, December 4, Disponível em <http://www.reuters.com/article/2011/12/04/brazil-venezuela-pdvsa-idUSN1E7B303W20111204>.
- Simas, D. A. (2011). *Relações bilaterais entre o Brasil e República Popular da China - seus antecedentes e o período do governo Geisel*. São Paulo: Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH.
- Sinochem Group (2011). "Sinochem Petróleo Brasil Limitada", *Sinochem Group*. Disponível em <http://www.sinochem.com/g858/s1803/t4346.aspx>.
- Sinopec do Brasil Ltda (2008). "Novos Acordos de Cooperação para SINOPEC Brasil", *Sinopecbrasil.com.br*. Disponível em <http://www.sinopecbrasil.com.br/pt/detalhesnoticia.php?id=43>.
- State Grid (2012). "China State Grid quer investir US\$ 5 bilhões no Brasil até 2015", *State Grid Brazil Holding S. A*. Disponível em <http://www.stategridbr.com/highlights/investment-2015.html>.
- Statoil (2010). "Sinochem to become 40% partner of Statoil in Peregrino oil field in Brazil", *Statoil*. Disponível em <http://www.statoil.com/en/NewsAndMedia/News/2010/Pages/12MayPeregrino.aspx>.
- Statoil (2012). "About Peregrino", *Statoil* Disponível em <http://www.statoil.com/en/About/Worldwide/Brazil/ExplorationPortfolio/Pages/Peregrino.aspx>.
- Su Hao (2009). "Harmonious World: The Conceived International Order in Framework of China's Foreign Affairs", em Mazafumi Iida (ed.), *China's Shift: Global Strategy. Global Strategy of the Rising Power*. Tokyo: National Institute for Defense Studies, pp. 29-55.
- Suisheng Zhao (2004). *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*. Armonck: M.E. Sharpe.
- Xie, Xina e Economides, Michael J. (2010). "Chinas Oil Imports Continued Their Gallop in 2009". *The Maritime Executive*
- Xinhua (2014). "China's Xinjiang sizzles with green energy". *English.news.cn* Disponível em [http://news.xinhuanet.com/english/china/201402/02/c\\_133089893.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/201402/02/c_133089893.htm).
- Yi-Chong, X. (2006). "China's Energy Security". *Australian Journal of International Affairs*, vol. 60, n.º 2, pp. 265-286.

# Decadência do Ocidente ou Ascensão Asiática? Reflexões sobre o Ocidente, os BRICS e o “Choque de Civilizações”

João Fábio Bertonha

*Doutor em História pela Universidade Estadual de Campinas. Pós doutorado pela Università di Roma (2010-2011) e pela USP (2012). Professor de História na Universidade Estadual de Maringá/PR e investigador do CNPq. Foi vice-coordenador do Departamento de História e do Programa de Mestrado da UEM e, desde 2013, é membro do comitê da área de História na Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná.*

## Resumo

O objetivo central deste artigo é abordar o paradigma civilizatório como possibilidade de análise para o cenário internacional atual. Sendo mais específico, a reflexão caminha para a discussão da proximidade cultural entre o universo eslavo e a América Latina com o Ocidente “clássico” representado pela Europa ocidental, a América do Norte e a Oceania e as implicações disso para as relações entre estas regiões. Os casos dos dois BRICS não asiáticos, ou seja, o Brasil e a Rússia, serão especialmente enfocados.

## Abstract

*Western Decadence or Asian Rising? Reflections Over the West, the BRICS and the “Shock of Civilizations”*

*The main purpose of this article is to address the paradigm of “civilization” as a possible analytical tool to understand the current international scenario.*

*Being more specific, the article focus on the discussion of the cultural proximity between Slavic Europe and Latin America with the classic “West” (represented by Western Europe, North America and Oceania) and the implications for the relationships between these regions. The cases of the two non-Asian BRICS, Brazil and Russia, are especially stressed.*

Há muitas décadas que o espectro da decadência do Ocidente é uma presença constante em livros, jornais e na consciência coletiva do mundo ocidental. A ideia de que a civilização compartilhada, em essência, pela Europa e Estados Unidos caminhava para seu fim é, com efeito, algo presente no imaginário coletivo ocidental há muito e as reflexões e discussões a respeito (com suas implicações na arena política) se transformaram e se desdobraram continuamente no decorrer do tempo.

Com efeito, por muito tempo o tema da decadência ocidental esteve associado a valores éticos, religiosos e políticos. A Igreja Católica, assim, atribuiu essa decadência à perda do espírito cristão que seria a marca central do Ocidente devido à chegada da modernidade, enquanto muitos pensadores de direita fizeram e fazem a mesma associação, normalmente associando o “ser ocidental” a valores conservadores e em defesa da ordem e o declínio do Ocidente com o laicismo, a perda da identidade cultural e racial, etc. O tema da decadência sempre esteve, assim, ligado a questões de ordem moral e foi uma bandeira de caráter político de grande utilidade, especialmente para a direita do espectro político.

Mais recentemente, o tema voltou com ainda mais força devido à ascensão dos BRICS e à crise financeira que se abateu sobre a maior parte da Europa e dos Estados Unidos. A imprensa mundial, especialmente a europeia e a americana, publica regularmente projeções indicando o momento em que os BRICS serão responsáveis pela maior parte da produção mundial ou em que sua capacidade militar combinada superará a dos Estados Unidos, quase sempre num tom alarmista e preocupante. A irrelevância da Europa, a perda da hegemonia americana e a ascensão da China e dos BRICS são temas recorrentes nessas reportagens e a sombra da decadência do Ocidente está sempre por trás dessas análises.

A minha proposta neste artigo é discutir se os conceitos de “civilização” e de “Ocidente” têm validade como força explicativa das relações internacionais neste início de século XXI e, especialmente, se não seria mais conveniente, quando abordamos o cenário internacional atual, falarmos em ascensão da Ásia e não em decadência do Ocidente. Tal afirmação surge da hipótese de que tanto a Rússia (e seu entorno eslavo), como o Brasil (e boa parte da América Latina, senão toda ela) são partes integrantes do mundo ocidental, ainda que com enormes especificidades, ou, no mínimo, áreas culturalmente próximas. Sendo assim, a ascensão desses dois países levará a um reequilíbrio de poder no mundo, mas, se os impactos econômicos ou estratégicos serão relevantes, talvez seja possível dizer que os culturais serão menos importantes, dada justamente essa proximidade.

Já a ascensão da China e da Índia (e de toda a Ásia oriental) representaria, nessa linha de raciocínio, uma verdadeira alteração no equilíbrio das civilizações mundiais. Um mundo sob a liderança chinesa ou indiana significa, com efeito, uma alteração que vai além do militar ou da produção de riquezas, pois implica em culturas realmente diferentes da ocidental dando o tom. Isso não significa dizer, ob-

viamente, que isso será pior ou melhor para os povos do planeta e nem implica que será inevitável uma confrontação entre as civilizações, até porque todas elas sempre dialogaram e dialogam entre si e a emergência de uma sociedade global diminui as chances de confrontação. Não obstante, ter presente a diferença entre a decadência do Ocidente e a ascensão asiática pode ter implicações políticas de importância e, nesse sentido, as reflexões aqui presentes podem ser válidas.

O artigo se desdobrará, assim, em várias partes. Na primeira, procurarei discutir o conceito de “eixo civilizatório” dentro das relações internacionais, dialogando especialmente com Samuel Huntington. Na segunda, tentarei estabelecer alguns parâmetros mínimos do que é o “Ocidente”, as vantagens e os limites de tal conceituação. Por fim, farei uma discussão sobre a Rússia e o Brasil, como maneira de entender onde essas nações se encaixam em termos “civilizatórios” e as implicações disso para as relações internacionais do novo milênio.

### **As Civilizações como Eixo das Relações Internacionais do Século XXI?**

Claro que há várias definições para o termo “civilização”, desde a francesa de oposição ao “barbarismo” ou como um ideal ou a alemã como a parte mais técnica de uma sociedade, complementada pela cultura. Para meus fins, é a definição cultural que me interessa e, nesse sentido, recupero o pensamento de inúmeros historiadores e cientistas sociais clássicos (como Fernand Braudel, Arnold Toynbee, Max Weber, etc.) que a utilizaram para identificar vínculos culturais que ultrapassam as fronteiras nacionais e que permitem, por exemplo, aproximar um italiano e um canadense ou um iraniano e um saudita. Braudel (1988: 105-151), que entendia o termo como sinônimo de “área cultural”, a qual compreenderia inúmeros povos e Estados constituintes e diferentes que só podiam ser entendidos dentro de uma unidade cultural maior, me parece especialmente adequado e reflete o meu entendimento do termo.

Pensando no tema das relações internacionais em si e no momento mais recente, o termo voltou à tona a partir, especialmente, da obra de Samuel Huntington (1997), o qual recuperou o uso do conceito de “civilização” dentro do estudo da geopolítica mundial. Depois do 11 de setembro de 2001, o livro de Huntington e a tese do “choque de civilizações”, por fim, se tornaram chave para fundamentar a política dos neoconservadores americanos com relação ao Médio Oriente e ao mundo islâmico, o que deu enorme visibilidade à tese civilizatória dentro das relações internacionais.

Esse livro é interessante para minha discussão em diferentes níveis. Em primeiro lugar, porque ele ressalta os aspectos mais conservadores do paradigma civilizatório, como quando apresenta as civilizações como incompatíveis e em inevitável processo de conflito ou quando não consegue ver os diálogos e trocas entre elas. Esse conservadorismo também se manifesta quando Huntington propõe, como forma de regenerar

a civilização ocidental, a união do Ocidente em torno dos Estados Unidos e a não intervenção em assuntos internos de outras civilizações, pois tais ideias implicam num “outro” cem por cento incapaz de absorver e reelaborar ideias como o pluralismo político e os direitos humanos. Por fim, seu apelo pela recuperação do Ocidente se torna quase caricatural quando ele defende o abandono do multiculturalismo e o renascimento religioso e moral como alternativas para a decadência.

O livro de Huntington serve, assim, antes de tudo, para demonstrar os enormes riscos que corremos ao trabalharmos com o marco civilizatório e como as propostas e ideias conservadoras o marcaram de tal forma que temos que abordá-lo com enorme cuidado se não queremos ser enrodilhados pela carga ideológica que o envolve. O segundo ponto interessante de discussão suscitado pelo livro é que ele deixa claro como a classificação de culturas e civilizações é uma tarefa complexa e na qual o consenso se torna quase impossível. O risco, portanto, é o retalhamento de fronteiras culturais e/ou a ênfase em um único ponto, o que pode levar a simplificações excessivas e a sua inoperabilidade. Huntington faz tamanho esforço para tornar as fronteiras das civilizações perfeitamente delimitadas e dentro dos seus parâmetros mentais (típicos da Guerra Fria e do pós-Guerra Fria) que acabou por criar nebulosas civilizações “latino-americana” e “africana”, separar a civilização eslava da europeia e a japonesa da asiática e elaborar uma visão de mundo que identifica a civilização ocidental em uma verdadeira cruzada pela sobrevivência, especialmente frente a eslavo-russa, à chinesa e à islâmica. Dessa forma, o livro de Huntington permite-nos ter clareza da tarefa arbitrária e difícil que é estabelecer critérios mínimos para agrupar culturas e civilizações.

Por fim, o livro de Huntington é um bom lembrete que, mesmo que consideremos adequada a adoção do parâmetro civilizacional para a compreensão do mundo do século XXI, é imperativo não considerá-lo o único. Como visto, Huntington tenta demonstrar como as civilizações hoje existentes não estão se fundindo, via globalização e modernização, em uma única, e que essa multiplicidade de civilizações e sua interação seriam o grande eixo onde giraria a política internacional no século XXI. Nesse sentido, Huntington ressalta como os Estados-nação continuam a ser a chave das relações internacionais, mas que eles dispõem de autonomia cada vez menor para estabelecer suas políticas e alianças, as quais girariam, agora, em torno de linhas de interesse supranacionais e/ou civilizacionais.

Tudo isso é correto, mas ele superestima essas forças supranacionais frente à autonomia que ainda resta aos Estados-nação e, especialmente, restringe-as somente à cultura e/ou civilização, o que causa imensas simplificações em sua tese. Os Estados-nação ainda preservam muito do seu poder e influência e, mesmo dentro da sua “área civilizatória” continuam a ter projetos diferentes, o que explica porque Alemanha e Estados Unidos ou Irão e Turquia não tem projetos equivalentes de ação e inserção internacional.

Do mesmo modo, apesar das forças da globalização não estarem produzindo um mundo cem por cento uniforme e pacífico, ele as subestima, pois a crescente interação colabora para a criação de vínculos culturais e econômicos cada vez mais fortes, o que alivia – ainda que não torne nulas – as possíveis tensões entre Estados e civilizações. Além disso, a formatação do mundo em grandes áreas geopolíticas e de influência econômica e política de certos Estados - ou Impérios, no dizer de Khanna (2008) - ajuda a explicar o que Huntington considera “anomalias”, como o esforço da islâmica Turquia para se integrar na União Europeia ou da Austrália em intensificar suas relações econômicas com a China, anda que as compensando com uma aliança estratégica com os EUA.

Na realidade, as opiniões de Huntington sobre a formação dos grandes blocos econômicos e políticos que marcam a geografia mundial hoje são exemplares da importância e dos limites do seu pensamento. Ele considera que esses grandes blocos só têm possibilidade de real desenvolvimento se coincidirem com as fronteiras civilizacionais/ culturais e que a reunião de países culturalmente diversos em um bloco produzirá inevitavelmente resultados modestos.

Essa é uma opinião a ser levada em conta e o fator cultural é importante para explicar, por exemplo, a rejeição da Turquia pela União Europeia e a relativa facilidade dos países europeus para se unirem. Afinal, em termos geopolíticos e econômicos, associar a Turquia à UE, por exemplo, representaria mais vantagens do que desvantagens (Bertonha, 2011; Brzezinski, 2012), mas a entrada de um país muçulmano tão poderoso seria o fim da identificação da UE como um condomínio de nações brancas, cristãs e ocidentais e, num certo sentido, do próprio projeto europeu. Cultura, identidade e identificação são, com certeza, ainda importantes nas relações internacionais.

Não obstante, grandes blocos econômicos e políticos estão, porém, surgindo e/ou sendo ampliados em bases intercivilizacionais (a expansão da OTAN para as ortodoxas Bulgária e Romênia; a APEC na Ásia e América, etc.), o que indica que a cultura não é o único fator a ser levado em conta. Como já ressaltado, a afinidade cultural é um elemento chave a ser considerado e pode ser vital para o sucesso de uma integração real de vários países. Não é, porém, um elemento isolado, o que indica como as necessidades econômicas, políticas, geopolíticas e outras devem ser anexadas às determinações culturais se queremos ter um quadro real da configuração do sistema internacional hoje.

Para concluir, os cuidados ao abordarmos o viés civilizacional devem ser muitos: evitar as armadilhas do pensamento conservador e visões a-históricas que ignorem que as culturas se transformam no decorrer do tempo e que sofrem a influência do mundo material mais direto; resistir à tentação de reduzir o universo internacional a um fator único, como o civilizatório, e saber que a delimitação de fronteiras entre culturas e civilizações é tarefa difícil e que dificilmente será consensual. Mes-

mo assim, considero que, com esses cuidados, o paradigma civilizatório tem suas vantagens para explicar o mundo e é por isso que definir o que é o “Ocidente” é fundamental.

### **O Ocidente ou Ocidentés?**

O conceito de “civilização” emergiu dentro da cultura europeia e ocidental como um esforço para definir o “nós” em oposição ao “eles”. Num primeiro momento, ainda na Idade Média, a cultura ocidental era um sinônimo da europeia e, acima de tudo, da Cristandade. Com os cismas religiosos que deram origem à igreja ortodoxa oriental e ao protestantismo e a expansão do cristianismo para fora da Europa, a definição de “ocidental”, apesar de ainda estar impregnada do imaginário cristão, adquiriu outros significados, os quais foram se alterando e mudando conforme o tempo se passava (Macedo, 2006).

Assim, várias definições de “Ocidente” emergiram no decorrer dos séculos, muitas vezes em conflito umas com as outras. Durante o século XIX, por exemplo, para muitos alemães, o “Ocidente” seria a Europa ocidental, enquanto a Central seria parte de uma *Mitteleuropa*, culturalmente diversa, e a Europa oriental algo ainda mais distante. Ainda nesse século, os Estados latino-americanos e os próprios Estados Unidos se pensavam não como parte de algo maior, junto com a Europa, mas como oposição a ela. Visões racistas, que traduziam “ocidental” por “branco”, também eram comuns, tanto que influenciaram as políticas de imigração de países que queriam se europeizar e/ou ocidentalizar, como o Brasil e a Argentina. Há muito, igualmente, a equivalência semântica entre “ocidental” com “superior” e “civilizado” e “oriental” com “inferior” e “atrasado” está presente (Nemo, 2004; Said, 1995). No período contemporâneo, na verdade, a ideia de “Ocidente” sempre foi mais utilizada no campo da direita, especialmente como sinônimo da antiga civilização cristã medieval que se queria restaurar ou de uma em crise frente aos riscos da modernidade e do socialismo. Durante a Segunda Guerra Mundial, o conceito também foi recuperado como forma de diferenciar os Aliados ocidentais da URSS na luta contra o nazismo e por esse, que recuperou a ideia de Ocidente como forma de mobilizar os colaboracionistas europeus para a luta contra o bolchevismo.

Foi, contudo, quando os Estados Unidos se assumiram, depois de 1945, como defensores da Europa Ocidental e era conveniente ressaltar a proximidade, em todos os níveis, das duas metades do Atlântico Norte, que o conceito ressurgiu com força. O viés aqui era político-ideológico e também de desenvolvimento econômico, pelo que era possível questionar se Grécia ou Portugal podiam ser considerados ocidentais e até incluir o Japão e a Coreia do Sul nesse campo.

Nesse ponto, aliás, vale recordar o interessante artigo de Kulczycki (2005), no qual ele identifica que a criação de uma “Europa Oriental” como separada da Europa ocidental e do “Ocidente” em geral foi uma criação da intelectualidade norte-ame-

ricana depois de 1945. Tal criação intelectual permitiu que alguns países claramente dentro da cultura ocidental, como a Polónia, fossem removidos dela, já que estavam agora dentro do “outro lado”, comunista. Após 1990, contudo, a Polónia rapidamente voltou, na literatura histórica ocidental e da própria Polónia, ao campo dos países ocidentais, já que era do interesse de todos os envolvidos.

Além disso, em toda a América e Europa, a defesa dos “valores ocidentais” (vistos como oposição ao marxismo, à desordem e em defesa de uma civilização cristã ameaçada) também foi arma central para a autolegitimação das mais variadas ditaduras, da Espanha ao Chile, passando por Portugal e pela África do Sul. Com variações internas conforme a cultura local, o tema sempre reapareceu como forma de justificar ações de defesa do Ocidente contra o “Oriente vermelho” (Rojas Mix, 2007: 129-174).

Depois do fim da Guerra Fria, por alguns anos, pensou-se numa definição de Ocidente que o associava à democracia e desenvolvimento econômico, colocando na posição de “nós” o hemisfério norte e parte da Ásia e da Oceania e na de “eles” o resto. Essa foi a visão de Jean Christopher Rufin (1991), com suas ideias de um “limes” que separaria o novo Ocidente dos novos bárbaros. Outros autores também se lançaram à tarefa de pensar o Ocidente a partir de valores e, especialmente, de um ideário liberal que associaria Ocidente com dedicação ao trabalho, respeito às normas contratuais, mercado livre, etc. (Ferguson, 2012). Do mesmo modo, houve sugestões de uma inevitável ruptura entre as duas versões do Ocidente, a europeia e a dos Estados Unidos, especialmente durante o governo de George W. Bush (Coker, 2011). A lista das possibilidades de definição é grande e confirma o escrito anteriormente sobre as dificuldades em estabelecer os marcos de uma civilização e como o ideológico tem uma força imensa nas tentativas intelectuais de resolver o problema.

Como já indicado, considero que o conceito de civilização não é sem utilidade, pois permite perceber vínculos maiores que o simples conceito de cultura nacional não abarca e que uma suposta identidade global ou humana também não resolve. Mas não resta dúvidas que ele é incredivelmente impreciso e móvel no tempo e conforme os agentes que a utilizam. Como definir com precisão as fronteiras desses universos culturais sem cair em simplificações excessivas? Quais os parâmetros que definem uma civilização?

A única possibilidade que vejo é pensar em termos de longa duração, ou seja, procurar identificar elementos que superem os limites temporais de curto prazo e façam sentido no longo. Dessa forma, a presença da democracia liberal como identificador do “Ocidente” pode fazer sentido para o período da Guerra Fria, mas não para todo o tempo. Do mesmo modo, valores como livre-mercado ou sucesso econômico podem ser úteis para diferenciar países ocidentais ou não seguindo uma definição estrita de “ocidental” e num período específico, mas não para o todo.

Para esse fim, se torna fundamental recorrer a Max Weber e ao seu conceito de “tipo ideal” (Weber, 2001 [1904]), em busca de uma combinação de elementos que, reunidos, possam permitir a identificação de uma cultura ou Estado-nação como ocidentais ou não. Nesse tipo ideal por mim criado, os elementos culturais são os mais relevantes, pois eles tem uma densidade temporal muito maior do que níveis de desenvolvimento econômico ou regime político. Uma sociedade pode ser democrática ou não, enriquecer ou empobrecer conforme os acontecimentos e o passar do tempo, mas sua essência, a cultura, não se transforma tão fácil.

Dessa forma, língua, hábitos culturais, vínculos populacionais e mesmo raciais, religião, passado e vínculos comuns, formação do Estado, definição da política dentro dos parâmetros da modernidade, sistema econômico e valores têm que ser compartilhados e analisados em conjunto para perceber a unidade além de diferenças menores e a distinção além de igualdades ocasionais. Alguns desses elementos, como a predominância racial dos oriundos da Europa, a religião cristã (mesmo que seja apenas na tradição e não mais como base do comportamento da sociedade) ou o desconforto com a pobreza são claramente “politicamente incorretos” e, por isso mesmo, são normalmente ignorados por analistas contemporâneos. Mesmo assim, não há como não levá-los em conta se queremos entender a definição de “nós” e “eles” no Ocidente em longo prazo.

Seguindo esse tipo ideal, um país ocidental “perfeito” seria habitado majoritariamente por pessoas brancas, de origem europeia, cristãs, com origens e vínculos no continente europeu, de preferência na sua metade ocidental. Do mesmo modo, pensando em termos de morfogenia cultural (Guenèe, 1981; Nemo, 2004), tal país teria um Estado formado nas tradições da cultura política europeia (a democracia grega, a República e o Direito romanos, o iluminismo e a modernidade), seria uma democracia liberal e, por fim, teria desenvolvido, ou estaria a desenvolver, uma economia moderna e integrada à global.

Essa definição permite perceber claramente a situação além de contingências de momento. A França, a Inglaterra ou os Estados Unidos, por exemplo, sempre foram e continuam sendo claramente ocidentais, mesmo que a França seja cada vez menos religiosa, os EUA se tornem um país de minoria branca e a Inglaterra seja crescentemente muçulmana. Os novos habitantes desses países, descontados alguns casos, acabam por se adaptar ao mundo ocidental, trazendo novos elementos a ele, mas sem mudar a sua essência. A eleição de um presidente negro no principal país ocidental, aliás, indica como a associação “ocidental = branco”, apesar de ainda compor a autoimagem ocidental, esteja a enfraquecer.

O mesmo pode ser dito da Alemanha, da Espanha ou da Grécia. Mesmo que, em alguns momentos, a sua condição de “ocidentais” tenha sido questionada pelo seu catolicismo, pelos seus regimes políticos ou por sua pobreza, uma análise cultural de longo prazo indica que eles nunca abandonaram os padrões mínimos do “tipo

ideal” ocidental. Essa afirmação também vale para a Polónia, os países bálticos ou a Croácia, integrados culturalmente no Ocidente, mas que estiveram, na época da Guerra Fria, “do outro lado”. Tanto é verdade que, assim que as contingências geopolíticas mudaram, sua identidade ocidental e europeia e sua identificação como tais pelo resto da Europa foi rapidamente reconhecida, o que facilitou a sua rápida integração ao Ocidente.

Já Japão ou a Coreia do Sul ocidentalizaram-se nos costumes, reformataram seus sistemas políticos e econômicos nos moldes ocidentais e se tornaram, assim, sociedades extremamente ocidentalizadas. No entanto, os outros elementos culturais a serem considerados não existem e, se era interessante chamá-los de ocidentais durante a Guerra Fria, tal definição é ilógica, especialmente se levarmos em conta a história e a cultura milenar desses povos.

Não é à toa, aliás, o desprezo com que os ingleses ou franceses olhavam os japoneses da era *Meiji* tentando se vestir e se apresentar com trajes ocidentais. Mesmo copiando a tecnologia e as vestimentas ocidentais, eles não eram brancos, cristãos e nem falavam uma língua ocidental e, portanto, não podiam ser considerados como tais. Idem para a China ou Tailândia, que, quando completarem seu processo de desenvolvimento, poderão até copiar e adaptar aspectos da política, da economia e dos hábitos culturais do Ocidente, mas sem se tornarem ocidentais e sem serem vistos como tal por eles.

Elementos isolados também não fazem sentido. O fato de a elite indiana, angolana ou nigeriana falar um idioma ocidental e desses países terem sido colonizados por ingleses ou portugueses não faz deles nações ocidentais e muito menos europeias. A experiência colonial, por brutal que tenha sido, foi apenas um parêntese numa história com longa ancestralidade e as marcas deixadas foram importantes, mas menores frente à longa duração da história desses povos.

Dessa forma, o “tipo ideal” permite definir com alguma clareza onde está o “Ocidente”: a Europa ocidental e central, a América do Norte e a Austrália e Nova Zelândia. Essas são as regiões do mundo povoadas majoritariamente por brancos cristãos, herdeiras da tradição política e cultural europeia e que seguem, com variações (algumas substanciais), os parâmetros da modernidade capitalista e da sociedade burguesa. Esse é o coração do Ocidente, o mesmo coração que, agora, sente-se em declínio e que talvez esteja efetivamente num processo de perda de influência no mundo. A África, o Oriente Médio e a Ásia em geral podem se ocidentalizar em alguns aspectos e se tornarem prósperas democracias, mas não o suficiente para se converterem realmente em “novos Ocidentes”. Mesmo a África do Sul, tão calcada no Ocidente em sua formação, é hoje um país fortemente ocidentalizado, mas orgulhosamente africano acima de tudo.

Restam os casos da América Latina e da Rússia e seu entorno. Até pouco tempo atrás, falar que esses países são parte do Ocidente levantaria enormes questiona-

mentos. A Rússia era autocrática, pouco democrática e, depois, comunista, o inimigo, o “outro” a ser combatido. Já a América Latina era muito pobre, católica e instável para poder ser considerada ocidental, a não ser quando convinha geopoliticamente afirmar isso. Uma região do mundo na esfera de influência dos poderes ocidentais, mas nunca parte da mesma família. Uma análise de longo prazo e levando-se em conta o “tipo ideal” acima considerado, contudo, talvez possa mudar essa visão.

### **A Rússia e o Mundo Eslovo**

Entre os vários dilemas geopolíticos e estratégicos russos neste início de milênio (Bertonha, 2009), um dos principais é o da identidade. O que, afinal de contas, é um russo e o que é a Rússia? Até onde vão as suas fronteiras e quem deve ser considerado como membro da nação russa? Desde os inícios do Estado imperial russo essa questão se colocou e apresenta-se ainda com força agora, depois do colapso da União Soviética. Por séculos, três grandes escolas geopolíticas (repletas de nuances e subdivisões internas) têm dominado o debate dentro da Rússia e, mesmo hoje, com gradações, elas continuam presentes.

A primeira é a “europeísta” ou “ocidentalista”. Para esta, dominante, por exemplo, nas épocas de Pedro, o Grande e de Yeltsin, a Rússia é, acima de tudo, uma nação europeia e ocidental, ainda que atrasada. Seu objetivo de longo prazo deveria ser o de recuperar o terreno perdido e se modernizar em todos os aspectos (e sempre com a Europa e os EUA como modelo), para poder, no futuro, assumir seu lugar de direito como uma grande potência ocidental, ao lado de Estados Unidos, Alemanha, Inglaterra e outras.

A segunda é a “pan-eslava” ou “eurasiana nacionalista”. Para esta, a Rússia não é europeia nem asiática, mas algo particular, resultado da fusão do mundo europeu com a cultura dos estepes da Ásia e a tradição bizantina. Assim, a Rússia deveria se orgulhar de ser um país europeu, branco e cristão, mas não deveria se sentir ocidental e nem procurar se integrar no Ocidente, sob pena de perder a sua própria identidade. Proteger esse mundo particular, que incluiria os irmãos eslavos da Ucrânia e da Bielorrússia, das ameaças do Ocidente, do Islão e da China seria a função da Rússia.

A terceira é a “euro-asiática” ou “eurasiana internacionalista”. Esta corrente concorda com a anterior sobre que a Rússia forma uma civilização à parte, mas acredita que a saída para proteger o mundo eurasiático das potências oceânicas (leia-se Ocidente e, hoje, Estados Unidos), seria uma aliança com outras potências da Eurásia, como a Índia, a China e, talvez, a Alemanha. O seu objetivo seria manter os norte-americanos longe da Ásia e, ao mesmo tempo, combater o mundo muçulmano.

Todas essas teorias e os debates que as acompanham têm origens longínquas. As duas últimas, por exemplo, estão ligadas à antiga convicção ortodoxa de que

Moscovo seria a terceira – depois de Roma e Bizâncio – Roma, encarregada de unificar e salvar o mundo. Elas aparecem e reaparecem segundo os interesses e jogos de poder de cada momento e, em muitos casos, não passam de cobertura para objetivos políticos e econômicos mais imediatos. No entanto, talvez seja um erro acreditar que elas são apenas mistificações. Mesmo que suas narrativas estejam no campo da mitologia, e não da História, não resta dúvida que elas identificam muito bem os dilemas da Rússia no decorrer da sua longa história e também nos dias de hoje. A Rússia, assim, é uma sociedade profundamente marcada e dividida entre ser um país a mais dentro da família ocidental ou uma civilização à parte, num debate, entre altos e baixos, que atravessa séculos (Zhebit, 2003 e 2006; Diligensky e Sugrov, 2000; Gvosdek, 2007; Lukin, 2003). O interessante a observar, porém, é que o simples fato de a Rússia ter, dentro do seu quadro de opções para o futuro, essa hipótese de se autodefinir – e ser aceite – como parte do mundo ocidental reflete a sua formação cultural mais dentro do Ocidente do que fora dele.

Alguns autores como Gvosdek (2007) e Moulinoka (2011) consideram que a Rússia se sente mais confortável com a ideia de ser parte da civilização europeia (dada a ligação cultural óbvia e, até geograficamente, direta), mas não com a ocidental, já que essa última incluiria a cultura norte-americana, longe da russa, e a construção simbólica de “Ocidente”, na era contemporânea, teria se dado em oposição à Rússia.

Esse ponto de vista é extremamente útil, já que identifica a diferença entre a cultura europeia e a ocidental e que, quando se fala em “Ocidente” no debate intelectual russo, o termo é mais facilmente traduzido como “Europa” do que com outra coisa. Não obstante, isso não inviabiliza nossa discussão, já que a ideia de civilização ocidental aqui presente vai além da europeia, mas, obviamente, a inclui.

O que tornou difícil a identificação russa com o Ocidente foi a sua trajetória histórica particular, a sua imensidão e o seu atraso e, acima de tudo, o uso político dessas diferenças. Dessa forma, por décadas ou séculos, a Rússia czarista e o seu império foram vistos e pensados como um dos “outros” que davam sentido ao Ocidente, em contraposição a uma modernidade capitalista e burguesa, um Estado e uma sociedade autoritários e pouco desenvolvidos. No período da URSS, então, a formatação do império comunista como a ameaça mortal ao Ocidente não só permitiu que, como visto, Coreia do Sul ou Japão passassem a ser vistos como parte do mundo ocidental, como, que, além da Rússia, países como a Polónia, a Hungria, a Checoslováquia e outros Estados que sempre haviam sido parte do “nós” europeu e ocidental passassem a ser identificados como algo à parte, inclusive no cultural.

Quando se dissolveu o bloco comunista, novamente os interesses políticos levaram a um esforço de redefinição de identidades. Não espanta como, assim que a URSS se desintegrou, a Polónia, os países bálticos, a Croácia e outros países corressem a se reafirmar como ocidentais e como diferentes do “outro” russo de que queriam se libertar e também para facilitar o seu ingresso na OTAN e na União Europeia.

Do mesmo modo, nos anos 1990, quando a Rússia estava enfraquecida e disposta a aceitar tudo o que fosse proposto pelo Ocidente, a percepção geral era a de que a Rússia estava “voltando ao seu lar ocidental”. Já recentemente, quando as relações russo-americanas pioraram, voltaram à tona análises que indicam como os russos seriam realmente algo à parte (Trenin, 2006; Elling, 2008). Isso confirma como essas classificações e definições culturais têm impactos políticos e práticos mais fortes do que se imagina, o que as condiciona fortemente.

Não espanta, igualmente, que pessoas formadas nesse clima, como Huntington, tivessem que reforçar a ideia de que o Leste Europeu era uma civilização à parte, e não um pedaço da civilização comum europeia. Aliás, no livro de Huntington, a elaboração intelectual do porquê de os eslavos ortodoxos serem uma civilização à parte é quase inexistente, pois a visão da Rússia como um “outro” parecia ser tão evidente para o autor que nem demandava explicações maiores.

Ferguson (2012: 56-57) é um pouco mais simpático à ideia da Rússia e outras nações eslavas como parte do Ocidente, mas a sua identificação deste último com democracia e livre-mercado evidentemente dificulta a sua plena aceitação disso. Já Brzezinski (2012) defende que a Rússia, assim como a Turquia, sejam incorporadas, de alguma forma, a um “Ocidente amplo”, de forma a renová-lo e contrabalançar a ascensão chinesa. Ele ressalta como, apesar das enormes dificuldades para que esse processo se desse, a identidade europeia russa poderia ser um facilitador. Uma mudança surpreendente, aliás, para um intelectual que sempre viu a Rússia como o grande inimigo do Ocidente e que, mesmo após a queda da URSS, defendia o seu isolamento estratégico (Brzezinski, 1997).

No entanto, novamente pensando num “tipo ideal” de Ocidente mais amplo tanto nos seus elementos constituintes como na sua temporalidade, talvez possamos afirmar que o “outro” russo seja mais parecido ao Ocidente do que convinha e convém afirmar para os pensadores geopolíticos.

A Rússia, na sua longa história, com certeza não compartilha na íntegra a mesma evolução cultural da Europa ocidental. Ao invés do catolicismo ou do protestantismo, a Rússia é, há séculos, uma nação cristã ortodoxa. A influência da tradição greco-romana e do iluminismo não foi a mesma na Rússia, na Alemanha ou na Espanha e a tradição autoritária, dos czares e do período comunista, sempre representou um elemento dissonante da cultura política russa com relação a, pelo menos, os países ocidentais tradicionalmente democráticos, como a França ou os Estados Unidos.

Não obstante, apesar das suas especificidades, a Rússia sempre esteve, na minha análise, mais próxima do que distante dos padrões que definem o mundo ocidental. Dentro do “modelo ideal” de Ocidente mencionado atrás, ela se configura, no meu entender, mais como um galho da civilização europeia, ocidental e menos como uma árvore à parte. Afinal, a Rússia tem um povo de origem europeia, cristão,

que fala uma língua comum a outros povos da Europa e cujas tradições políticas e culturais vieram tanto do universo grego e bizantino (primos irmãos do Ocidente) como das influências da Europa ocidental, como o iluminismo, o liberalismo e o marxismo. A Rússia não é a França e nem poderia ser, mas ela está mais próxima cultural e politicamente dessa do que a Tailândia ou o Iémen.

Essa hipótese de a Rússia e seu entorno terem elementos culturais mais próximos do que distantes do mundo ocidental clássico não significa, convém ressaltar novamente, que ela não tenha especificidades de monta na sua cultura, na sua formação populacional, na sua trajetória política e na sua história. Se não fosse assim, aliás, o enorme debate de identidades russo não se daria. Mas são suficientes, a meu ver, para que coloquemos a Rússia na posição de parte do mundo ocidental ou, no mínimo, na de um ramo da cultura europeia que adquiriu contornos especiais na Eurásia, mas menos distante do que parece.

Isso tem implicações nas relações entre a Rússia e o Ocidente clássico, ou seja, a União Europeia e os Estados Unidos? Nesse exato momento, não. Na busca pela recuperação de sua influência internacional, a Federação Russa identifica, no Ocidente, um rival que expandiu as suas fronteiras geopolíticas até ao coração da Rússia e que parece querer obstar a sua recuperação.

Nesse sentido, análises recentes (O'Loughlin e Talbott, 2005) indicaram que boa parte dos russos veria com bons olhos a recuperação – por meios pacíficos – do antigo território soviético, mas ainda mais dos Estados mais próximos culturalmente: Ucrânia, Bielorrússia, Cazaquistão e Moldávia. Isso apenas confirma como as relações culturais são importantes no pensamento estratégico e geopolítico e explica porque o Ocidente clássico é visto como rival, já que todos esses países estão nas fronteiras da União Europeia e da OTAN.

A Rússia, assim, parece, no momento atual, mais próxima da China e dos outros BRICS na luta pela redistribuição do poder global do que do Ocidente e o fato da Rússia ser culturalmente semelhante a esse não parece importar muito para nenhuma das partes. No futuro, contudo, talvez a semelhança cultural possa ser uma ponte de aproximação entre Bruxelas, Moscovo e Washington.

Enfim, o caso russo deixa claro como o pertencimento cultural ou civilizatório é fortemente marcado por questões outras e que semelhanças e diferenças podem ser enfatizadas ou relativizadas em todo momento conforme os interesses de cada época. Dessa forma, a decisão dos russos em se definirem como ocidentais ou euro-asiáticos vai depender de fatores objetivos, como a sua recuperação econômica e militar, o jogo político interno russo, a formação de vínculos econômicos com a Ásia, com o Ocidente, etc. Também estarão em jogo elementos além do seu controle, como a redistribuição do poder mundial com a ascensão da China, as ambições desta na Ásia, o posicionamento dos europeus e dos norte-americanos frente a Moscovo e outros. O simples fato de essa hipótese existir, contudo, indica como

os russos não são exatamente iguais aos chineses, aos indianos e a outras potências emergentes.

### **A América Latina e o Brasil**

Uma questão problemática para qualquer um que se dedique a estudar o espaço geográfico situado ao sul do Rio Grande é definir o que é um “latino-americano”. Seria realmente um erro não levar em conta as diferenças dentro desse imenso espaço. Pensando apenas em termos culturais, nota-se como a América Latina se divide em várias áreas e, aliás, o próprio termo tem a sua historicidade e sofre questionamentos desde seu surgimento (Farrett e Pinto, 2011). No Caribe e no norte da América do Sul, temos uma América Latina negra, com fundas raízes na África e na cultura criada pelos escravos africanos e seus descendentes.

No extremo sul, na Argentina, Uruguai e parte do Chile, uma região com forte presença populacional e cultural de europeus e, em partes da Colômbia, Venezuela e outros países, uma área de extrema mestiçagem entre negros, brancos e indígenas. No México, América Central e nos países andinos, por sua vez, temos países com uma presença fortíssima de mestiços e índios, formando um verdadeiro “arco indígena” no continente.

Mas seriam os latino-americanos ocidentais? Até pouco tempo atrás, a questão dificilmente se colocaria. A América Latina era um continente de pobreza, desigualdade social, ditaduras militares, instabilidade e atraso. Além disso, no imaginário do mundo ocidental, os latino-americanos eram essencialmente índios, negros e mestiços com hábitos estranhos e suas estruturas políticas e bases culturais tinham vindo de Portugal, da Espanha e do universo católico, pelo que não podiam ser levadas muito a sério e nem ser considerados parte de “nós”. Além disso, a distância geográfica da América Latina dos centros de poder mundial sempre tornou o continente uma área marginal no pensamento geopolítico mundial, a quem ninguém prestava muita atenção (Cairo, 2008).

Para completar o quadro, era difícil considerar a América Latina como parte do Ocidente, já que ela se constituía no “outro” privilegiado da América do norte, essa sim verdadeiramente ocidental. Frente a progresso, democracia e maciças ligações culturais, políticas e populacionais com a Europa, havia atraso, ditaduras e costumes estranhos. Ao sul do Rio Grande, começava outro mundo, que não podia ser confundido com os Estados Unidos e o Canadá e que poderia ser chamado, no máximo, de “Terceiro Mundo do Ocidente” (Rouquié, 1995: 25).

No trabalho de Huntington (1997: 52-53), por exemplo, a América Latina não é classificada como ocidental devido à presença residual das culturas indígenas e, especialmente, pela cultura corporativista e autoritária que aí surgiu, a partir do catolicismo. A América Latina seria, assim, uma civilização separada do Ocidente, mas intimamente ligada a ele e que, se fizesse o “dever de casa” (aproximando-se

do ideal liberal e se tornando mais protestante e menos católica) poderia um dia a ele se incorporar. Ferguson (2012: 150-202) repete a mesma argumentação, com tons levemente diversos.

Posteriormente, Huntington (2004) polemizou ainda mais e apresentou sua tese de que a imigração mexicana (e latino-americana em geral) para os Estados Unidos representaria um primeiro passo na “desocidentalização” desses, já que os mexicanos trariam valores não ocidentais para o coração dos Estados Unidos. Como era de se esperar, essa tese causou polêmicas intensas e indica os limites desse autor para a ideia da América Latina como parte do Ocidente.

Do mesmo modo, como indicado por Ayerbe (2003), a visão culturalista de Huntington e outros conservadores norte-americanos se baseia na ideia de que o capitalismo liberal só pode se desenvolver plenamente em contextos culturais propícios e que esse capitalismo é a única forma possível de “civilização”, no sentido de algo superior ao resto. Assim, nas entrelinhas, Huntington acaba por misturar visões de “civilização” dentro de sua visão ultraconservadora e neoliberal.

Contudo, se pensamos em longo prazo e com nosso “tipo ideal” em mente, a questão adquire contornos diferentes. A América Latina tem, com certeza, muitas especificidades que fazem dela uma região onde a cultura e a civilização oriundas da Europa se implantaram com muito menos força do que na América do Norte. Grande parte da população originária permaneceu, tanto em termos físicos como culturais, e as sociedades latino-americanas sempre foram mais áreas de exploração pura e simples do que um lugar onde os europeus tenham procurado recriar com precisão as suas sociedades de origem. Isso, aliás, se deu porque a exploração do negro e do índio eram fundamentais para o sucesso econômico dos colonizadores, o que também aconteceu, aliás, no sul dos Estados Unidos.

No entanto, esse é um continente onde houve uma transposição e recomposição da cultura europeia de forma muito mais acentuada do que, por exemplo, na África ou na Ásia. Na Índia ou na Birmânia, grupos de europeus instalaram-se como administradores ou conquistadores por algumas décadas ou até um pouco mais, mas não houve um processo de substituição de populações, crenças e estruturas culturais e políticas, a não ser em mínima parte.

Já na América Latina, a dominação europeia se estendeu por vários séculos e esse tempo foi suficiente para a eliminação (com certeza, lamentável) de boa parte da população indígena, a transferência populacional de dezenas de milhões de europeus para o continente (como colonizadores ou imigrantes) e que a esmagadora maioria dos mestiços formados no cruzamento entre europeus, índios e negros acabassem por se tornar, ao menos culturalmente, mais próximos da matriz europeia do que das suas origens. Claro que a influência das civilizações pré-colombianas e dos escravos trazidos da África continua e não pode ser subestimada (especialmente no arco andino, no México e no Brasil), mas as línguas e as religiões dominantes

na região são as ocidentais, ou seja, o português e o espanhol e o cristianismo, católico e cada vez mais protestante.

Além disso, os Estados latino-americanos foram formados dentro da tradição ocidental de política (ainda que com especificidades óbvias) e suas elites participaram dos mesmos debates e problemas de ordem política e cultural do resto do Ocidente. Os latino-americanos compartilham, com a Europa, língua, religião e uma história comum que não é de iguais, mas, mesmo assim, é paralela. Muitos latino-americanos traçam suas histórias familiares na Europa e não se concebem como alheios a essa origem, ainda que orgulhosamente do continente americano.

Claro que em algumas regiões essa relação de proximidade cultural com o Ocidente é mais forte e, em outras, menos. Nos países andinos e no México, a forte presença indígena e a pobreza faz com que os ocidentais tendam a ver, neles, um “outro” incompreensível e até perigoso. Já na Argentina, no Uruguai ou em parte do Chile, a presença populacional, cultural e institucional europeia é tão forte que não espanta que espanhóis ou italianos se sintam em casa, ainda hoje, em Buenos Aires ou em Santiago. Pelo nosso “modelo ideal” de Ocidente, tais países seriam, sem dúvida, considerados ocidentais, enquanto outros o seriam menos. Talvez não chegue a aceitar plenamente a tipologia de Darci Ribeiro (2007 [1967]) de “povos testemunho” (os originários da América), “povos transplantados” (os europeus que conservaram suas tradições e cultura) e “povos novos” (a fusão original de negros, europeus e indígenas), mas ela não está totalmente equivocada.

Em linhas gerais, contudo, os latino-americanos são mais semelhantes aos norte-americanos e aos europeus (especialmente do sul da Europa) do que parece. Uma cor mais escura com certeza levará a episódios racistas e um espanhol ou norte-americano, ainda hoje, dificilmente pensará num mexicano ou num boliviano como igual. Do mesmo modo, a sobrevivência do mundo pré-colombiano, não europeu e não ocidental, no arco andino e no México é grande demais para ser desconsiderada. Mesmo assim, as pontes culturais, em maior ou menor grau, com a América Latina são as maiores com o que o Ocidente tradicional pode contar dentro do resto do mundo.

Nesse aspecto, compartilho de reflexões de autores como Macedo (2006), Gruzinski (2001) ou Novaes (1999), para quem a cultura ocidental se construiu justamente na descoberta do continente americano. Foi no encontro com um “outro” muito diverso e na tentativa de replicação, na América, da cultura e da sociedade europeias, que se construiu uma nova realidade, uma civilização mestiça, um outro Ocidente que ia além da Europa, mas se remetia a ela. Nesse sentido, esse novo Ocidente se construiu, para usar a terminologia de Darcy Ribeiro, entre os povos “transplantados” e os “novos”, sendo os “testemunhos”, talvez, os menos afetados. De qualquer modo, foi na América que Ocidente deixou de significar Europa e o continente, assim, está mais próximo do que distante dele.

O Brasil também se encaixa nessa equação. Há muito tempo que o país procura uma identidade própria, a qual oscila entre uma civilização tropical totalmente original e uma europeia transplantada no Equador. Na história cultural e literária brasileira, a busca do “verdadeiramente nacional” foi uma constante, numa busca incessante pela criação de mitos nacionais (a união das três raças, a natureza, etc.) que permitissem a identificação do puramente nacional, numa tentativa de se contrapor à cultura da elite, muito influenciada pela Europa e, depois, pelos Estados Unidos. Essa tentativa é, na verdade, um esforço com limites claros. A maior parte dos modernistas brasileiros dos anos 1920, por exemplo, ao mesmo tempo que procuravam identificar o “verdadeiro” Brasil e modernizá-lo, queriam fazer essa modernização justamente para que o país pudesse ser visto, culturalmente falando, como um “igual” dentro do Ocidente. A tensão entre o “puramente nacional” e o pertencimento a uma cultura maior, a ocidental, é uma continuidade no panorama intelectual brasileiro e indica, a meu ver, justamente o óbvio, ou seja, que a cultura brasileira é a soma das duas coisas.

Entender o Brasil culturalmente, contudo, demanda mais do que isso. Correndo o risco das simplificações excessivas e do reducionismo, considero válido pensar o Brasil como uma soma de três “Brasis” diversos, em constante contato e intercâmbio e reunidos pelo mesmo Estado e, acima de tudo, pela língua portuguesa.

O primeiro Brasil é o amazônico, da mescla cultural e populacional entre portugueses, indígenas e outros povos. O segundo é o nordestino, da combinação da influência portuguesa, africana e indígena em diferentes gradações. O terceiro, por fim, é o centro-sul, onde predominam os descendentes dos europeus imigrados nos últimos séculos e no qual hábitos e culturas estão mais próximos da Europa e dos EUA do que nas outras.

O último Brasil se encaixaria no nosso “modelo ideal” de Ocidente, pois, ainda que com enormes especificidades derivadas da aclimação dos europeus e da presença de tantas influências de outros povos, da Ásia, da África e do Oriente, a influência central veio da Europa. Nos hábitos e na cultura, Curitiba ou São Paulo não são, claro, cidades europeias, mas são locais nos quais a cultura europeia ainda é de suma importância e onde as famílias e as pessoas ainda traçam suas origens no velho continente e têm uma história compartilhada com ele.

Já os dois outros “Brasis” se afastam um pouco do nosso “tipo ideal” e são esses “Brasis” os que mais fazem parte da identificação brasileira no exterior, marcada pelas praias, pelo carnaval e pela floresta amazônica, pelo estranho e pelo exótico. Mesmo assim, a soma brasileira parece culturalmente mais próxima do Ocidente do que distante. Da mesma forma que a cultura musical dos negros norte-americanos ou a dos maoris neozelandeses acabaram por se incorporar ao patrimônio da cultura ocidental, o mesmo aconteceu com o sincretismo cultural do carnaval da Bahia ou das festas do Maranhão.

O mais importante, contudo, é que o Estado brasileiro foi formado segundo cânones europeus e a trajetória do Estado e da cultura política brasileira nunca se distanciou em demasia do padrão ocidental mais geral. O país passou de uma monarquia para um liberalismo de fachada e para uma ditadura de direita no entreguerras, na mesma evolução da Europa, especialmente a do sul. Mesmo hoje, a disputa política brasileira se dá nos tradicionais termos de direita/esquerda que marcaram a política ocidental nos últimos séculos e a maneira de pensar e viver dos brasileiros, na média, está mais perto do que longe do Ocidente.

Dessa forma, mesmo com temperaturas mais altas nas ruas, hábitos culturais particulares, e uma formação populacional multicultural e multirracial, o Brasil está, pensando-se em termos mais gerais, mais perto do que distante do Ocidente. Se a Rússia foi uma emanção da civilização europeia ou ocidental na Eurásia, o Brasil foi uma nos trópicos, com todas as suas particularidades. O Brasil não é e nem poderia ser a Europa, assim como não é a Austrália ou o Canadá, mas, dentro das suas especificidades, está mais dentro do que fora do mundo ocidental, formando um paralelismo interessante, aliás, com os Estados Unidos contemporâneos.

Isso, novamente, muda o padrão de relacionamento brasileiro com o mundo nesse momento em que o país adquire nova musculatura no seu desenvolvimento e na sua influência internacional? Provavelmente não. Não mudou no passado, quando o fato de os brasileiros serem culturalmente próximos não diminuiu a visão de europeus e americanos do país como um lugar distante, sem interesse e até a desprezar e não muda hoje, a não ser potencialmente.

Brzezinski, aliás, recupera justamente isso no seu livro mais recente, citado. Ele não incluiu o Brasil no rol de alianças capaz de construir o seu “Ocidente ampliado”, mesmo reconhecendo, em entrevistas posteriores, que o país faz parte da tradição ocidental. E isso por um motivo simples, ou seja, o fato de o Brasil estar longe do coração geopolítico mundial (a Eurásia) e não ter um histórico de engajamento internacional, especialmente com o uso da força. Já que o seu conceito de “Ocidente ampliado” é mais estratégico do que cultural, a exclusão brasileira faz sentido, mas o seu parâmetro de análise é, com certeza, diverso do aplicado por mim neste artigo.

Assim, o interesse brasileiro atual é a redistribuição do poder internacional e, para tanto, a prioridade é a aliança, pacífica, com os outros BRICS para questionar o domínio europeu e americano nas instituições internacionais. O fato de o Brasil ter, contudo, uma cultura próxima da ocidental acaba por permitir um diálogo mais fácil com todos e esse é um potencial que poderia ser explorado, tanto pelo próprio Brasil, como pela Europa e pelos Estados Unidos.

No tocante aos EUA, por exemplo, Luigi Einaudi (2011) produziu um interessante texto a respeito das relações brasileiro-americanas, indicando como tais relações sempre oscilaram entre momentos de extrema aproximação com outros de distan-

ciamento, de admiração e inveja à mágoa e ressentimento. Para ele, no momento atual, quando Brasília tenta criar uma área de hegemonia própria na América do Sul e amplia a sua atuação internacional, é provável que os dois países colidam cada vez mais nos *fora* internacionais e pelo mundo.

Não obstante, segundo ele, não há sinais de confronto aberto ou de diferenças irreconciliáveis. A política brasileira seria a de buscar autonomia frente a Washington, mas não necessariamente o confronto e muito menos no campo militar. Além disso, o autor chama a atenção para um ponto fundamental, ou seja, que Brasil e Estados Unidos pertencem à mesma civilização, a ocidental, e que os dois países são mais parecidos do que diferentes. Essa aproximação cultural, mais a falta de tensão estratégica real, acabariam por facilitar o diálogo e o engajamento de lado a lado e afastar o conflito, o que é, ao menos potencialmente, real.

Do mesmo modo, se é verdade que as proximidades culturais e até afetivas não bastam para cimentar alianças estratégicas ou econômicas mais densas, o simples fato de a cultura europeia ter pontes tão sedimentadas com o continente americano e, especialmente, com os países do Cone sul (em essência, Brasil, Argentina, Chile e Uruguai) acaba por gerar um imenso potencial de entendimento e colaboração. Tal potencial pode, ou não, frutificar em algo mais denso, mas a sua simples existência é um diferencial nas relações internacionais do Brasil e da América Latina (Bertonha, 2006, 2010 e 2011).

### **Conclusões**

Definir uma “civilização” e as suas fronteiras é tarefa das mais ingratas, já que o conceito sempre esteve envolvido em camadas de interesses econômicos e políticos, de preconceitos e sentimentos racistas e outros que tornam difícil quaisquer avaliação mais objetiva. Além disso, a carga de conservadorismo presente na ideia de civilização sempre foi tão grande que a sua abordagem é extremamente perigosa. Não obstante, considero que é uma tarefa que merece ser enfrentada, não obstante todos os riscos envolvidos.

E deve ser enfrentada porque, se é verdade que o mundo não caminha, hoje, para um “choque de civilizações” e que as forças da globalização e do capitalismo global levam a crescente interdependência e diálogo entre os Estados e sociedades, também é verdade que não estamos num mundo uniforme, no qual as diferentes formas de pensar a sociedade e a existência não tenham nenhuma influência. Ou seja, como sempre ocorreu na História, a cultura tem importância no diálogo e no conflito entre os povos e o marco civilizatório é uma forma de pensá-la de maneira mais ampla.

Dessa forma, os vínculos culturais próximos continuam a ter importância como fator de aproximação dos Estados e povos, facilitando, por exemplo, a rápida ab-

sorção da maior parte do Leste Europeu (mas não da Turquia ou de outros países islâmicos) pela União Europeia ou a formação de um MERCOSUL entre os países sul-americanos. Se Huntington se equivocou a imaginar o mundo do século XXI baseado num choque entre as civilizações, e os Estados-Nação continuam a dar o tom nas relações internacionais, o marco cultural e/ou civilizatório talvez não possa ser descartado completamente como um elemento, ao lado de outros, nas relações entre os Estados.

Aliás, ao mesmo tempo que Huntington tinha razão ao afirmar que algumas “linhas de fratura” civilizatórias são especialmente conflituosas, nota-se que alguns dos principais focos de conflito eram e são intra-civilizatórios. Provavelmente, isso ocorre porque os membros de uma civilização estão normalmente mais próximos e interagem entre si mais do que com membros de outra civilização, o que aumenta os conflitos.

Dessa forma, por exemplo, a fratura principal dentro do mundo islâmico hoje não parece ser o conflito com o Ocidente, mas sim quem liderará essa parte do mundo e para qual direção. Isso explica os conflitos internos na Síria, a oposição entre Arábia Saudita e Irão ou a reação dos vários Estados à primavera árabe. Interesses geopolíticos, econômicos e estratégicos podem levar Estados a agirem de forma a ignorar qualquer solidariedade cultural. Aliás, se não fosse assim, o próprio Ocidente não teria vivido tantas guerras civis, como a dos Trinta Anos, as napoleônicas e as duas mundiais.

Além disso, muitas vezes, a proximidade cultural e geográfica pode fazer com que membros de uma dada civilização ou cultura prefiram um relacionamento mais denso com um vizinho distante, próximo ou não culturalmente. Em muitos momentos, a influência à distância parece ser percebida como menos invasiva do que a exercida por um vizinho próximo e mais suportável, em muitos casos, do que a de um povo culturalmente próximo.

Não espanta, assim, que, apesar do Peru ou do Japão serem muito mais próximos ao Brasil ou a China do que aos Estados Unidos, tenham buscado, muitas vezes, a proteção deles para compensar a presença do vizinho. Em alguns casos, a proteção e a influência de um estrangeiro distante parecem ser mais toleráveis do que a de um “primo” próximo.

Em resumo, os Estados-nação continuam a ser os elementos centrais nas relações internacionais, ainda que tendo que lidar a todo o momento com forças transnacionais ou não estatais de crescente importância. E continuam a se relacionar seguindo os padrões de cooperação e conflito tradicionais, como interesses econômicos, de segurança, e outros. A cultura, nesse sentido, continua a ser apenas um elemento que facilita aproximações, ao mesmo potencialmente, e a ideia de civilização para pensá-la de forma mais ampla não deveria ser descartada, *a priori*.

Nesse sentido, a civilização ocidental está claramente em cheque. Depois de um período de dominação global em todos os sentidos, os antigos poderes dominantes da Europa e, depois, os EUA perdem sua hegemonia em ritmo acelerado, ainda que não em nível de colapso. Novos poderes ascendem e os BRICS são o grande destaque, o que leva a naturais temores no velho continente e na América do Norte, o tradicional “Ocidente”.

No entanto, este texto propõe que a decadência do Ocidente pode ser relativizada. Europa, América do Norte, Austrália e Nova Zelândia tendem a perder influência, pelo menos em termos relativos, mas pelo menos dois dos BRICS (Rússia e Brasil) são emanações da cultura europeia (e ocidental) em menor ou maior grau e, portanto, podemos relativizar a decadência desse. Por mais que Moscovo e Brasília busquem espaço, de forma mais incisiva ou pela negociação, e o Ocidente tradicional se incomode em cedê-lo, não há porque este ficar excessivamente alarmado, pois se tratam de Estados e culturas mais parecidos do que distantes.

Isso não implica, como já indicado, ausência de conflitos ou automatismo de alianças. Não obstante, indica potenciais de colaboração a explorar e, mais importante, que a “decadência do Ocidente” não precisa ser dramatizada. Essa observação é importante, até para diluir um pouco o clamor e a exploração do medo pela direita conservadora, sempre pronta a brandir o espectro da decadência ocidental como forma de vencer eleições e implantar as suas agendas próprias.

Dessa forma, afirmamos que existe uma “civilização ocidental” e que esta tem uma história e uma historicidade. Defendemos também que a Europa oriental e a América Latina, com as variações esperadas de país para país, podem ser considerados ou parte de um Ocidente maior ou, no mínimo, civilizações irmãs. Dessa forma, pensando na longa duração, o Ocidente não está em vias de desaparecimento, mas se recriando num novo formato, até geográfico.

Assim, a grande alteração geopolítica, cultural e no “equilíbrio entre civilizações” (se quisermos usar esse termo) no momento atual é a ascensão dos poderes asiáticos, da Índia e, especialmente, da China. Essa ascensão, e da Ásia como um todo, é que representa o verdadeiro desafio de todo o mundo ocidental, incluindo aí a Rússia e a América Latina. O Ocidente e tudo o que ele representa não está em decadência, mas acomodar o renascer das várias civilizações asiáticas dentro de um mundo ainda dominado pelas estruturas ocidentais é o desafio a ser enfrentado, seja da forma que for. A expectativa e a esperança é que essa acomodação se dê por meios pacíficos e que a hipótese de Huntington de “choque de civilizações” não acabe por se revelar verdadeira.

## Referências

- Ayerbe, L. F. (2003). *O Ocidente e o “Resto”: a América Latina e o Caribe na Cultura do Império*. Buenos Aires: Centro Latino-americano de Ciências Sociais.
- Bertonha, J. F. (2006). *Geopolítica e Relações Internacionais na Virada do Século XXI: uma História do Tempo Presente*. Maringá: Eduem.
- Bertonha, J. F. (2009). *Rússia: Ascensão e Queda de um Império: Uma História Geopolítica e Militar da Rússia, dos Czares ao Século XX*. Curitiba: Juruá.
- Bertonha, J. F. (2010). “O fim da hegemonia americana na América do Sul? Rússia, China e União Europeia como actores regionais?”. *Negócios Estrangeiros* (Portugal) 18: 121-141.
- Bertonha, J. F. (2011). *Geopolítica, Defesa e Desenvolvimento: a Primeira Década do Século XXI na América Latina e no Mundo*. Maringá: Eduem.
- Braudel, F. (1988). *O Espaço e a História no Mediterrâneo*. São Paulo: Martins Fontes.
- Brzezinski, Z. (1997). *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York: Harper Collins.
- Brzezinski, Z. (2012). *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*. New York: Basic Books.
- Cairo, H. (2008). “A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia”. *Cadernos do Centro de Relações Internacionais* (Salvador) n°21 pp. 221-237.
- Coker, C. (2011). *Cultural Dialogue: the Western Encounter with ‘the Rest’*. International Security Programme Paper ISP PP 2011/07. London: Chatham House.
- Diligensky, G. e Sugrov, S. (2000). *The “West” in Russian Mentality*. Moscow: Institute of World Economy and International Relations.
- Einaudi, L. (2011). “Brasil e Estados Unidos: a necessidade de um engajamento estratégico”. *Strategic Forum* n° 266, pp. 1-15.
- Elling, I. (2008). *Western Values and a More Suitable World for Russia*. Riga: International Centre for Defense Studies.
- Farret, R. L. e Pinto, S. R. (2011). “América Latina: da construção do nome à consolidação da ideia”. *Topoi*, 12 (23), pp. 30-42.
- Ferguson, N. (2012). *Civilización. Occidente y el Resto*. Buenos Aires: Debate.
- Gruzinski, S. (2001). *O Pensamento Mestiço*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Gueneé, B. (1981). *O Ocidente nos Séculos XIV e XVI: Os Estados*. São Paulo: Pioneira/Edusp.
- Gvosdek, N. (2007). “Russia: “European but Not Western? ”, *Orbis*. 51 (1), pp. 129-140.

- Huntington, S. (1997). *O Choque das Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Huntington, S. (2004). *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster.
- Khana, P. (2008). *O Segundo Mundo: Impérios e Influências na Nova Ordem Global*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- Kulczycki, J. (2006). "Eastern Europe in Western Civilization textbooks: The example of Poland". *The History Teacher*. 38 (2), pp. 153-177.
- Lukin, A. (2003). "Russia between East and West: Perceptions and Reality" Paper presented at the *Joint Session of the European Consortium for Political Research*. (Edinburgh, 28 March-2 April 2003). Disponível em <http://www.brookings.edu/fp/cnaps/papers/lukin20030328.pdf>. Acesso em 6/11/2012.
- Macedo, H. M de (2006). "Oriente, Ocidente e ocidentalização. Discutindo conceitos". *Revista da Faculdade de Seridó*. 1 (1), pp. 1-22.
- Moulioukova, D. (2011). *Europe as the Idea, Model and Reality: Complex Nature of Europe's Significance for Russia*. Miami: Jean Monnet Chair of the University of Miami.
- Nemo, P. (2004). *O que é o Ocidente*. São Paulo: Editora da UNESP.
- Novaes, A. (1999). "A outra margem do Ocidente" in *A Outra Margem do Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras, pp. 7-14.
- O'Loughlin, J. e Talbot, P. (2005). "Where in the World is Russia? Geopolitical perceptions and preferences of ordinary Russians". *Eurasian Geography and Economics*, 46 (1), pp. 23-50.
- Ribeiro, D. (2007). *As Américas e a Civilização: Processo de Formação e Causas do Desenvolvimento Desigual dos Povos Americanos*. São Paulo: Companhia das Letras. (1. ed., 1967)
- Rouquié, A. (1995). *O Extremo Ocidente: Introdução à América Latina*. São Paulo: Edusp.
- Rufin, J. C. (1991). *O Império e os Novos Bárbaros*. Rio de Janeiro: Record.
- Said, E. (1995). *Cultura e Imperialismo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Trenin, D. (2006). "Russia leaves the West". *Foreign Affairs*, 85 (4), pp. 87-93.
- Weber, M. (2001). "'Objetividade' do conhecimento na ciência social e na ciência política" in *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, pp. 107-15.
- Zhebit, A. (2003). "A Rússia na ordem mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um polo autônomo num mundo multipolar?". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46 (1), pp. 153-181.

# Evolução Orçamentária e a Efetividade de sua Execução: O Caso da Marinha Brasileira

Bruno Albuquerque e Silva

*Capitão de Corveta da Marinha Brasileira. Graduado em Ciências Navais com especialização em Administração de Sistemas Gerenciais. Frequentou cursos de especialização e aperfeiçoamento no Centro de Instrução Almirante Wandenkolk, na Escola de Guerra Naval e na Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro.*

Sérgio Argolo Bezerra

*Professor Assistente da Universidade Federal do Rio de Janeiro.*

## Resumo

Este artigo tem por objetivo verificar a existência de eventuais distorções e descompassos entre o orçamento planejado e o que foi efetivamente executado, atinentes aos recursos destinados à Esquadra Brasileira. Para tanto, utilizou-se o estudo de caso como estratégia de pesquisa, buscando-se apresentar os principais conceitos e características do planejamento orçamentário e a evolução dos orçamentos da organização em lide no período entre 2006 e 2012, sob a ótica do Planejamento Orçamentário Governamental. Em um segundo plano, esta pesquisa realiza um cotejamento entre os gastos em Defesa Nacional realizados pelos países componentes do bloco BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), ressaltando aspectos geopolíticos presentes no Sistema Internacional. Apresenta uma análise comparativa entre o planejamento orçamentário da Marinha Brasileira e a sua execução nos últimos sete anos, com a coleta e análise de dados disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e no Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD). Os resultados alcançados no presente trabalho sugerem que, à luz da literatura existente e dos cotejamentos efetuados, no período analisado, a execução do planejamento orçamentário da Esquadra sofreu reverses, em decorrência da não contemplação da totalidade do orçamento planejado. Ainda assim, mostra-se patente a importância do bom planejamento em todas as fases do processo, alinhado à Política de Defesa Nacional (PDN), à Estratégia Nacional de Defesa (END), e ao Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), em qualquer cenário.

## Abstract

***Budgetary Evolution and Implementation Efficacy: The Case of the Brazilian Navy***

*This article aims at verifying occasional distortions and drifts regarding the planned budget and what was effectively carried out referent to the resources allocated to the Brazilian Navy Fleet. As research strategy, the case study was chosen so as to present the main concepts and characteristics of budget planning and the evolution of the budgets in the organization under study, from 2006 to 2012, from the perspective of the Government Budget Planning. Parallel to this, the research establishes a comparison of the expenditures on National Defense implemented by the BRICS countries (Brazil, Russia, India, China and South Africa), highlighting geopolitical aspects present in the International System. A comparative analysis is shown between the Brazilian Fleet budget and its accomplishment in the last seven years, with the collection and analysis of available data from the Integrated System of Financial Administration of the Federal Government (SIAFI) and in the System Monitoring Director Plan (SIPLAD). The outcomes of this article suggest that, according to the existing literature and the comparisons made during the period analyzed, the execution of the Navy budget planning went through some setbacks, due to the non accomplishment of the whole planned budget. Yet, the importance of good planning in all stages of the process, proves to be evident, lined up with the National Defense Policy (PND), to the Defense National Strategy (END), and to the Brazilian White Paper on Defense (LBDN), on any scenario.*

## Introdução

A Defesa Nacional é exemplo clássico de um bem público e, por si só, representa um tipo de falha de mercado, onde ao Estado cabe o provimento privativo e direto deste bem. Em seu provimento, verifica-se a existência de um monopólio institucional intrínseco às tarefas do Estado, visto que não cabe à iniciativa privada a delegação desse serviço (Giambiagi e Além, 2008).

Diante da realidade exposta acima, o orçamento destinado ao custeio e investimentos realizados no âmbito das Forças Armadas, especialmente, os destinados aos meios operativos pertencentes à Esquadra da Marinha do Brasil, em regra, depende dos repasses provenientes da União.

Em verdade, os gastos militares resultam, direta ou indiretamente, em externalidades positivas como: a formação e especialização de capital humano – como fator de produção –, o desenvolvimento de novas tecnologias através dos programas militares de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) – por exemplo, o processo de enriquecimento de urânio e geração de energia nuclear –, aumento das exportações de material bélico para países em desenvolvimento – atuando de forma positiva na Balança Comercial –, bem como o aumento da demanda agregada (Benoit, 1973; Weede, 1983; Júnior, 2004).

Vale salientar a importância do orçamento como processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho. Desta forma, ajusta o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar contínua e oportuna liberação de recursos, tanto no desenvolvimento da Estratégia Nacional de Defesa (END), quanto no Plano de Articulação e de Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB) (Brasil, 2011b; Giacomoni, 2010). Frente a esse contexto, este estudo tem por objetivo central verificar a existência de eventuais distorções e descompassos entre o orçamento planejado, e o que foi efetivamente executado, atinentes aos recursos destinados à Esquadra Brasileira. A questão de pesquisa formulada é: Há ocorrência de descompasso entre o orçamento planejado e o executado dos recursos destinados à Esquadra?

A justificativa desse estudo encontra respaldo nos recorrentes cortes orçamentários imputados à Força nos últimos exercícios e que enseja, dessa forma, descontinuidade dos planos e programas em execução.

Faz-se constar que o estudo em pauta encontra, também, aderência no cenário atual das relações internacionais em que são discutidas: a reforma da “Governança Global”, o novo papel que o bloco composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) vão desempenhar na economia global, e reformas no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial e no Conselho de Segurança da ONU (AAVV, 2011; Índia, 2012; Larionova e Kirton, 2012).

Além disso, o tema em tela se enquadra, de maneira singular, no contexto político nacional vigente, diante das recentes discussões levantadas pelo governo, sobre

mudanças a serem efetuadas na forma de planejar as políticas públicas, inclusive no PPA 2012-2015, denominado Plano “Mais Brasil”. Tais mudanças envolvem alterações da metodologia de planejamento governamental, nos conceitos e na abordagem, fato este que deixa patente a relevância atribuída à metodologia de planejamento (Oliveira, 2011).

A presente pesquisa está estruturada com uma breve introdução, seguido de uma revisão teórica e metodológica como referência para a análise e apresentação dos resultados decorrentes. Por fim, seguem as considerações finais.

## **Marco Teórico**

### *Planejamento e Orçamento no Setor Público*

O conceito de planejamento evoluiu desde a época da Administração Científica de Taylor, no início do século passado com a publicação do livro *Princípios da Administração Científica* em 1911, em que planejamento tinha o sentido de “estudo minucioso do trabalho do operário e o estabelecimento do método” (Taylor, 1970; Chiavenato, 1983).

Segundo Sanvicente (2000: 16), planejar é estabelecer com antecedência ações a serem executadas, estimar recursos que serão necessários e alocados, assim como, atribuir as responsabilidades em relação a um período futuro pré-determinado. Desta forma, é possível identificar a existência de oportunidade e restrições tanto no âmbito interno quanto externo da organização.

Utiliza-se o termo planejamento para definir um conjunto previamente ordenado de ações necessárias para se obter um resultado futuro desejado. Então, pode-se dizer que planejamento é um processo em que se utilizam os recursos disponíveis para transformar o conhecimento em ação, baseado em estudos prévios do impacto futuro das ações adotadas no presente (Tavares, 2005).

No plano orçamentário, de acordo com Lino Martins (2004), o orçamento público é conceituado como um instrumento da moderna Administração Pública para realizar atos preventivos e autorizativos de despesas em um exercício. Está intimamente ligado à idéia de soberania popular, em que o povo, através de seus representantes, aprova os gastos que o Estado irá realizar durante o exercício.

Para Gaston Jèze (1928) “O orçamento é essencialmente um ato político. É um plano de ação”. A definição de orçamento adotada na Marinha do Brasil é: “O Orçamento Público é um instrumento de planejamento da ação governamental que fixa as despesas e estima as receitas que serão arrecadadas por meio de tributos, quais sejam, impostos, taxas e contribuições de melhorias” (Brasil, 2009: 1-1).

A Carta Magna Brasileira de 1988 enfatizou o controle dos projetos pelo poder legislativo e o orçamento-programa, onde o Estado realiza um planejamento sistema-

tizado e analítico, de médio e longo prazos, a fim de melhor gerenciar os recursos e os gastos públicos.

O Estado brasileiro exerce os papéis de regulador, financiador e agente produtor. Dentre eles, o de regulador merece destaque e engloba as três funções clássicas de alocação, distribuição e estabilização, também denominadas “funções do orçamento”. O governo, por meio das políticas fiscal, monetária, creditícia, cambial e de comércio exterior, atua a fim de corrigir as falhas de mercado existentes que impedem a ocorrência da situação conhecida como ótimo de Pareto<sup>1</sup> (Giambiagi e Além, 2008; Musgrave, 1974; Giacomoni, 2010).

O novo PPA 2012-2015 sofreu alterações em sua estrutura e linguagem. No Plano “Mais Brasil”, o binômio atual de Programa de Governo/Ação Orçamentária foi substituído pelo trinômio Programa Temático/Objetivos/Iniciativas (Brasil, 2012). Ressalte-se que no Estado moderno, onde é privilegiado o instituto da representação, o orçamento é um instrumento de participação popular, propiciando o controle social, que é um dos fundamentos que integram a base de sustentação do modelo proposto no Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (Lima, 2009).

Visto que no bojo desta análise procura-se verificar a efetividade da execução dos orçamentos da Esquadra, utilizar-se-á da definição proposta por Aragão (1997: 108), “(...) efetividade refere-se à relação, ao longo do tempo, entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos, sendo, muitas vezes, descrita como uma dimensão qualitativa do resultado (o valor social do produto)”. Assim, a efetividade pode ser entendida como a correspondência entre a implementação de uma ação ou programa, previamente planejados, e o alcance do seu objetivo, tendo por referência os impactos e resultados no seu público-alvo.

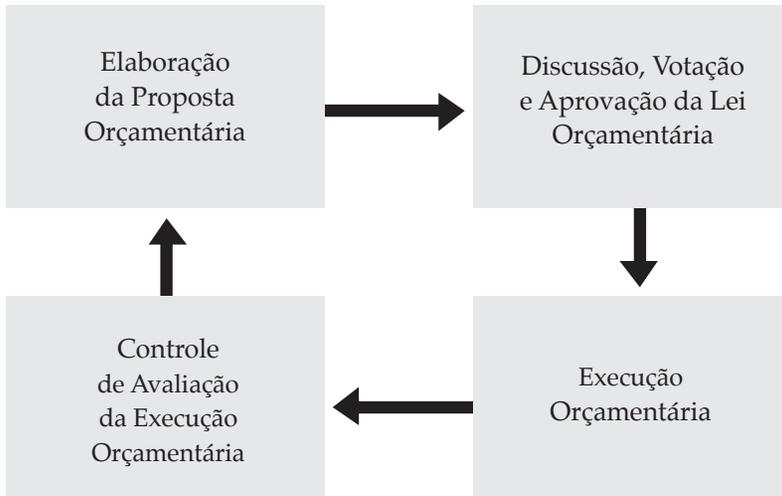
Nesse diapasão, Orçamento Público é um instrumento de planejamento materializado pela Lei Orçamentária, onde o governo, em quaisquer de seus níveis, relaciona, de forma legal, o seu programa de trabalho, que contém planos de custeio, investimentos, inversões e obtenção de recursos, tudo para o preenchimento de suas necessidades funcionais em prol dos cidadãos e da sociedade (Giacomoni, 2010; Kohama, 2006).

O processo orçamentário, também denominado ciclo orçamentário, envolve quatro etapas: elaboração da Proposta Orçamentária; discussão e aprovação da Lei de Orçamento; execução Orçamentária e Financeira; e controle. O desenrolar do processo, que somente existe em estado dinâmico, pode ser apresentado na forma do diagrama abaixo representado (Giacomoni, 2010).

---

1 A situação de ótimo de Pareto, de maneira simplista, é retratada na literatura como: [...] “ninguém pode melhorar sua condição, sem causar prejuízo a outros agentes” (Giambiagi e Além, 2008: 4).

**Figura 1** – Diagrama do Processo Orçamentário



Fonte: Giacomoni (2010).

De certo, a Constituição Federal (CF) de 1988 demanda a integração entre planejamento e orçamento, e em seu Art.º 165, determina a realização do orçamento público através de três Instrumentos Constitucionais de Planejamento:

- Plano Plurianual de Investimentos (PPA)

Elaborado no primeiro ano de mandato do governo eleito, se estende aos próximos quatro anos. É o instrumento pelo qual o governo ordena suas ações com a finalidade de atingir seus objetivos e suas metas. É instituído por lei, e estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas referentes a programas de duração continuada, despesas correntes (Giacomoni, 2010; Kohama, 2006).

- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Tem a finalidade principal de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal, de investimento das empresas estatais e da seguridade social. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA (Giacomoni, 2010; Kohama, 2006).

De acordo com o §2.º do art.º 165 da CF, a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre

as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

- Lei de Orçamento Anual (LOA)

Visa a concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO. Compreende os três tipos distintos de orçamentos: Orçamento Fiscal; Orçamento de Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas (Giacomoni, 2010; Kohama, 2006).

Relembra-se que os orçamentos públicos são objetos de controle, que salvo melhor juízo, é a verificação do cumprimento do orçamento sob o ponto de vista legal e do cumprimento dos programas de trabalho nele elencados (Santos, 2001).

Esta fase do orçamento público, recentemente, foi valorizada e reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu punições ao não cumprimento das leis orçamentárias e aumentou a transparência das contas públicas, aumentando o número de pessoas com acesso a elas e em condições de analisá-las e apontar eventuais desconroles (Brasil, 2000).

A partir da Lei n.º 4320/1964<sup>2</sup> e com o advento da LRF, o orçamento ganhou mais *status* com a implementação do Orçamento-Programa, integrado aos sistemas de contabilidade pública (Matias-Pereira, 2010).

Nesta modalidade de orçamento, em sua forma de apresentação, os recursos financeiros destinados a cada unidade gestora devem estar vinculados direta ou indiretamente aos objetivos e metas a serem alcançados. O emprego desses recursos deve ocorrer racionalmente para se atingir o maior grau de bem estar social possível (Kohama, 2006).

O orçamento-programa possui como principais características: “agregação das unidades organizacionais, com funções e subfunções comuns; identificação de custos por função e subfunção; e decisão sobre quais serão os resultados esperados das unidades” (Matias-Pereira, 2010: 276).

Os elementos essenciais do orçamento-programa são: os *Objetivos e Propósitos* almejados; os *Programas*; os *Custos* atrelados aos programas; e os *Indicadores de Desempenho* (Giacomoni, 2010: grifos dos autores).

### ***Planejamento Orçamentário na Marinha do Brasil***

O orçamento-programa adotado pela Marinha do Brasil consagrou a integração entre planejamento e orçamento público sendo, por vezes, indistinguível do planejamento orçamentário moderno.

---

2 A Lei n.º 4320/1964 estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no artigo 5.º, inciso XV, letra b, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Conforme Brasil (2009), os documentos condicionantes no processo orçamentário da Marinha do Brasil são:

Plano Plurianual (PPA);	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
Lei Orçamentária Anual (LOA);	Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964;
Decreto de Programação Orçamentária e Financeira <sup>3</sup> ;	Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 <sup>4</sup> ;
Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF);	Estratégia Nacional de Defesa (END) <sup>5</sup> ;
Plano Estratégico da Marinha (PEM) <sup>6</sup> ;	Orientações do Comandante da Marinha (ORCOM) <sup>7</sup> ;
Orientações Setoriais (ORISSET) <sup>8</sup> ;	Programa de Reaparelhamento da Marinha (PRM) <sup>9</sup>
Plano de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Marinha (PDCTM) <sup>10</sup> ;	Elementos de Planejamento Logístico <sup>11</sup> ;
Jurisprudência do TCU <sup>12</sup> .	

3

---

3 Este Decreto dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o respectivo exercício.

4 Este Decreto dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

5 A END é focada em ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva modernizar a estrutura nacional de Defesa, atuando em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa, e política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

6 O PEM enuncia as Diretrizes de Planejamento Naval (DiPNav) em nível estratégico. Além disso, estabelece diretrizes decorrentes, que devem orientar e condicionar planejamentos e ações relacionadas visando ao preparo e à aplicação do Poder Naval, em sintonia com as necessidades estratégicas identificadas.

7 As ORCOM, que é um reconhecido instrumento da Alta Administração Naval, têm o propósito de nortear as principais ações a serem empreendidas, em um determinado período, na visão do CM.

8 As ORISSET têm o propósito de transmitir às OM subordinadas a cada Órgão de Direção Setorial as ações decorrentes, estabelecidas a partir das ORCOM e das DiPNav, que deverão nortear

Ressalte-se que, desde 1963, existe na Marinha do Brasil uma ferramenta de planejamento, execução e controle, inerente às gestões orçamentária e financeira, visando à adequação dos recursos disponíveis às necessidades da Marinha do Brasil, o Plano Diretor (PD) (Brasil, 2009).

Adicionalmente, a Marinha do Brasil, para apoiar as atividades inerentes à dinâmica do PD, conta com o Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD), que é o instrumento responsável por harmonizar o Sistema do Plano Diretor (SPD) ao “Sistema de Planejamento Governamental” (SPOF - Sistema de Planejamento e Orçamento Federal; SIOP - Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento; e SIGPlan - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento).

Paralelamente à montagem do Plano de Ação (PA), a área econômica do Governo Federal elabora a Proposta de Lei Orçamentária e a encaminha ao Congresso Nacional, para ser votada. Posteriormente, a LOA aprovada é sancionada pelo Presidente da República. Ao longo do processo, o Conselho do Plano Diretor (COPLAN) pode ser reunido para adaptar o PA aos novos limites de créditos, e consequentemente alinhar o SPD ao “Sistema de Planejamento Governamental”.

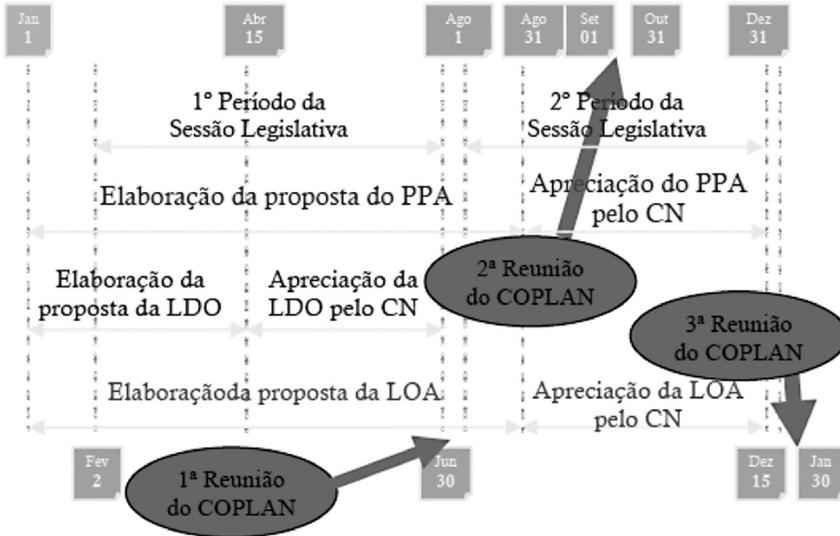
A Figura 2 ilustra, cronologicamente, quando ocorrem as reuniões do COPLAN. As referidas reuniões serão convocadas, pelo seu presidente, desde que haja necessidade em decorrência de alterações supervenientes dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), sempre após o término do prazo para a apreciação de cada um dos instrumentos.

---

o planejamento e as ações das OM subordinadas, de modo a assegurar o máximo aproveitamento dos recursos do Setor.

- 9 O PRM visa a estabelecer a configuração e o dimensionamento dos meios necessários ao preparo e emprego do Poder Naval brasileiro, bem como orientar o planejamento de suas obtenções.
- 10 O PDCTM tem o propósito de estabelecer o conhecimento dominado e orientar o esforço a ser despendido na execução das atividades do Sistema de Ciência e Tecnologia da Marinha.
- 11 Elementos de Planejamento Logístico é uma publicação que tem como propósito disseminar informações sobre as estruturas de caráter operativo e de apoio existentes na Marinha do Brasil, e decisões da Alta Administração Naval afetas a esses Setores.
- 12 O TCU (Tribunal de Contas da União) por meio de súmulas, acórdãos e instruções normativas, estabelece parâmetros que norteiam os agentes responsáveis pela gestão de recursos públicos de qualquer natureza.

**Figura 2** – As Reuniões do COPLAN e os Prazos do PPA, LDO e LOA



Fonte: Adaptado de Albuquerque *et al.*, 2008.

### A Esquadra Brasileira e seu Papel Constitucional

O Brasil, por ser um país de dimensão continental, marítimo, de extenso litoral e por possuir o domínio de águas jurisdicionais extensas, denominada “Amazônia Azul”, pode e deve priorizar o seu planejamento de defesa, dentre outras áreas, na Amazônia Azul (Brasil, 2005).

A Política de Defesa Nacional deixa patente a importância da Amazônia Azul, conforme apresentado abaixo:

“O mar sempre esteve relacionado com o progresso do Brasil, desde o seu descobrimento. A natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica que representa o Atlântico Sul.

A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar permitiu ao Brasil estender os limites da sua Plataforma Continental e exercer o direito de jurisdição sobre os recursos econômicos em uma área de cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, região de vital importância para o País, uma verdadeira “Amazônia Azul”.

Nessa imensa área estão as maiores reservas de petróleo e gás, fontes de energia imprescindíveis para o desenvolvimento do País, além da existência de potencial pesqueiro.

A globalização aumentou a interdependência econômica dos países e, consequentemente, o fluxo de cargas. No Brasil, o transporte marítimo é responsável por movimentar a quase totalidade do comércio exterior” (Brasil, 2005: 4).

A Amazônia Azul representa uma área de grande importância política e econômica, nevrálgica para o desenvolvimento do país, visto que 96% dos produtos exportados e 88% dos produtos importados são transportados por via marítima (ANTAQ, 2011). Pode-se constatar que o tamanho da Amazônia Azul corresponde, em medida de área (m<sup>2</sup>), à Amazônia verde brasileira.

“Hoje, os espaços marítimos brasileiros atingem aproximadamente 3,5 milhões de km<sup>2</sup>. O Brasil está pleiteando, junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a extensão dos limites de sua Plataforma Continental, além das 200 milhas náuticas (370 km), correspondente a uma área de 963 mil km<sup>2</sup>. Após serem aceitas as recomendações da CLPC pelo Brasil, *os espaços marítimos brasileiros poderão atingir aproximadamente 4,5 milhões de km<sup>2</sup>. Uma área maior do que a Amazônia verde*. Uma outra Amazônia em pleno mar, assim chamada, não por sua localização geográfica, mas pelos seus incomensuráveis recursos naturais e grandes dimensões” (Marinha do Brasil, grifos dos autores).

Ressalte-se que a organização militar (OM) do Setor Operativo da Marinha do Brasil, que é, efetivamente, responsável pela proteção da Amazônia Azul é o Comando-em-Chefe da Esquadra, mais comumente denominada Esquadra ou ComEmCh dentro da Força.

Faz-se mister analisar a missão do Comando-Em-Chefe da Esquadra:

“O Comando-em-Chefe da Esquadra *tem por propósito a manutenção das Forças subordinadas no mais elevado grau de aprestamento para as operações navais de guerra*, de acordo com o Decreto 16.623, de 1.º de outubro de 1924. Para a consecução de seu propósito, cabem ao Comando-em-Chefe da Esquadra as seguintes tarefas:

e) supervisionar, no âmbito da Esquadra, o emprego dos recursos necessários ao aprestamento das Forças e Órgãos subordinados” (Comando-Em-Chefe da Esquadra, grifos dos autores).

Faz-se constar que, também, no cenário geopolítico internacional, já há algum tempo, está em curso uma estratégia de inserção soberana do país como uma Nação democrática, ciente de sua importância como potência emergente e demandante de uma cadeira permanente no Conselho de Defesa da ONU. (Lavrov, 2012; Desai, 2012)

Neste estudo o Programa Temático: 2058 - Política Nacional de Defesa assume papel de destaque, em virtude do enfoque geopolítico acima exposto.

A Marinha do Brasil está inserida nesse Programa Temático, cabendo à instituição cinco Objetivos, dos quais ressalte-se o:

“Objetivo: 0523 - Elevar a capacidade operativa da Marinha para o cumprimento de sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias, por meio do seu preparo e emprego” (Brasil, 2012).

Por oportuno, merece ser desdobrado o Objetivo 0523 do PPA 2012-2015.

**Tabela 1** – Objetivo: 0523 do PPA 2012-2015

---

**OBJETIVO: 0523**

Elevar a capacidade operativa da Marinha para o cumprimento de sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias, por meio do seu preparo e emprego.

**Metas 2012-2015**

- *Alcançar índice de 80% dos meios operativos da Marinha do Brasil na condição “Pronto para operar”*
- Prover formação e capacitação de militares e servidores civis

**Iniciativas**

- *01ZM - Prestamento dos meios operativos*
- 01ZN – Formação e capacitação de recursos humanos da Marinha
- 01ZQ - Logística operacional da Marinha

---

Fonte: Adaptado do Anexo I de Brasil, 2012 (grifo dos autores).

Em função da similaridade entre a missão da Esquadra e o Objetivo supra, pode-se afirmar que a Esquadra Brasileira atuará como um instrumento direto para o alcance da meta grifada na tabela acima.

A necessidade de se esmiuçar o planejamento orçamentário da Esquadra e verificar a efetividade de sua execução, em face da relevância e compatibilidade entre a missão atribuída a esta organização e os objetivos/ metas/ iniciativas do PPA supracitados, justifica a realização desta pesquisa.

### **Metodologia**

A estratégia de pesquisa adotada é o estudo de caso, com a utilização de técnicas diretas: comparações, observações e análises de atos e fatos, bem como a vinculação e a interdependência dos mesmos.

O estudo de caso é pertinente neste estudo, tendo em vista tratar-se de uma investigação empírica acerca de um determinado fenômeno em particular, nesse caso, os recorrentes cortes orçamentários no Setor Operativo da Marinha do Brasil.

---

Utilizou-se a taxonomia apresentada por Vergara (2007), que a qualifica quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, é uma pesquisa descritiva e exploratória, e uma pesquisa bibliográfica e documental quanto aos meios. Entretanto, este estudo não tem a pretensão de analisar quais os motivos, sejam estes políticos ou econômicos, referentes a conjunturas nacionais ou internacionais, cenários de recessão econômica internacional ou retração do crescimento nacional, entre outros possíveis ocorridos durante os últimos sete exercícios (2006 a 2012), que nortearam as decisões dos atores do processo orçamentário da Marinha do Brasil, mas sim de que forma os cortes orçamentários refletiram na espinha dorsal do Setor Operativo da Marinha do Brasil.

## **Análise e Resultados**

### *A Dotação Orçamentária da Defesa Nacional Face ao Atual Cenário Político-Econômico Internacional*

Ao se analisar o Patrimônio de uma nação, há que se reportar ao valor da riqueza patrimonial do Estado, mensurado por meio do PIB, onde o orçamento possui papel de destaque no desenvolvimento da economia do país.

O Brasil, em especial, possui uma economia com valor internacional considerado por sua riqueza, atualmente, em torno de 2,13 trilhões de dólares (USD), segundo o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ocupando a sexta posição dentre os países integrantes do G-20 (Grupo de países que possuem as maiores economias do mundo). Ademais, pode-se somar à riqueza nacional a camada pré-sal, constituída de reservas petrolíferas e “bolsões” de Gás Natural, descoberta na Amazônia Azul e ainda não explorada em sua totalidade.

Por seu potencial futuro, o Brasil despontou como uma potência mundial integrando o grupo de países denominado BRICS (abreviação para Brasil, Rússia Índia, China e África do Sul), que é o grupo de países considerados de economia emergente e com grande influência entre as maiores potências econômicas mundiais.

Faz-se constar que os BRICS, juntos, contam com mais de 40% da população global, quase 30% do total de terra do planeta, e mais 25% do PIB mundial (em termos de Paridade do Poder de Compra - PPC), bem como conta com aproximadamente 45% da força de trabalho mundial. Os cinco países juntos detêm aproximadamente 11% das reservas globais de “petróleo cru”, 29% das reservas de gás natural, e 43% das minas / depósitos de carvão. Ademais, os BRICS são responsáveis por 28% da produção mundial de petróleo, 22% da produção de gás natural e 65% da de carvão. (Índia, 2012: 1; Bhojwani, 2013)

Cabe ressaltar que apesar de a dimensão econômica ter sido o fato gerador mais importante na criação desse grupo, a dimensão política passou a desempenhar um papel fundamental na tentativa de harmonização de posições em temas das rela-

ções internacionais, principalmente quanto à aspiração do Brasil em ocupar uma cadeira como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Conforme citado no *Policy Brief* do Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral do Centro de Estudos e Pesquisa BRICS (AAVV, 2011), a dimensão político-estratégica, inerente ao posicionamento dos BRICS, toma um vulto cada vez mais decisivo no cenário internacional:

“Neste aspecto, a participação do Brasil, Índia e África do Sul está hoje intimamente associada à visão de que os países em desenvolvimento, após o término da Guerra-Fria, passaram a ter um maior papel nas questões internacionais e que a “governança global” necessita ser reformada para espelhar essa realidade, inclusive com a expansão dos membros-permanentes do Conselho de Segurança da ONU” (AAVV, 2011: 6).

Há que se destacar que os orçamentos dos países em desenvolvimento devem acompanhar a potencialidade e a capacidade futura dos componentes da riqueza pública, inseridas numa avaliação estratégica das ameaças: conjunturais, e daquelas resultantes da simulação de cenários futuros, inerentes a Soberania e Defesa Nacional.

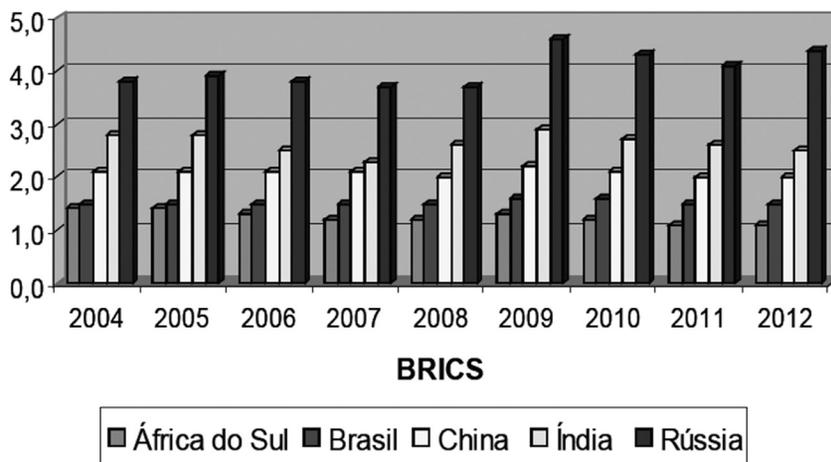
O Brasil, de acordo com a Tabela 2, possui gastos de defesa da ordem de 1,5% do PIB, ficando apenas à frente da África do Sul dentro do BRICS no tocante a gastos e investimentos em defesa.

**Tabela 2 – Gastos em Defesa dos BRICS em % PIB**

PAÍS/ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
África do Sul	1,4	1,4	1,3	1,2	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1
Brasil	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5
China	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,2	2,1	2,0	2,0
Índia	2,8	2,8	2,5	2,3	2,6	2,9	2,7	2,6	2,5
Rússia	3,8	3,9	3,8	3,7	3,7	4,6	4,3	4,1	4,4

Fonte: SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute, Suécia (SET2013).

A apresentação gráfica da Tabela 2 ilustra os dispêndios efetuados pelos governos dos BRICS, por meio de seus orçamentos, em gastos com Defesa.

**Gráfico 1** – Demonstração comparativa dos Gastos em Defesa dos BRICS - % PIB

Fonte: Elaborado pelos autores.

Convém ressaltar que, é nesse contexto geopolítico-estratégico que o Brasil começou, em 2011, a discutir e elaborar o seu Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN). O LBDN é um “documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor”, e sua elaboração esteve a cargo de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído por meio do Decreto n.º 7.438, de 11 de fevereiro de 2011, sob coordenação do Ministério da Defesa (MD) (Brasil, 2010a; Brasil, 2011a). Esse documento, que fora concluído e publicado em 2012, visa a dar maior transparência às Políticas de Defesa adotadas pelas democracias atuantes no cenário internacional, assim como auxiliar na aproximação de civis e militares, e já é utilizado por diversos países do mundo.

A elaboração do LBDN necessitou, portanto, para sua efetivação, uma cooperação entre as sociedades civil, militar, científica e acadêmica brasileiras. Sendo assim, a preparação do LBDN não foi atividade executada somente no âmbito do MD, mas sim por diversos atores da Sociedade Brasileira, sob a coordenação do MD.

Como o LBDN dispõe, também, sobre o orçamento plurianual do MD e será atualizado a cada quatro anos, não coincidentes com a elaboração do PPA, em decorrência da Lei Complementar 136/2010, servirá como um instrumento de prestações de contas e poderá servir como um hábil instrumento para as Forças Armadas se protegerem contra cortes e contingenciamentos em seus orçamentos em função de eventuais mudanças de políticas de governo.

### *A Dotação Orçamentária da Marinha do Brasil Inserida no Cenário Nacional*

O orçamento da Marinha do Brasil representou aproximadamente, nos últimos sete anos, uma parcela correspondente a 25,85% do orçamento total do Ministério da Defesa. Tal parcela representa uma média ponderada de aproximadamente 0,392% do PIB nacional.

Por oportuno, destaca-se que para futuras análises e cotejamentos, faz-se mister subtrair do orçamento dotado à Marinha do Brasil os montantes atinentes ao pagamento de pessoal (militares e civis; ativos, inativos e pensionistas) que montam em aproximadamente 2/3 (dois terços) da totalidade dotada a Força. Tal procedimento visa a expurgar os efeitos do crescimento vegetativo das rubricas de pagamento de pessoal e o crescimento decorrente da autorização de aumento do efetivo componente da Força (autorizado pela Lei N.º 12.216/2010).

### *Análise do Planejamento Orçamentário da Esquadra*

A Esquadra, para a execução de sua missão, encaminha anualmente, ao seu comando imediatamente superior – Comando de Operações Navais, diversos relatórios inerentes à execução do seu orçamento anual/Plano de Ação corrente (ano A), bem como um documento de Revisão do próximo PA (ano A+1) e Encaminhamento de Subsídios para o PA seguinte (ano A+2). É, justamente, esse documento de Revisão do PA e Encaminhamento de Subsídios que dará início ao ciclo de Planejamento do Plano Diretor.

Faz-se mister cotejar o orçamento destinado à Esquadra e o orçamento total da Força, para que se possa aquilatar o peso do primeiro dentro da parcela de Custeio & Investimento na dotação orçamentária da Marinha do Brasil.

**Tabela 3 – Subsídios e Orçamentos da Esquadra**

	R\$ Milhões						
ANOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Subsídios da Esquadra ( I )<sup>*</sup></b>	479,3	454,7	484,1	521,1	484,8	699,7	820,4
<b>Provisionado à Esquadra ( A )<sup>**</sup></b>	417,9	300,6	121,2	256,8	192,1	363,5	353,4
<b>Metas Não Contempladas ( I ) - ( A )</b>	61,4	154,1	362,9	264,3	292,7	336,2	467,0
<b>Grau de Metas Não Contempladas [( I ) - ( A )] ÷ ( I )</b>	12,81%	33,89%	74,96%	50,72%	60,38%	48,05%	56,92%
<b>Orç. de Custeio &amp; Investimento ( B )</b>	2.457,30	1.968,80	3.597,50	7.407,00	5.996,40	5.239,70	5.417,03
<b>( A ) ÷ ( B )</b>	17,01%	15,27%	3,37%	3,47%	3,20%	6,94%	6,52%

Fonte: Elaborado pelos autores.

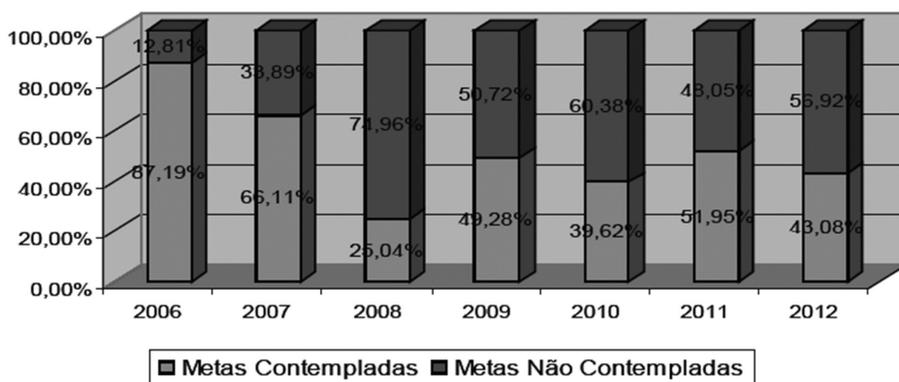
\* Os montantes foram obtidos por meio da análise de relatórios do SIPLAD.

\*\* Os montantes foram extraídos do SIAFI e de relatórios do SIPLAD.

Ao se analisar a última linha da Tabela 3, percebe-se que os recursos provisionados à Esquadra nos últimos sete anos correspondem a uma parcela média do orçamento da Marinha do Brasil da ordem de 6,25%.

Por si só, a representatividade que tem o orçamento da Esquadra dentro do orçamento total da Força não é suficiente para se tecerem comentários sobre o cumprimento da missão daquela. É preciso se verificar e se cotejar o “Grau de Atendimento” das solicitações de subsídios encaminhados anualmente, e o “Grau de Metas Não Contempladas”.

**Gráfico 2 – Representação das Metas Subsidiadas pela Esquadra**

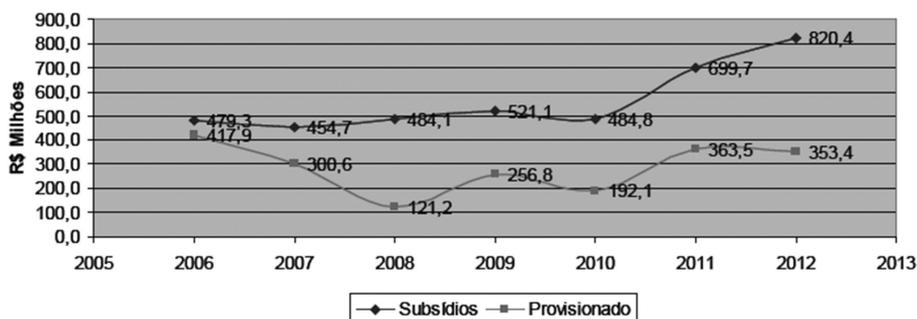


Fonte: Elaborado pelos autores (Tabela 3).

Por meio da Tabela 3 e do Gráfico 2, percebe-se que o “Grau de Metas Não Contempladas” evoluiu de forma crescente de 2006, quando estava no patamar de 12,81%, a 2008, quando atingiu seu pico de 74,96%, dentro do período analisado. Nos demais anos analisados (2009 a 2012), esse índice se manteve acima do patamar de 48%. Assim, conclui-se que, no período de 2009 a 2012, mais de metade das metas programadas pela Esquadra deixaram de ser contempladas com créditos orçamentários. Tal fato, segundo informações colhidas em entrevistas, acarretou em um retrabalho de, praticamente, todo o planejamento dos PA da Esquadra afetados, na tentativa de que a adequação do PA em curso fosse realizada da forma mais racional e eficiente possível.

Evidencia-se, no Gráfico 3, o afastamento entre os montantes subsidiados e os provisionados à organização em pauta. Tomando-se como indicador o “Grau de Metas Não Contempladas”, conclui-se que a média ponderada de todo o período (2006-2012) analisado cresceu de 49,15% para 53,85% nos últimos quatro anos (2008-2012).

Gráfico 3 – Cotejamento entre Recursos Subsidiados e Provisionados da Esquadra



Fonte: Elaborado pelo autores

Ressalte-se que, por ocasião das visitas a essa organização militar, obteve-se o relato que o cenário exposto – elevado Índice do “Grau de Metas Não Contempladas” –, poderia ter sido, ainda pior, caso a Esquadra não tivesse participado de comissões a cargo da ONU – Missão das Nações Unidas pela Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (FTM-UNIFIL) – e missões de ajuda humanitária – durante a enchente que assolou o Estado de Santa Catarina em novembro/ dezembro de 2008 e durante as chuvas da Região Serrana do Rio de Janeiro em janeiro de 2011.

A Esquadra, em virtude da sua participação nas comissões e missões acima citadas, foi provisionada com créditos extraordinários específicos durante os PA para o custeio das operações realizadas. Esses destaques de crédito possibilitaram realizar a manutenção de parte dos meios subordinados à Esquadra e elevar o seu nível de aprestamento, amenizando, dessa forma, os reflexos de um provisionamento insuficiente do Plano de Ação Inicial (PAI), frente aos montantes subsidiados.

### Considerações Finais

O objetivo central do presente artigo foi o de verificar a existência de eventuais distorções e descompassos entre o orçamento planejado, e o que foi efetivamente executado, atinentes aos recursos destinados à Esquadra Brasileira, bem como quais foram os reflexos dessas distorções na Força. Para tanto, buscou-se em primeiro lugar o embasamento teórico necessário à compreensão do tema em lide, bem como a análise e cotejamento dos dados colhidos junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Neste estudo evidenciou-se, por meio da metodologia utilizada, que houve um descompasso entre os orçamentos planejados e os efetivamente executados. Esse

fato, sugere que pode haver conseqüências quanto ao alcance da meta constante do Objetivo 0523 do PPA 2012-2015 – 80% dos meios operativos na condição “Pronto para operar”.

Faz-se mister ressaltar que o planejado deve ser exequível, deve ter continuidade. Conceitualmente, o planejamento não pode ser entendido como apenas a elaboração de um documento denominado plano ou programa. Essa é apenas uma parte do processo, visto que a seleção racional de objetivos e instrumentos é um hábito ininterrupto nas organizações que buscam competências distintivas na era da Gestão do Conhecimento e Gestão Estratégica.

Cabe registro que há uma tendência ao alinhamento do SPD com a PDN e o LBDN, visto que a PDN “é o documento condicionante de mais alto nível do *planejamento* de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional” e o LBDN “O Livro Branco deverá conter a previsão orçamentária plurianual. A publicação será atualizada a cada quatro anos, a fim de permitir que novas metas sejam estabelecidas para um novo período plurianual” (Brasil, 2005, grifo dos autores; Brasil, 2011a; Cavaco, 2011).

Por oportuno, note-se que o LBDN poderá ser um indicador de rumo a ser seguido dado seu caráter estratégico, seu escopo e sua abrangência, pois esta publicação não dispõe somente acerca de dados orçamentários, visto que deverá conter a simulação de cenários estratégicos para o século XXI, os programas de modernização das Forças Armadas e diretrizes sobre operações de paz e ajuda humanitária.

O orçamento público, utilizado como instrumento de planejamento e controle da administração pública, apresenta-se como técnica hábil e capaz de permitir a periódica reavaliação dos objetivos e fins do governo, representando importante fonte de informação e controle democrático do Estado.

O Planejamento Governamental, ao usar de todas as facetas do orçamento público, deve ser entendido como um processo contínuo de negociação entre o Estado e a sociedade, sem olvidar que é desta negociação, em que se apresentam as demandas sociais, que se alcança um avanço na cidadania e da própria democracia.

Imprescindível ainda se faz, diante dos argumentos expostos, e das constatações dos vários autores citados, que haja a conscientização da importância em expandir e provocar novas discussões sobre o tema e as conseqüências na condição de eficiência dos meios da Esquadra, bem como os futuros reflexos da publicação do Livro Branco da Defesa Nacional, de modo a não se esgotarem as reflexões e análises aqui expostas.

## Referências

- AAVV (2011). “Os BRICS e as Operações de Paz”, *Policy Brief*. BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisas BRICS, Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio/Perfeitura do Rio. Disponível em <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/484/doc/1272387016.pdf>.
- ANTAQ (2011). “Agência Nacional de Transportes Aquaviários”, *Panorama Aquaviário*, Vol. 6.
- Aragão, Cecília (1977). “Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio”, *Revista do Serviço Público* n.º 3, pp. 105-132.
- Benoit, Émile (1973). Defense and Economic Growth in Developing Countries., em Audálio Júnior (ed.), *Necessidade de Implementar uma Economia de Defesa que Integre os Países do Hemisfério*, Monografia Curso Superior de Defesa e Segurança Hemisférica, Colégio Interamericano de Defesa, Washington, D.C..
- Bhojwani, Deepak (2013). “BRICS: Changing the paradigm of international relations”, *SME Times* 20 May, 2013. Disponível em <http://www.smetimes.in/smetimes/in-depth/2013/May/20/brics-changing-the-paradigm-of-international-relations629332.html>.
- Brasil (s/d. a). Marinha do Brasil. *Sítio da Marinha do Brasil*. Disponível em [http://www.mar.mil.br/menu\\_v/amazonia\\_azul/html/definicao.html](http://www.mar.mil.br/menu_v/amazonia_azul/html/definicao.html).
- Brasil (s/d. b). Marinha do Brasil. *Sítio do Comando-em-Chefe da Esquadra*. Disponível em <http://www.mar.mil.br/comemch/>.
- Brasil (2012). Lei n.º 12.593, de 18 de janeiro de 2012. *Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015*. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120118\\_lei\\_12593.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120118_lei_12593.pdf).
- Brasil (2011a). Decreto n.º 7.438, de 11 de fevereiro de 2011. *Estabelece princípios e diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes àquele Livro, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7438.htm).
- Brasil (2011b). Ministério da Defesa. *Estratégia de Defesa Nacional – Paz e segurança para o Brasil*. 2.ª ed. Brasília: DF. Disponível em <http://www.defesa.gov.br>.
- Brasil (2010a). Lei Complementar n.º 136, de 25 de agosto de 2010. *Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa*. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp136.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm).
- Brasil (2010b). Lei n.º 12.216, de 11 de março de 2010. *Altera os arts. 1º, 11, 16 e 17 e acrescenta os arts. 7ºA e 7ºB à Lei nº 9.519, de 26 de novembro de 1997, que dispõe sobre a reestruturação dos Corpos e Quadros de Oficiais e de Praças da Marinha*. Diário Oficial da União. Brasília: DF. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12216.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12216.htm).
-

- Brasil (2009). *SGM-101: Normas para a Gestão do Sistema do Plano Diretor*. Marinha do Brasil, Secretaria Geral da Marinha. Brasília, DF. Disponível em [www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/SGM-101-REV-3.pdf](http://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/SGM-101-REV-3.pdf).
- Brasil (2005). Decreto n.º 5.484, de 30 de junho de 2005. *Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm).
- Brasil (2000). Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm).
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).
- Brasil (1964). Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm).
- Cavaco, Vinicius (2011). “Brasil começa a elaborar Livro Branco com informações estratégicas sobre Defesa”, *Administradores* [online], Notícias. Disponível em <http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/brasil-comeca-a-elaborar-livro-branco-com-informacoes-estrategicas-sobre-defesa/53668/>.
- Desai, Nitin (2012). “What interests do the BRICS countries share?” em Marina Larionova e John Kirton (eds.), *BRICS New Delhi Summit 2012 - Stability, security and prosperity*, BRICS Research Group/Newsdesk Communications, pp. 26-27. Disponível em <http://www.hse.ru/data/2012/03/12/1266179101/BRICS-2012.pdf>.
- Feijó, Paulo Henrique, Albuquerque, Claudiano e Medeiros, Márcio (2008). *Gestão de Finanças Públicas - Fundamentos e Prática de Planejamento, Orçamento e a Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte.
- Giacomoni, James (2010). *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas.
- Giambiagi, Fábio e Além, Ana (2008). *Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Índia (2012). *The BRICS Report: A study of Brazil, Russia, India, China and South Africa with special focus on synergies and complementarities*. Ministry of Finance, Government of India 2012. New Delhi: Oxford University Press. Disponível em [http://finmin.nic.in/reports/BRICS\\_Report.pdf](http://finmin.nic.in/reports/BRICS_Report.pdf).
- Jèze, Gaston (1928). *Cours de Science des Finances et de Législation Financière*. Paris: Giard.
- Júnior, Audálio (2004). *Necessidade de Implementar uma Economia de Defesa que Integre os Países do Hemisfério*. Monografia Curso Superior de Defesa e Segurança Hemisférica, Colégio Interamericano de Defesa, Washington, D.C.
-

- Kohama, Heilio (2006). *Contabilidade Pública - Teoria e Prática*. São Paulo: Atlas.
- Larionova, Marina e Kirton, John (2012). "From reform to crisis response: addressing the key global issues" em Marina Larionova e John Kirton (eds.), *BRICS New Delhi Summit 2012 - Stability, security and prosperity*, BRICS Research Group/Newsdesk Communication, pp. 8-9. Disponível em <http://www.hse.ru/data/2012/03/12/1266179101/BRICS-2012.pdf>.
- Lavrov, Sergey (2012). "BRICS: a new-generation forum with a global reach" em Marina Larionova e John Kirton (eds.), *BRICS New Delhi Summit 2012 - Stability, security and prosperity*, BRICS Research Group/Newsdesk Communication, pp. 12-13. Disponível em <http://www.hse.ru/data/2012/03/12/1266179101/BRICS-2012.pdf>.
- Lima, Paulo (2010). *Perfil contemporâneo da capacidade de gestão dos órgãos e entidades da administração pública brasileira*, em XIV Congresso Internacional del CLAD, Salvador de Bahia, Brasil.
- Matias-Pereira, José (1999). *Finanças Públicas: a Política Orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas.
- Musgrave, Richard (1974). "Teoria das finanças públicas". em James Giacomoni (ed.), *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas.
- Oliveira, Ribamar (2011). "Um novo modelo para o planejamento". *Jornal Valor Econômico*, 31/03/11, p. 4.
- Santos, Aristeu (2001). "Orçamento Público e os Municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal". *Revista Eletrônica de Administração* Vol. 7, n.º 4, Porto Alegre. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/19441/000305177.pdf?sequence=1>.
- Sanvicente, Anatonio e Santos, Celso (2000). *Orçamento na Administração de Empresas* São Paulo: Atlas.
- Silva, Lino (2004). *Contabilidade Governamental: um Enfoque Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- Tavares, Mauro (2005). *Gestão Estratégica*. São Paulo: Atlas.
- Taylor, Frederick (1970). "Princípios de Administração Científica" em Idalberto Chiavenato (ed.), *Introdução à Teoria Geral da Administração*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil.
- Vergara, Sylvia (2007). *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas S.A.
- Weede, Erich (1983). "Military Participation Ratios, Human Capital Formation and Economic Growth: A Cross-National Analysis", *Journal of Political and Military Sociology* 11, pp. 11-19 em Audálio Júnior (ed.), *Necessidade de Implementar uma Economia de Defesa que Integre os Países do Hemisfério*. Monografia Curso Superior de Defesa e Segurança Hemisférica, Colégio Interamericano de Defesa, Washington, D.C.



Extra Dossîe

# A Contestação da Autoridade Soberana: Política Económica Global, Guerra e Identidade em Transformação

Paulo Rigueira

*Institute of Commonwealth Studies, Universidade de Londres.*

*Licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Completou um MSc em Política Internacional na Universidade de Gales, Aberystwyth e um Mphil em Política e Relações Internacionais na Universidade de Bath. Encontra-se a terminar o Doutoramento na Universidade de Londres.*

## Resumo

Este artigo pretende desagregar o conceito de Estado soberano e focar-se numa noção particular: autoridade. A ideia de que instituições e indivíduos responsáveis pelo Estado representam poder último e soberano, atuando como um tribunal de última instância, tem vindo a ser contestada por forças internacionais e transnacionais. Tendo em vista entender melhor como estas forças têm condicionado a noção de autoridade soberana, será feita uma distinção entre as construções horizontais e verticais. Horizontalmente, a autoridade soberana é criada por processos de expansão capitalista, alfabetização e comunicação, bem como através de guerra. Consolidar autoridade vertical, por outro lado, implica a criação de laços identitários, de pertença e memória. O artigo pretende avaliar a narrativa que advoga transformações de autoridade soberana na economia política global, guerra e questões identitárias num duplo sentido: por meio de um estudo da desagregação da autoridade única do soberano e através de um estudo da bifurcação da autoridade soberana.

## Abstract

**Contesting Sovereign Authority: Global Political Economy, War and Identity in Flux**

*This article aims to unpack the concept of state sovereignty and focus on a particular notion: authority. The idea that institutions and individuals in charge of the state represented the highest power in the land, acting as a court of last resort is being highly contested by international and transnational forces. In order to further understand how these forces are conditioning sovereign authority, a distinction will be made between horizontal and vertical constructions of sovereign authority. Horizontally, sovereignty authority is said to be created by processes of capitalist expansion, literacy and communication as well as war. Consolidating vertical authority implies creating identitarian bonds and links of belonging and affection. The article will therefore assess the narrative behind the transformation of sovereign authority in the global political economy, war and identitarian issues in a double sense: through a study of the disaggregation of sovereign's authority unity and through a study of the bifurcation of sovereign's authority rule.*

## Introdução

Fenómenos como a intromissão de organismos internacionais na esfera individual do Estado e da sua soberania, de bifurcações de autoridades e desfragmentação do poder central soberano ou da existência de grupos de pressão que tendem a competir para exercer funcionalidades anteriormente inacessíveis forçando Estados aos seus interesses; são normalmente tidos como condições anormais em relação a um modelo ideal – alguns diriam clássico – de funcionamento da autoridade soberana. Com o advento e aceleração da globalização, no entanto, e para outros, todos estes fenómenos são inevitáveis, criados que são por esse mesmo espaço globalizado. Este artigo pretende contribuir para estes debates.

Muito tem sido escrito sobre a forma como o conceito de Estado soberano está a ser contestado por processos internacionais ou nacionais que perturbam a noção ideal do conceito. Por exemplo, alguns apontam para noções de governança sem governo (*governance without government*) (Rosenau e Czempiel 1992; Guéhenno 1995; Cerny 2010). Outros têm por objetivo compreender transformações de autoridade internacional e como “constituições da sociedade internacional” (Philpot, 2001) condicionam a independência do estado (Jackson 1999). Outros há que abordam processos de soberania partilhada (Krasner, 2004) e pretendem compreender como a soberania parece estar numa nova fase de desenvolvimento ao ser condicionada por formas de empréstimo e privatização. Por vezes estas transformações são também avaliadas todas ao mesmo tempo. Por exemplo, em estudos sobre a forma como a globalização está a afetar o Estado, o trabalho de análise tende a convergir e integrar em pequenas fases todos estes processos ao mesmo tempo, normalmente sob a égide de que fenómenos de compressão de tempo e espaço tendem a produzir modificações a nível internacional e nacional que contribuem para uma diferente estrutura de funcionamento de Estados (Scholte 1997; Larner e Walters, 2004). O que este artigo vai desenvolver, contudo, é uma análise mais delicada e contextual destes processos. Por outras palavras, é sentimento do autor que não existe um esforço dedicado por parte de diferentes abordagens de elaborarem criteriosamente o que diferentes conceitos envolvem. O esforço, neste sentido, é o de desenvolver um estudo mais cuidadoso do conceito de Estado soberano e sua contestação. O que se pretende desenvolver aqui é uma decomposição do conceito de Estado soberano por forma a expor os seus diferentes elementos constitutivos e, a partir deste processo, perceber como a realidade internacional pode ser contestada (Walker e Mendlovik, 1989; Krasner, 1995/96; Liftin, 1997). Mais especificamente, vai ser objetivo do artigo examinar e mostrar como a noção de autoridade soberana – entendida como o direito de governar ou como o reconhecido direito de governar (Copp, 1999) – está sob ameaça.

Em teoria, esta abordagem vai realçar e expor diferentes narrativas transformacionistas – a liberal, a pós-internacional e a construtivista – que estão a advogar um

mundo novo de autoridade pós-soberana. Ao fazê-lo, refúgio vai ser encontrado na teoria discursiva. Ao rejeitar, por um lado, os contributos humanistas da ciência e da história de ideias e, por outro, buscas hermenêuticas para recuperar o significado autêntico de textos; este artigo pretende assumir a atividade discursiva como descrevendo, por si só, sistemas de declarações – formações discursivas – produzidas num campo de discursividade (Foucault, 1972: 47). Segundo esta abordagem o campo de discursividade é composto de discurso; mais concretamente, disputas concetuais que produzem a “realidade” discursiva. Em suma, é na disputa aberta de conceitos que produzem cientificidade que a realidade social é construída. Não existe realidade científica independente de disputas concetualmente abertas. Uma análise concetual vai deste modo ser desenvolvida por forma a analisar a construção de campos de discursividade representativos da narrativa transformacionalista. A aqui designada “narrativa transformacionalista” é, deste modo, composta por diferentes argumentos que, imbuídos teoricamente em leituras liberais, pós-internacionalistas ou construtivistas, apelam a uma mudança da condição presente e a uma nova e transformadora era de autoridade pós-soberana.

### **Autoridade Soberana e Sua Contestação**

Uma narrativa de construção e desconstrução torna-se importante realçar para perceber a dinâmica do argumento. Mais especificamente, como construir um conceito central da noção mais geral de Estado soberano – autoridade? Mas, e principalmente num mundo que se diz globalizado, forças de interdependência ameaçam as fronteiras de diferentes Estados e, desta forma, forçam a desconstrução de conceitos ideais e clássicos. A compreensão deste movimento pode ser feito em várias direções mas interessa aqui realçar as pressões desenvolvidas por forças internacionais sobre as nacionais. Destas duas formas opostas de funcionamento são feitas, então, as relações internacionais globais contemporâneas. Interessa refletir sobre estas dinâmicas.

### ***Compreender o Conceito de Estado Soberano***

A Paz de Vestefália é tomada como marco do início da moderna sociedade internacional considerada como um universo composto por Estados soberanos, cada um deles com autoridade exclusiva dentro dos seus limites geográficos. O conceito de soberania é tido, deste modo, como fundador para a criação de uma disciplina de Relações Internacionais. Na base do estudo da disciplina está o problema do Estado soberano e o modo como ele se construiu historicamente (Rigueira, 2012). Mas, e não obstante esta importância, o estudo destes mesmos Estados soberanos tem sido marcado por pouca atenção às diferentes *nuanças* que podem existir na definição deste conceito. O modelo Vestefaliano fornece uma imagem simples e elegante. Para se ter uma percepção mais concreta de como este modelo foi construído

torna-se importante os académicos fazerem um esforço de compreensão de *nuances* concetuais que o constituem. Para efeito deste artigo, pode desagregar-se o conceito de Estado soberano em três noções constitutivas: autoridade, territorialidade e autonomia (Stankiewicz, 1969).

### *Autoridade*

A origem e a história do conceito de autoridade está intimamente relacionada com a natureza, origem e evolução do Estado e, em particular, com debates que se debruçam sobre o desenvolvimento da autoridade centralizada e do seu sistema administrativo de controlo político (Pemberton, 2008). O debate destaca o fato de o Estado se referir às pessoas e instituições que exercem autoridade suprema dentro de um determinado território ou sociedade. Nesse relato, a autoridade do Estado representa o poder absoluto na terra, atuando como um tribunal de última instância. O soberano onipotente é a única alternativa para suplantar a anarquia existente no estado de natureza. A relação entre indivíduos autónomos e iguais é deste modo vista como existindo numa condição de insegurança permanente: só a existência de um poder soberano hegemónico pode corrigir esta condição. Para atingir esse fim, o Estado altera as condições em que indivíduos procuram os seus interesses ao reconstituir a sociedade através de poderes absolutos de comando exercidos pelo sistema legal soberano e através da capacidade de fazer cumprir a lei (poder coercivo). Este tipo de compreensão que caracterizou as obras de Jean Bodin ou de Thomas Hobbes e que encontra igualmente representatividade em projetos de criação de Estados totalitários, sofre revisões com o desenvolvimento do pensamento liberal e, mais radicalmente, com o surgimento de correntes marxistas (Friedman, 1990). Para liberais o poder soberano reside em última análise no povo. Torna-se deste modo necessário dividir e circunscrever o poder do Estado com a promoção de uma regra da maioria e da noção de governo representativo. Em suma, liberais promovem uma aproximação concetual que visa fundamentar a autoridade soberana numa teoria constitucional fortalecida pela parceria entre governante e governado. Para marxistas os benefícios da representatividade, no entanto, fazem desaparecer o que, para esta aproximação ao problema, aparece como o principal: o Estado, pelo menos no contexto da sociedade capitalista, expressa a vontade da propriedade privada como a mais alta realidade política e moral. Por outras palavras, o Estado soberano é visto como a expressão oficial da sociedade civil, refletindo deste modo a sociedade burguesa ou a circulação de interesses privados (Milliband, 1983). O Estado – e a sua ordem – nada mais são do que reflexos de interesses capitalistas e burgueses. Em última análise a única solução é a da destituição deste Estado por forças sociais. O projeto idealiza igualmente a destituição integral do Estado e a existência de ordens constitucionais alternativas (Friedman, 1990).

Debater autoridade implica igualmente discutir sistemas de governo e reivindicações sobre o direito de governar: legitimidade e capacidade de governar. Em Max Weber encontramos a consolidação de um esforço concetual que vinha a ser desenvolvido desde a Grécia mas que encontrou com a emergência do Estado moderno uma mais sólida razão para existir (Spencer, 1970). Muito tem sido escrito sobre as reflexões que Weber desenvolveu sobre a noção de autoridade. No meu entender, a definição de autoridade de Weber é concebida tanto como uma relação de comando e de obediência – um conjunto de reivindicações pelo “direito exclusivo de fazer leis” – como engloba também uma noção de autoridade como reflexo de uma cidadania democrática que apoia ativamente as políticas e as estruturas de governação do Estado (Thomson, 1995). O sucesso ou o fracasso destas reivindicações assenta numa variedade de bases, incluindo apoio político ativo, uma aceitação generalizada das regras do jogo, deferência pelos especialistas, medo de retaliação e completa indiferença para com o processo e os seus resultados. É por isso possível constatar que, no seguimento de Weber, duas posições emergem para debater esta questão (Raz, 1990): uma fundada na tradição Parsoniana, a qual iguala mais ou menos autoridade e consentimento voluntário do súbdito em relação ao titular do poder e contrasta esta dimensão voluntária com força e coerção. Outra definição sublinha como “a relação autoritária entre aquele que comanda e aquele que obedece não assenta nem na razão comum nem no poder daquele que comanda: o que ambos têm em comum é a própria hierarquia cuja justeza e legitimidade reconhecem e em que ambos têm o seu lugar estável predeterminado” (Arendt, 1961: 93, citado em Raz, 1990: 57). À parte as diferenças, a característica distintiva da autoridade é o direito presuntivo para governar, o qual é uma relação estrutural que une tanto governantes como governados.

### *Territorialidade*

Debater territorialidade remete para a organização do espaço político e em particular para os princípios subjacentes à forma como o espaço político está organizado. A organização política é territorial quando o alcance legal da autoridade pública é contíguo a certos limites espaciais como os do Estado nacional ou de jurisdições federais dentro de um estado. Territorialidade relaciona a geografia de autoridade com o alcance geográfico desse governo (Khaler e Walter, 2006).

O Estado territorial é naturalmente um espaço com fronteiras físicas e um bem desenvolvido sobre uma lógica de exclusão: interior/ exterior. O Estado moderno fechou fronteiras, alterando assim a possibilidade de abertura ao que é externo (De-laney, 2005). A ascensão de partidos políticos, a expansão do eleitorado, a crescente importância da representação formal e dos parlamentos e o desenvolvimento dos grupos de *lobby*, podem ser vistos como indicadores deste seletivo mas poderoso estreitamento das fronteiras dos Estados.

A emergência do princípio territorial, do domínio sobre um território por um único governante ou uma instituição política, por outro lado, é subversiva. A organização territorial implica o governo sobre um espaço distinto, os súbditos desse espaço e a economia do espaço. Implica consolidar ilhas dispersas de autoridade numa hierarquia ou separar autoridade em esferas territoriais como nos sistemas federais. Sobre o aspeto de governação, constituições formais e informais podem significar o alcance preciso das autoridades do Estado e podem dividir os poderes do Estado entre várias instituições. É deste modo possível imaginar estruturas de autoridade separadas. O princípio medieval de organização de múltiplas autoridades existindo no mesmo território, cada uma delas fazendo reivindicações baseadas no uso, nos direitos consuetudinários e nas relações pessoais fornece um exemplo paradigmático (Ruggie, 1993). A União Europeia aparece, deste modo, como um caso paradigmático desta nova medievalidade. Um segundo problema que se levanta, contudo, é o do alcance da força central e territorializada. A persistência de reivindicações territoriais e a ausência de soberania resultante de formas não territoriais de organização põe em causa a estrutura territorial prevalecte. Mas sejam quais forem as fronteiras do Estado no que diz respeito à sociedade, quando os conflitos entre as autoridades ocorrem, o Estado soberano pode reivindicar o direito de governar restando às forças contestatárias absorver ou não esses princípios.

### *Autonomia*

Debater autonomia implica perceber relações entre estruturas hierarquizadas internacionais. É a capacidade de excluir estruturas de autoridade externas das esferas de influência doméstica. Isto significa que nenhum ator externo goza de autoridade dentro das fronteiras do Estado. Esta noção de autonomia agrada aos escritos clássicos sobre os fundamentos históricos da sociedade internacional e do seu desenvolvimento (Wight 1968; Jackson 1999; Hinsley 1986) e fundou muitas das preocupações da denominada Escola Inglesa de Relações Internacionais. Neste sentido, autonomia exprime a importante noção de independência política. Está, deste modo, intimamente ligada às noções de igualdade dos Estados e à não intervenção nas relações entre Estados soberanos. Para um dos teóricos que mais tempo dedicou a estudar esta questão, Robert Jackson, autonomia apresenta-se como uma “regra de ouro” para o funcionamento da sociedade internacional. Nas suas palavras “a *grundnorm* deste arranjo político (o Estado soberano) é a proibição básica da intervenção estrangeira que impõe, simultaneamente, um dever de abstenção e confere um direito de independência a todos os estadistas. Uma vez que os Estados são profundamente desiguais em poder, a governação mundial (baseada neste princípio) é obviamente muito mais exigente para Estados poderosos e muito mais sujeita a revisões quando em causa estão Estados fracos” (Jackson, 1990: 6).

Autoridade, território e autonomia são noções distintas na medida em que nenhuma delas implica e esgota logicamente o significado das outras. A verdadeira soberania é um tipo de autoridade, mas é também mais do que isso. O território envolve a fusão do espaço físico e da autoridade pública, mas a congruência entre os dois está longe de ser perfeita. Consolidar este modelo Vestefaliano requer igualmente que nenhum poder ou autoridade estrangeiros governem sobre os destinos nacionais do Estado. Contudo estas noções são contestadas por diferentes literaturas e em diferentes circunstâncias que necessitam de ser cuidadosamente avaliadas. É justamente esta variabilidade no ajustamento que proporciona diferentes ângulos para investigação.

Uma das maiores contribuições do trabalho de Stephen Krasner (1995, 1999) foi esclarecer as *nuanças* na contestação do conceito de soberania e Estado soberano. Considerando que no seu trabalho inicial Krasner estava interessado em rejeitar aproximações institucionalistas e o trabalho desenvolvido sobre interdependência internacional (Thomson e Krasner, 1989), em trabalho posterior o autor preocupa-se com questões de cedência de autonomia e de soberania (Krasner, 1999). Ao longo deste percurso, uma nítida atenção para compreender *nuanças* conceituais motiva este esforço. Como Stephen Krasner elucida, “Violações territoriais do modelo vestefaliano envolvem a criação de estruturas de autoridade que não são coincidentes com fronteiras geográficas” (1995:116), considerando que as contestações ao princípio de autonomia envolvem condições “nas quais um ator externo é capaz de exercer algum controlo autoritário dentro do território de um estado” (1995:116). Analisar estas duas formas de contestação conduziria este artigo numa direção diferente. Por exemplo, conduziria a analisar processos de governação a nível global em que fenómenos mais vastos de interações culturais, informacionais e económicas estão a condicionar e a conduzir a mudanças no sentido da supraterritorialidade (Brenner, Jessop e Jones, 2003). Debater outro tipo de mudanças – relacionadas com a noção de autonomia – produz uma discussão refém de debates sobre “soberania e desigualdade” ou, como alguns diriam, no desenvolvimento das condições de civilização (Kingsbury, 1998; Hobson e Sharman, 2005). Exigiria investigar processos em que um Estado soberano se vê condicionado por processos internacionais de ajustamento – na forma de impérios ou de outras formas menos hierarquizadas – que condicionam a nossa forma de entender a autonomia nacional (Donnelly, 2006; Simpson, 2004). Contudo estas *nuanças* não serão aqui consideradas. O esforço vai ser o de perceber as mudanças no conceito de autoridade soberana. Mas antes da sua concretização a próxima secção irá debruçar-se sobre a narrativa que promove perspetivas transformadoras.

### *Contestar a Autoridade Soberana*

Desde o fim da Guerra Fria que, para alguns, o terreno político internacional alterou-se significativamente. O Estado Vestefaliano ideal – essa nítida convergência de

uma autoridade final com localização soberana indiscutida sobre um povo – é um feito raro, se é que existiu (Lifitin, 1997; Thomson, 1995). Toda esta estrutura parece estar a desmoronar-se de acordo com narrativas transformacionistas.

Em particular, narrativas progressistas realçam um mundo de crescente interdependência económica, política e cultural em que as trajetórias nacionais estão fortemente misturadas e em que a própria natureza dos processos quotidianos une as pessoas através de processos transfronteiriços de enormes repercussões. Por outro lado, forças de globalização e de interdependência têm vindo a exercer pressão sobre sistemas políticos, gradualmente circunscrevendo e delimitando esse mesmo poder político (Held e McGrew, 2003). A ação destas forças transnacionais teve um efeito profundo tanto no funcionamento como na conceitualização de autoridade soberana.

Com este cenário, alguns defendem que já não vivemos num mundo de comunidades nacionais distintas. A conceção monolítica do Estado em termos de exclusividade tornou-se cada vez mais problemática nos últimos anos (Held, 1995). O Estado enfrenta desafios tanto externos como internos e com isto verificou-se uma transformação na estrutura das relações internacionais: quer através de questões que transcendem e prejudicam os interesses do Estado tradicional como reivindicações de direitos humanos universais e de grupo (Rigueira, 2011) quer por processos de pressões internacionais e supranacionais que ameaçam pressupostos de autoridade soberana anteriormente possíveis. Por outro lado, é defendido que nesta nova era, a sociedade de Estados soberanos parece ser ultrapassada por um princípio organizador no qual um organismo ou uma série de organismos internacionais ou supranacionais substituíram Estados soberanos como os principais depositários de direitos e deveres (Archibugi, Held e Kohler, 1998).

Isto não era novidade para os teóricos que se envolveram naquele que foi considerado um dos “grandes debates” da década de 1970: noções realistas do poder de Estado e de autoridade foram mais do que nunca nesta altura contestados por uma revigorada corrente de interdependência liberal que acentuou a emergência de novos atores e de novas fontes de ameaça para o Estado soberano (Keohane e Nye, 1977; Huntington, 1973). Esta literatura ganhou uma nova dimensão na década de 1990 e desde então o debate sobre o “fim da (autoridade) soberana” tem sido reforçado por diferentes narrativas transformacionistas. Hoje o debate continua entre estas diferentes conceitualizações do problema, ganhando na disputa teórica mas sem significativa inovação substantiva (Milner e Moravcsik, 2009).

Se a relação entre soberania e autoridade pode ser analisada sob um prisma de construção/contestação há que entender, no entanto, o que vem depois. Por outras palavras, quais as consequências da luta conceitual entre construção e decadência. As secções seguintes vão desenvolver estes aspetos e analisar o modo como esta nova condição de interdependência internacional tem vindo a afetar dimensões de autoridade soberana em três áreas: economia, guerra e identidade.

### **Autoridade Soberana: Narrativas Transformacionalistas**

Com que dinâmica se processa, mais concretamente, a proliferação da autoridade soberana? Verdade que a este processo pode ser associado um mais geral e vasto: o da própria definição de autoridade nacional. Fruto de análises variadas, este trabalho têm-se reforçado pela tentativa de perceber dinâmicas históricas sobre prismas que alguns caracterizariam por horizontais e verticais. Mais concretamente, a esta fragmentação pode ser associada uma outra: a análise de autoridades soberanas num duplo sentido, através de um estudo da desagregação da unidade autoritária e através de um estudo da bifurcação do governo autoritário. Deste esforço nasce, então, e do que decorre do trabalho transformacionalista, uma tentativa mais concreta de determinar o “fim da autoridade soberana”.

### *Reconfigurações Horizontais*

Num dos mais brilhantes capítulos de um livro destinado a descrever o “Fim da Soberania”, Joseph Camilleri e Jim Falk promovem uma distinção conceptual entre diferentes formas de autoridade nacional (Camilleri e Falk, 1992: cap. 3). Desenvolvendo o esforço lançado pelos autores – e não entrando em debates demasiadamente exaustivos sobre diferentes disposições filosóficas e teóricas que caracterizam esta literatura –, há, claramente, duas grandes narrativas que visam entender, por um lado, o desenvolvimento horizontal da nação e, por outro, a criação vertical das nações. Pode dizer-se, resumidamente, que a estas duas perspetivas correspondem movimentos de consolidação de autoridades soberanas sobre dois prismas: de cima para baixo ou, para uma segunda perspetiva, de baixo para cima.

Horizontalmente, o que está em jogo é a visão de um processo cultural homogéneo, resultado de um fenómeno linear de industrialização e de desenvolvimento muito característico da Europa Ocidental. Ernest Gellner (1983) aparece com um dos primeiros académicos a consolidar este tipo de perspetiva. No modelo de Gellner, as unidades políticas seculares, imbuídas de ideias de soberania popular, procuram a sua realização na conquista de um Estado independente e integrado através de direitos universais de cidadania. Esta sociedade culturalmente homogénea consolida-se pelo crescimento da produção industrial, em que autoridades nacionais crescem através do intercâmbio de mensagens promovidas pelo comércio e pelo desenvolvimento da imprensa. A economia, a cultura e a língua tornaram-se, portanto, cruciais para a visão de Gellner sobre o nascimento do nacionalismo. Michael Mann, prolongando alguns dos temas que Gellner deixou por desenvolver e partindo de uma perspetiva diferente, consolida ainda mais este sentido de integração horizontal. Mann (1988), acrescentando uma visão militarizada da construção de autoridade nacional, observa como crises militares tornaram “protonações” em verdadeiras nações com várias classes sociais, através de um maior recrutamento por parte do poder central, de impostos de guerra e de empréstimos de guerra

regressivos. A centralidade da autoridade leva, por outro lado, a que as classes proprietárias exijam maior representação política e politizem, ao fazê-lo, os conceitos de “nação” e de “povo”.

Temos, portanto, as nossas categorias que consolidam a visão horizontal da construção da autoridade nacional: o capitalismo, processos tecnológicos e a guerra. Neste artigo vai ser dado particular destaque ao modo como transformações promovidas quer pelo capitalismo quer pela guerra, e presentes na “narrativa transformacionalista”, têm vindo a transformar a política global e, mais concretamente o conceito de autoridade soberana.

### *Política Económica Global e Autoridade Soberana*

Entre as características mais marcantes da narrativa transformacionalista no que respeita ao atual funcionamento da economia mundial, encontram-se o enfoque conceptual na crescente incompatibilidade entre as fronteiras dos Estados e dos mercados e a crescente influência de mercados internacionais em relação aos Estados. Estes dois processos de firmamento de uma autoridade soberana pela economia e contestação dessa mesma autoridade soberana pela economia internacional devem ser, portanto, analisados.

Na Europa, afirma Hendrik Spruyt, “o poder do rei cresceu como resultado do apoio dos burgueses à política real. Devido à expansão do mercado, espaços citadinos procuraram instituições políticas alternativas mais favoráveis ao comércio e ao seu modo de vida e o individualismo ocidental floresceu juntamente com a redescoberta do conceito de propriedade privada absoluta e exclusiva” (1996: 105-106). A emergência do Estado soberano na Europa foi acompanhada pelo crescimento dos mercados nacionais em que compradores e vendedores individuais podiam influenciar os termos de troca. Neste sentido, as estruturas económicas foram fundamentais na criação do Estado Vestefaliano e do sistema internacional. Mas se historicamente a economia fez a autoridade central, o que se tem verificado contemporaneamente é que as estruturas económicas tendem elas próprias a perder este vínculo que durante séculos permitiu ao Estado impor e construir a sua autoridade soberana. Por outras palavras, as estruturas económicas tendem a desvincular-se da autoridade do Estado (Schwartz, 2010). O processo de industrialização está agora a destruir a própria autonomia que, num primeiro momento, o Estado do século XIX lhe deu. A industrialização continuou a produzir cada vez mais a divisão do trabalho e, assim, uma cada vez maior interdependência económica através das fronteiras do Estado. Os domínios efetivos dos mercados económicos passaram a coincidir cada vez menos com as jurisdições nacionais do governo (Helleiner, 1994; Arrighi, 1994).

Por outro lado, a rápida transformação da sociedade global no final do milénio alterou drasticamente a relação entre Estados e mercados económicos. Como nou-

tras esferas da vida global, o sistema interestadual de controlo exclusivo está a ser afetado pela lógica não-territorial dos mercados regionais e globais (Cerny, 2010). Além disso, cada vez mais Estados, independentemente da história ou da cultura, estão a privatizar funções do governo, desregulando mais setores das suas economias, reduzindo os seus compromissos de bem-estar, adaptando, voluntária ou involuntariamente, as suas políticas às exigências de instituições financeiras inter-governamentais e privadas (Sassen, 1996; Smith e Topik, 1999). Finalmente, o próprio Estado, para progressistas, está a tornar-se uma mistura de associação civil e de associação empresarial – de Estado constitucional, de grupos de pressão e de Estado-firma. Nesta sua nova condição o que se torna evidente é que a própria ação do Estado, e os atores que o compõem, proliferaram e, por consequência, a autoridade do soberano vive, nos dias que correm, condicionada por um conjunto de grupos de interesse económicos que vão para além do que seria tradicionalmente aceite (Cerny, 1990; Jessop, 2002).

### ***Guerra, Segurança Internacional e Autoridade Soberana***

Segundo os transformacionistas, também a relação entre guerra e autoridade soberana tem sofrido alterações. A violência no mundo pré-moderno assumiu formas substancialmente diferentes das que tinha tido durante a época interestadual. A violência proliferava em sociedades sem verdadeira capacidade central para governar e controlar o seu aparecimento e proliferação. Não havia simplesmente meios para conter o uso da violência dentro das sociedades (Keegan, 1993; Holsti, 1996). A partir do século XVII, quer centralizando internamente o poder militar e, por outro lado, lançando-se externamente no equilíbrio do poder, Estados soberanos foram reforçando e construindo a sua autoridade com o propósito de regular e restringir os meios de violência. O sistema de Estados soberanos construiu-se assim como o resultado de um esforço para limitar e regular a violência coletiva quer entre os Estados quer dentro dos Estados após as guerras religiosas pré-Vestefalianas. Construiu-se igualmente para legitimar o uso da violência pelos soberanos contra os seus opositores internos. Os limites ao uso do poder interno e do “direito à vida” por parte do soberano medieval sobre o seu súbdito ficaram, deste modo, condicionados (Keegan, 1993; Porter, 1994). Ora, na contemporaneidade, e para a narrativa transformacionista, toda esta construção parece estar em risco. Do ponto de vista militar, o Estado Vestefaliano era superior a formas políticas rivais como as cidades-estado, os feudos, as tribos, as aldeias, as confederações e impérios em termos de organização social e política e de economia de escala. Os exércitos europeus regimentalmente organizados eram extensões do poder do Estado destinados a executar as políticas de líderes soberanos. Dadas as condições históricas sob as quais surgiram os Estados na Europa, pode ser mais do que simples coincidência que – conforme os Estados soberanos perderam relativa autoridade na era atual – a

gestão da violência global esteja a desgastar-se e que esteja de certa forma a ser descentralizada. Isto representa um desafio à construção interna da autoridade através da regulamentação da guerra entre os povos (Kaldor, 2007). Externamente, também se verifica um desafio à ideia de que Estados soberanos se envolvem em formas de equilíbrio de poder para solidificar a sua própria autoridade simbólica. Narrativas progressistas aludem a uma transformação dos pressupostos de guerra interestadual como ela foi teorizada por Clausewitz: a violência envolve, hoje, participantes *não soberanos* que lutam apenas por razões de Estado. E, apesar dos problemas de coordenação e do papel de superpotência dos Estados Unidos, o envolvimento do Estado e a sua estratégia militar cada vez mais tomam a forma de participações em alianças como a Organização do Tratado do Atlântico Norte, coligações ou intervenções de manutenção de paz humanitárias sancionadas por instituições multilaterais como a Organização das Nações Unidas (Wulf, 2005).

Há um segundo sentido no qual se podem ver mudanças na forma como a noção de autoridade soberana está a ser reconfigurada pela alteração das condições de segurança internacional. Para transformacionistas, a complexa teia de produção transnacional e de finanças é uma pedra angular da ordem militar global oferecendo perspectivas de análise cruciais sobre a dinâmica dos orçamentos militares, do padrão de transferência de poder, da natureza dos conflitos regionais e da função da intervenção do poder militar. Em suma, autoridades soberanas são trespassadas por interesses que anteriormente estavam selados. Cada vez com maior frequência, as decisões de segurança dos Estados não são necessariamente as principais variáveis independentes da equação geopolítica; elas são o subproduto de uma intrincada rede de interesses subnacionais, supranacionais e transnacionais em que considerações principais são tanto económicas como estratégicas (Creveld, 1991; Cohen, 2008). Versões há do argumento que aludem ao imbricado processo de comunhão de esforços militares e de interesses económicos. Pode-se, portanto, prever e associar diferentes “zonas de guerra e de paz” internacional pelas fronteiras que se estabelecem por este processo: entre zonas de integração e zonas de exclusão e adversidade caracterizadas precisamente pela identidade de cada Estado e sua filiação/desfiliação em relação às forças do capitalismo supraterritorial (Cooling, 1981; Metz, 2000). Em segundo lugar, numa época de erosão da autoridade do Estado, atores como organizações transnacionais e organizações não-governamentais estão a adquirir um papel crescente na política global, incluindo na guerra. Destes fatores, o mais importante para a análise da expressão contemporânea de guerra são os atores que oferecem violência ou segurança privadas. O *outsourcing* da guerra e a condenação de que o Estado deveria garantir a segurança dos seus cidadãos estão, portanto, a produzir alterações no conceito convencional à volta de soberania e de autoridade (Dickinson, 2011). Em terceiro lugar, a mudança da relação entre soldados e civis na lei da guerra e as consequências que estas alterações têm no

esbatimento da ideia de que o Estado é o único ator soberano a ter em conta, está a ajudar a alterar a lei internacional no sentido de proporcionar a indivíduos ganhar peso contra a autoridade do Estado. Transformacionalistas realçam como a própria noção de soberania se está a tornar cada vez mais uma questão de “responsabilidade de proteger” em nome de direitos individuais. Líderes de países com responsabilidade para tomar decisões de vida e de morte passam por isso mesmo a dever estar mais conscientes de que as suas decisões estão a ser escrutinadas por um regime cada vez mais forte do direito penal internacional (Clark, 2009; Bellamy, 2011).

### *Reconfigurações Verticais*

O sentido de comunidade horizontal – acima realçado – é apenas um de dois elementos centrais da conceção de autoridade nacional soberana. O outro é um sentido de história nacional: uma visão vertical da comunidade através do tempo. Neste segundo sentido a existência da comunidade nacional é considerada natural através da aparente inevitabilidade histórica da sua emergência e do seu futuro (Anderson, 1982). A autoridade nacional de acordo com esta visão vertical, não é deste modo entendida como construída de uma forma linear desde a pré-industrialização até à industrialização – ou através do imperialismo. Em vez disso, é colocada ênfase no ponto de vista oposto, (*bottom-up*) que salienta a centralidade das origens, a recuperação da memória e do passado como um caminho para negociar a criação da autoridade. Isto levanta questões de identidade, identidades coletivas e do seu futuro. Mais uma vez, o esforço neste artigo vai ser o de perceber as transformações que se verificam quando se faz interagir o conceito de identidade e de autoridade soberana.

### *Identidade e Autoridade Soberana*

Para a narrativa transformacionalista – principalmente na sua corrente construtivista – o conceito de identidade cultural é um conceito não estático e, por conseguinte, tal como identidades mudam, o mesmo acontece com a força e a importância relativas das diferentes autoridades. Partindo deste dispositivo meta-teórico, é advogado que o triunfo do Estado sobre diferentes poderes localizados rivais, proporcionou a ligação entre identidade e auto-governança e reivindicou a lealdade dos seus cidadãos: o exercício de soberania expressava a identidade coletiva (Sandel, 2005). Durante centenas de anos esta formação respondeu a um anseio por acordos políticos que passaram a situar sentimentos de cidadania num mundo cada vez mais regido por vastas e distantes forças que tendiam a convergir para um ponto de semelhança identitária comum (Sandel, 2005). Não obstante este fato, o que se torna verdade na contemporaneidade, continua o argumento transformacionalista, é que a cidadania presente tem de partilhar a sua influência com outras identidades. Por outras palavras, deixou de haver uma hierarquia

clara de identidade: cada um de nós está envolvido em velhas identidades e lealdades, mas, e ao mesmo tempo, essa mesma identidade está afetada por um conjunto ilimitado de identificações. Dois aspetos essenciais da cidadania contemporânea estão, mais precisamente, a ser desafiados: a pertença e o *status* (entendido como um conjunto de direitos) (Kratochwil, 1996).

Em primeiro lugar, é avançado o argumento de que há uma evidência crescente de que a natureza de pertença está a mudar. As ideias familiares de nação e de nacionalismo parecem assumir hoje uma conotação nitidamente subversiva, uma conotação anti-Estado em grande parte do globo. Isto leva mesmo a posições mais radicais que, e em face da crescente tensão entre nação e Estado, reivindicam o abandono completo do rótulo de Estado-Nação (Meisler, 1992). Ao mesmo tempo, a relação entre o Estado e nação neste primeiro sentido de “pertença” parece estar a ser alterada através de um segundo processo: a perspectiva de um Estado no topo hierárquico de identificação parece ser contestada. Para transformacionistas, o ranking de identificação identitária nacional varia de forma significativa dependendo do contexto: a criação de uma hierarquia transforma-se de questão para questão. Assim, cada questão provoca um elenco diferente de jogadores e de diferentes conjuntos de aliados e de adversários (Brubaker e Cooper, 2000). O poder a nível nacional é, por isso mesmo, caracterizado por uma proliferação de sentido de pertença: embora seja prematuro prever a queda da cidadania nacional do topo da hierarquia da identidade, outros centros de poder estão a competir com os Estados soberanos com importantes consequências para a disposição do cidadão para lutar e morrer por esse sentido de pertença (Judt, 1994; Ignatieff, 1993).

Quanto ao *status*, verificam-se dois tipos de transformação. Por um lado, e embora a cidadania continue a ser uma importante fonte de auto-identidade, é advogado que só por si nunca foi suficiente para descrever os direitos e as responsabilidades necessários e desejados pelos indivíduos. Assim como a cidadania confere um *conjunto de direitos* a membros, narrativas há que advogam um ambiente de mudança que envolva um cada vez mais amplo conjunto de associações e de comunidades. A nível nacional, o funcionamento de múltiplas identidades torna-se, então, a regra e não a exceção (Lapid, 1994; Herb e Kaplan, 1999). Este fenómeno, por sua vez, conduz a questões de identificação: quando as obrigações como membro em diferentes grupos entram em conflito, torna-se difícil determinar a ordenação hierárquica das múltiplas identidades em questão.

Por outro lado, o futuro da política global com fronteiras e lealdades variáveis, está caracterizado por um processo de flutuação instável que resulta da própria mutação do conceito de identidade coletiva. Para perceber esta perspectiva torna-se necessário partir do pressuposto de que líderes manipulam identidades para assegurar lealdades e adquirir legitimidade (e, por conseguinte, autoridade) necessária para que diferentes centros de poder sejam tomados como comunidades morais.

A forma como o fazem passa por reescrever a história, dominar a literatura e a arte, adaptar antigos mitos e criar novos. Contudo, transformacionalistas sublinham as dificuldades de definição de identidades comuns de uma forma que encontre uma concordância universal nesse tradicional mundo identitário (Hall, 1993). A criação e o reaparecimento de mitologias e a religião são exploradas como exemplos de como as identidades coletivas estão a ser construídas contribuindo para a construção de um novo sentido de pertença (Marty e Appleby, 1997). A identidade coletiva do soberano compete hoje com identidades alternativas e alianças transnacionais que têm por objetivo transcender a visão opaca que liga a autoridade de Estado e a identidade coletiva. Identidades coletivas estão a ser reconfiguradas hoje em dia por processos que transcendem as fronteiras de Estado e que têm um impacto nessa mesma fronteira. Segundo algumas perspectivas, estas mutações não são sempre boas (por exemplo, o ressurgimento de movimentos transnacionais que apelam à *jihad*), mas, apesar de tudo, o que é realçado é a tendência e não necessariamente o julgamento normativo do facto (Habermas, 1992).

Para finalizar, transformacionalistas defendem que, nas condições atuais de múltiplas autoridades, precisamos de reavaliar constantemente qual é ou onde é o nosso "lar". O impacto neste caso na identidade coletiva faz-se não de fora para dentro mas de dentro para fora. O Estado-nação deixou, deste modo, de ser visto como o principal símbolo de identificação e de lealdade para a maioria dos indivíduos. No processo de interação entre diferentes componentes identitários, possibilitado pela contemporânea sociedade globalizada, são forjadas novas identidades, lealdades e os símbolos que as acompanham onde o antigo "sentido de si" é redefinido ou diluído. Em suma, a identidade pós-Vestefaliana é bifurcada, fluída e está em mutação o que permite, por si só, a construção de identidades transnacionais (Shapiro, 1994). O exemplo mais claro disto é dado como o apelo a uma "Irmandade Muçulmana" nos países do Médio Oriente que transcenda o sentido Vestefaliano de pertença a um Estado autoritário nacional.

### **Conclusão**

Este artigo pretendeu desagregar o conceito de Estado soberano e focou-se numa noção particular: autoridade. A ideia de que instituições e indivíduos responsáveis pelo Estado representam o poder soberano, atuando como um tribunal de última instância tem vindo a ser contestada por forças internacionais e transnacionais. Tendo em vista entender melhor como estas forças têm condicionado a noção de autoridade soberana foi feita uma distinção entre construções horizontais e verticais. Horizontalmente, a autoridade soberania é criada por processos de expansão capitalista, alfabetização e comunicação, bem como através de guerra. Consolidar autoridade vertical, por outro lado, implica a criação de laços identitários, de pertença e memória.

O artigo pretendeu avaliar a narrativa que advoga transformações de autoridade soberana na economia política global, guerra e questões identitárias. Foi desenvolvido o argumento de como historicamente laços que permitiram a constituição de entidades coerentes nestas três áreas estão, para narrativas progressistas, a perder o sentido. Existe uma desagregação do poder histórico da autoridade que, e por força de inevitáveis transformações, tem dado o lugar ao poder de autoridades distintas e dispersas. Por outro lado, foi realçado como esta mesma autoridade soberana se apresenta cada vez mais bifurcada por forças e processos internacionais e nacionais que a afetam. Seja a criação de entidades privadas, seja pela transformação do exercício público de funções, seja pela atribuição de novos centros de poder, seja pela reconfiguração do sentido de pertença, *status* ou identidade coletiva. O objetivo mais geral desta avaliação foi o de criticar correntes que debatem o conceito de soberania ou Estado soberano sem o devido detalhe de análise. A contribuição aqui apresentada pretendeu, deste modo, trazer maior consistência para a análise do conceito de autoridade soberana – tantas vezes confundido com a noção de soberania em si mesmo na literatura de Relações Internacionais.

## Referências

- Anderson, Benedict (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Antonsich, Marco (2009). "National Identities in the Age of Globalization: the Case of Western Europe". *National Identities*, Vol. 11, N.º 3, pp. 281-299.
- Appadurai, A. (1993). "Patriotism and its Futures". *Public Culture*, Vol. 5, N.º 2, pp. 411-429.
- Archibugi, Daniele, David Held e Martin Kohler (eds.) (1998). *Re-Imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Aron, Raymond (1983). *Clausewitz, Philosopher of War*. London: Routledge.
- Arrighi, Giovanni. (1994). *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*. London: Verso.
- Bellamy, Alex (2011). *Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds*. London: Routledge.
- Brenner, Neil, Bob Jessop, Martin Jones and Gordon Macleod (2003) (eds.) *State/Space: A Reader*. London: Wiley-Blackwell.
- Brubaker, R.; Cooper, F. (2000). "Beyond Identity". *Theory and Society*, Vol. 29, N.º 1, pp. 1-47.
- Buthe, Tim e Walter Mattli (2011). *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Camilleri, Joseph e Jim Falk (1992). *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Aldershot: Edward Elgar.
- Caporaso, James (2000). "Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty". *International Studies Review*, Vol. 2, N.º 2.
- Cerny, Philip (1990). *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency and the Future of the State*. London: Sage Publications.
- Cerny, Philip (2010). *Rethinking World Politics: A Theory of Transnational Neopluralism*. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, Joseph (2009). "International War Crime Tribunals and the Challenge of Outreach". *International Criminal Law Review*, Vol. 9, N.º1, pp. 274-304.
- Clausewitz, Carl von (1989). *On War*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cohen, Eliot (2008). "Change and Transformation in Military Affairs" em B. Loo (ed.), *Military Transformation and Strategy*. London: Routledge.
- Cooling, Benjamim (ed.) (1981). *War, Business and World Military Industrial Complexes*. New York: Kennikat Press.
- Copp, David (1999). "The Idea of a Legitimate State". *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 28, N.º1, pp. 3-45.
- Crevelde, Martin (1991). *Technology and War: From 2000 B.C. to the Present*. New York: Touchstone.
- Cutler, Claire, Virginia Haufler e Tony Porter (eds.) (1999). *Private Authority and International Affairs*. Albany, NY: State University of New York Press
- Delaney, David (2005). *Territory: A Short Introduction*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Dickinson, Laura (2011). *Outsourcing War and Peace: Preserving Public Values in a World of Privatized Foreign Affairs*. New Haven: Yale University Press.
- Donnelly, Jack (2006). "Sovereign Inequalities and Hierarchy in Anarchy: American Power and International Society". *European Journal of International Relations*, Vol.12, N.º2, pp.189-207.
- Evans, Peter, David Rueschmeyer e Theda Skocpol (1985). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferguson, Yale e Richard Mansbach (1996). "Political Space and Westphalian States in a World of 'Polities': Beyond Inside/Outside". *Global Governance*, Vol.2, N.º2, pp. 261-287.
- Ferguson, Yale e Richard Mansbach (1999). "Global Politics at the Turn of the Millennium: Changing Bases of 'Us' and 'Them'". *International Studies Review*, Vol. 1, N.º2, pp. 77-107.
- Ferguson, Yale e Richard Mansbach (2007). "Post-Internationalism and IR Theory". *Millennium*, Vol.35, N.º3, pp. 529-550.
- Foucault Michel (1972). *The Archaeology of Knowledge*. London: Routledge.

- Friedman, Richard (1990). "On the Concept of Authority in Political Philosophy". *Authority*, Vol. 23, N.º3, pp. 56-91.
- Gelbner, Harry (1997). *Sovereignty through Interdependence*. London: Kluwer Law.
- Gellner, Ernest (1983). *Nations and Nationalism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Giddens, Anthony (1985). *The Nation State and Violence: A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1991). *Modernity, Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford: Stanford University Press.
- Gottlieb, Gideon (1993). *Nation against State*. New York: Council of Foreign Relations Press.
- Greenhill Brian (2008). "Recognition and Collective Identity Formation in International Politics". *European Journal of International Relation*, Vol. 14, N.º2, pp. 343-368
- Guehenno, Jean-Marie (1995). *The End of the Nation-State*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Habermas, Jurgen (1992). "Citizenship and National Identity". *Praxis International*, Vol. 12, N.º1, pp. 1-19.
- Hall, Catherine (1993). "Gender, Nationalisms and National Identities", *Feminist Review*, Vol. 44, N.º1, pp. 97-103.
- Held, David (1995). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David e Andrew McGrew (eds.) (2003). *The Global Transformation Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Polity Press.
- Helleiner, Eric (1994). *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Herb, Guntram e David Kaplan (eds.) (1999). *Nested Identities: Nationalism, Territory, and Scale*. Boulder: Rowman and Littlefield.
- Hinsley, F. H. (1986). *Sovereignty*. CUP Archive.
- Hirst, Paul, Grahame Thompson e Simon Bromley (2009). *Globalization in Question*. Cambridge: Polity.
- Hobsbawm, Eric (1990). *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobson, John e Jason Sharman (2005). "The Enduring Place of Hierarchy in World Politics: Tracing the Social Logics of Hierarchy and Political Change". *European Journal of International Relations*, Vol.11, N.º1, pp. 63-98.
- Holsti, Kalevi (1996). *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Huntington, Samuel (1973). "Transnational organizations in world politics". *World Politics*, Vol. 25, N.º 3, pp. 334-368.
- Hvithamar, Annika e Margit Warburg (2010). *Holy Nations and Global Identities: Civil Religion, Nationalism, and Globalisation*. Leiden: Brill.
- Ignatieff, Michael (1993). *Blood and Belonging*. New York: Straus and Giroux.
- Jackson, Robert (1999). "Introduction: Sovereignty at the Millennium" em Robert Jackson (ed.), *Sovereignty at the Millennium*. Oxford: Blackwell.
- Jessop, Bob (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Judt, Tony (1994). "The New Old Nationalism". *The New York Review of Books*, May 26, pp. 44-51.
- Kaldor, Mary (2007). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Age*. Stanford: Stanford University Press.
- Keegan, John (1993). *A History of Warfare*. New York: Knopf.
- Keohane, Robert e Joseph Nye (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little & Brown.
- Keohane, Robert e Joseph Nye (eds.) (1972). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Khaler, Miles e Barbara Walter (2006). *Territoriality and Conflict in an Era of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kingsbury, Benedict (1998). "Sovereignty and Inequality". *European Journal of International Law*, Vol. 9 N.º 4, pp. 599-625.
- Krasner, Stephen (1995/1996). "Compromising Westphalia". *International Security*, Vol.20, N.º 3.
- Krasner, Stephen (1999a). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen (2004). "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States". *International Security*, Vol.29, N.º 2.
- Kratochwil, Friedrich (1996). "Is the Ship of Culture at Sea or Returning?" em Y. Lapid and F. Kratochwil (1996) (eds.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder: Lynne Rienner.
- Lapid Yosef, Kratochwil Friedrich (eds.) (1996). *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Lapid, Yosef (1994). "Theorizing the National in International Relations Theory" em F. Kratochwil and R. Mansfield (eds.) *International Organizations*. New York: HarperCollins.
- Lapid, Yosef (1996). "Culture's Ship: Returns and Departures in International Relations Theory" em Y. Lapid e F. Kratochwil (1996) (eds.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder: Lynne Rienner.

- Larner, Wendy e William Walters (2004). "Globalization as Governmentality". *Alternatives*, Vol. 29, N.º 5, pp. 495-514.
- Lifitin, Karen (1997). "Sovereignty in World Ecopolitics". *Mershon International Studies Review*, Vol. 41, N.º 1, pp. 167-204.
- Mann, Michael (1988). *States, War and Capitalism*. Oxford: Blackwell.
- Marty, Martin e R. Scott Appleby (1997). *Religion, Ethnicity and Self-Identity: Nations in Turmoil*. Salzburg.
- Meisler, Yoash (1992). "Nationology in Retrospect". *History of European Ideas*, Vol. 15, N.º 4, pp. 629-645.
- Metz, Steven (2000). *Armed Conflict in the 21<sup>st</sup> Century: The Information Revolution and Post-Modern Warfare*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute.
- Miller, J.D.B. (1986). "Sovereignty as a Source of Vitality for the State". *Review of International Studies*, Vol.12, N.º 2, pp.79-89.
- Milner, Helen e Andrew Moravcsik (eds.) (2009). *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Neuneck, Gotz (2008). "The Revolution of Military Affairs: its Driving Forces, Elements and Complexity". *Complexity*, Vol. 14, N.º 1, pp. 50-61.
- Pemberton, Jo-Anne (2009). *Sovereignty: Interpretations*. London: Palgrave Macmillan.
- Peterson, V. Spike (1993). "The Politics of Identity in International Relations". *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 17, N.º 1, pp. 1-12.
- Philpott, Daniel (2001). *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Porter, Brian (1994). *War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics*. New York: Free Press.
- Raz, Joseph (ed.) (1990). *Authority*. New York: New York University Press.
- Rigueira, Paulo (2011). "Sovereignty and Human Rights: External, Internal and Structural Reconfigurations". *Portuguese Journal of International Affairs*, N.º 5, Spring/Summer, pp. 37-65.
- Rigueira, Paulo (2012). "Relações Internacionais como Disciplina". *Relações Internacionais*, N.º 36, pp. 23-46.
- Rosecrance, Richard (1986). *The Rise of the Trading State: Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books.
- Rosecrance, Richard (1999). *The Rise of the Virtual State: Wealth and Power in the Coming Century*. New York: Basic Books.
- Rosenau, James e Otto Czempiel (eds.) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ruggie, John Gerard (1993). "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations". *International Organization*, Vol. 47 N.º 1, pp. 139-174.
- Sandel, Michael (2005). "America's Search for a New Public Philosophy". *The Atlantic Monthly*, 283, March.
- Sassen, Saskia (1996). *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.
- Scholte, Jan Aart (1997). "Global Capitalism and the State". *International Affairs*, Vol.73, N.º 3, pp. 427-452.
- Schwartz, Herman (2010). *States Versus Markets: The Emergence of Global Economy*. London: Palgrave Macmillan.
- Sennett, Richard (1993). *Authority*. New York: W.W. Norton & Company.
- Seth, Sanjay (1993). "Political Theory in the Age of Nationalism". *Ethics & International Affairs*, Vol. 7, N.º 1, pp. 75-96.
- Shapiro, Michael (1994). "Moral Geographies and the Ethics of Post-Sovereignty". *Public Culture*, Vol. 6, N.º 3, pp. 479-502.
- Simpson, Gerry (2004). *Great Powers and Outlaw States: Unequal Sovereigns in the International Legal Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Anthony (1986). *The Ethnic Origins of Nations*. New York: Basil Blackwell.
- Smith, Anthony (1991). *National Identity*. Reno: University of Nevada Press.
- Smith, Anthony (1995). *Nations and Nationalism in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Smith, Anthony (2000). *Myths and Memories of the Nation*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Anthony (2010). *Nationalism*. Cambridge: Polity Press.
- Smith, David, Dorothy Solinger, e Steven Topik (eds.) (1999). *States and Sovereignty in the Global Economy*. London: Routledge.
- Smith, Thomas (2002). "The New Law of War: Legitimising Hi-Tech and Infrastructural Violence". *International Studies Quarterly*, Vol. 46, N.º 3, pp. 355-374.
- Spencer, Martin (1970). "Weber on Legitimate Norms and Authority". *The British Journal of Sociology*, Vol. 21, N.º 2, pp. 123-134.
- Spruyt, Hendrik (1996). *The Sovereign State and its Competitors*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stankiewicz, W.J. (ed.) (1969). *In Defense of Sovereignty*. New York: Oxford University Press.
- Strange, Susan (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Thomson, Janice (1995). "State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research". *International Studies Quarterly*, Vol. 39, N.º1, pp. 213-233.
- Thomson, Janice e Stephen Krasner (1989). "Global Transactions and the Consolidation of Sovereignty" em Ersnt-Otto Czempiel e James Rosenau (eds.), *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*. Armonck: Lexington Books.
- Tilly, Charles (1975). "Reflections on the History of European State-Making", in C. Tilly (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vasquez, John (1993). *The War Puzzle*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verkuil, P. (2007). *Outsourcing Sovereignty: Why Privatization of Government Functions Threatens Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walker, R.B.J. (1990). "The Concept of Culture in the Theory of International Relations", in J. Chay (ed.) *Culture and International Relations*. New York: Praeger.
- Walker, R.J.B. e Samuel Mendlovitz (eds.) (1990). *Contending Sovereignties: Redefining Political Community*. Boulder: Lynne Rienner.
- Walzer, Michael (1992). "The New Tribalism: Notes on a Difficult Problem". *Dissent* (Spring).
- Wight, Martin (1968). "Why is there no Theory of International Relations" em *Diplomatic Investigations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wulf, Herbert (2005). *Internationalizing and Privatizing War and Peace*. London: Palgrave Macmillan.

# A Língua Transporta Valores<sup>1</sup>

Adriano Moreira

*Presidente do Instituto de Altos Estudos da Academia das Ciências de Lisboa. Professor Emérito da Universidade de Lisboa.*

---

1 Alocução proferida na conferência organizada pelo IDN no Porto, na Fundação Eng. António de Almeida, no dia 5 de dezembro de 2013, no âmbito do Ciclo de Conferências “Vetores do Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013”.

Embora o globalismo seja como que um tema obrigatório em relação com todos os temas que interessam e inquietam a sociedade portuguesa, o que o vulgariza e diminui as atenções críticas que o avaliam, talvez também para o tema de hoje seja útil ter presente a relação das instituições culturais, e da língua, nesta data de crise aguda financeira e económica, com o globalismo e as identidades.

É uma crise que afecta os Estados, e a relação de cada um com o seu povo e com a comunidade internacional, mas parece exigente que se autonomize a questão da *identidade* de cada comunidade nacional, a parte dela que tenha ficado na terra própria, ou a que se tenha definido no destino das emigrações.

Dando por assumido que o tema da identidade nacional é a premissa maior de todos os outros, comecemos por relacionar essa identidade com o *globalismo* que domina as atenções e condiciona a evolução dos factos sociais.

Recordamos com orgulho que a *mundialização* do conhecimento do globo e dos povos que o habitam teve na epopeia marítima portuguesa a primeira e notável intervenção, e o facto de a história universal incluir uma Era Gâmica, como lhe chamou Toynbee, é um reconhecimento merecido e justo, fazendo de Bartolomeu Dias o exemplo do herói que morreu tentando.

Mas a *mundialização*, que animou as ciências e a economia, não se confunde com o *globalismo* que nos condiciona nesta entrada do Milénio. O globalismo aparece em primeiro lugar como uma cultura mundial uniformizada, em parte pelo *domínio dos centros de informação* que fazem convergir as atenções dos povos para o novo complexo de problemas e desafios, com que esse domínio origina e por vezes concilia uma opinião pública global que não corresponde necessariamente à verdade dos factos. Lembremos, a propósito, que a primeira grande crise da UNESCO, na década de sessenta do século passado, resultou de a sua direcção pretender definir uma nova ordem internacional da informação que libertasse os povos do sul pobre da subordinação às visões do mundo dominante, que as tornava dominadas pelos centros de informação do norte rico, afluente, e consumista, que impediu a realização do projecto.

A *globalização* condiciona assim a compreensão e a intervenção de novos actores internacionais, para além das empresas de informação, mas utilizando as técnicas desta, designadamente as ONG de varias espécies, as multinacionais que tornam homogéneos os consumos de estilos de vestir e formas de alimentação, que se entrelaçam com os costumes diferentes das várias sociedades civis, falando-se de *modernidades alternativas, explosões culturais modernas*, identificáveis desde Los Angeles a Tokyo, passando evidentemente por Lisboa. Era impossível que isto deixasse de implicar mudanças e até mutilações de antigas maneiras de passar pelo mundo, acontecendo que o modelo do livre mercado fracturou antigas economias e até fez desaparecer o interesse ou vivacidade de algumas. Falar-se em democracia de *mercado* passou a constar dos livros e das ideologias. Tudo isto, que já fez inquietar

os Estados, os analistas, e os comentaristas, viu-se acrescentado pelo exercício das técnicas, apoiadas num saber sem precedentes, o que provocou uma interdependência, em que as dependências se multiplicam, em que a hierarquia das potências se altera, cresce a evolução de alguns Estados para *Estados exíguos*, por vezes como que vassalos, de tal modo que o globalismo pode, do ponto de vista político, agregar um grupo limitado de grandes potências sobrantes, como os EUA, de poderes emergentes como a China, de agrupamentos de países como a União Europeia, de Estados falhados como vários do sul pobre, de poderes atípicos como os que exercem o terrorismo global. Mas tudo isto, que fez desaparecer velhos conceitos organizacionais incluindo o valor das fronteiras e a definição clássica da soberania, pode provocar a *crise do Estado* que se definiu com aqueles atributos, pode destruir a relação de confiança entre a população e os governos, pode até fazer desaparecer o Estado ou colocar em perigo a sua continuidade, como aconteceu com a Checoslováquia, com a Jugoslávia, como ameaça a Bélgica, ou a Espanha. Mas a crise do Estado, em qualquer das suas formas ou dimensão, não é a *crise da identidade* do povo, da nacionalidade, da região, da pequena pátria de origem que é o canto do mundo onde se nasceu: mundialização, globalismo, e identidade, não se confundem, esta última tendo como expressão mais valiosa a *comunidade nacional*.

Algumas destas *comunidades* sempre tiveram que procurar fora da sua terra de origem, no exercício do direito natural de ir pelo mundo, outra liberdade ou melhor futuro, e tal se passa com o *povo português* ao qual atribuo um *quarto império* de que não se fala o suficiente. Tivemos o I Império, o das Índias, que realmente acabou em Alcácer-Quibir, com o Estado falido de recursos; tivemos o II Império do Brasil, que terminou com o grito do Ipiranga do Príncipe D. Pedro, decorrência das invasões francesas, e a metrópole exaurida de recursos; tivemos um III Império de África, que resultou da Conferência de Berlim de 1880, que acabou em 1974, justamente com o Império Euromundista em que eram dominantes as soberanias europeias da frente marítima atlântica; mas tivemos um IV Império, o dos emigrantes e das suas viúvas de homens vivos, os primeiros ajudando os seus povos e o Estado com as remessas, e as segundas governando a sociedade civil, as casas e os filhos, as tradições, os costumes, as esperanças.

Sem diminuir a importância das instituições populares que neste pequeno espaço do continente europeu, que nos pertence, salvaguardam e fortalecem usos e costumes, mantendo os cultos privativos de cada uma das *pequenas pátrias* em que se analisa um povo, associando-se para o infortúnio das más colheitas ou do fogo traiçoeiro, práticas que continuam vivas em muitas terras portuguesas, ou as que, ainda hoje, cultivam a solidariedade de vizinhos em associações, ou mantêm vivo o interesse das comunidades pelos avanços do saber ou pelos valores das coisas, que asseguram a capacidade de construir novos futuros e manter velhas esperanças, pretendo entre elas salientar as associações de portugueses e descendentes de

portugueses, e filiados na cultura portuguesa, que existem no estrangeiro. Chamei a essa parte do nosso povo a *Nação peregrina em terra alheia*, e recorro como exemplo destacado o Real Gabinete Português de Leitura do Rio de Janeiro. Acontece que, quando a descolonização já exigia a retirada das soberanias europeias de África e do Oriente, foram os dois Congressos das Comunidades Portuguesas, realizados respectivamente em Lisboa em 1964, na Sociedade de Geografia de Lisboa, e em 1966 a bordo do Príncipe Perfeito, partindo de Lourenço Marques na rota de Vasco da Gama, que lançaram as bases da futura CPLP, tendo como resultados a actual Academia Internacional da Cultura Portuguesa, que ainda está viva, e a União das Comunidades de Cultura Portuguesa, que juntou dezenas de associações espalhadas pelo mundo, na Califórnia, na Nova Inglaterra, no Canadá, no Brasil, na Argentina, em França, na Malásia, e assim por diante, todas unidas pela maneira portuguesa de estar no mundo, e pela língua portuguesa. E aqui entram os temas que mais interessa à vossa associação, que é uma excelente representante desse espírito. Notamos em primeiro lugar que o inglês é hoje a língua internacionalmente dominante, mas não tem uma CPLP; que o francês procura manter a projecção internacional com a Alliance Française e os Liceus Franceses, mas não tem uma CPLP; que o espanhol é falado por milhões de pessoas, em várias latitudes, mas não tem uma CPLP. Esta, que nós temos, é uma das janelas de liberdade de Portugal no atribulado mundo de hoje, cujo cimento é a maneira portuguesa de estar no mundo, e nesta maneira, que nos identifica, está a língua, e desta vamos ocupar-nos na sua relação com Portugal e deste com o mundo.

Subitamente, a questão da língua tornou-se uma componente do complexo problema da globalização, o que não impede que seja envolvida em detalhes de menor dimensão.

Em primeiro lugar ganhou evidência a relação do tema com a crise das soberanias, incluindo o alcance e vigor actual do conceito estratégico de poderes que dominaram extensas regiões do mundo. Na espécie de anarquia da ordem internacional, em que vivemos, o apelo à salvaguarda do património imaterial da humanidade, no qual o nosso património da CPLP se destaca, mobiliza-nos pela exigência de merecermos o futuro.

O contexto em que vivemos reserva memória histórica dessa passada situação, em que as potências europeias da frente marítima atlântica detinham, em regime de conflitualidade interna, a supremacia da governança mundial, agora mais ligada à imagem que vai enfraquecendo dos EUA. Do sul ao norte desse continente americano, o português, o espanhol, o inglês, e modestamente o francês, definiram fronteiras geográficas onde cresceram identidades nacionais, que conservam ligações, de importância variável, com as metrópoles originárias da acção colonizadora. De qualquer modo, e sem poder ignorar-se a diversidade de governos que ali levaram às independências, o nativismo ganhou em muitas partes um vigor alimentado pela

ânsia de os sobreviventes nativos dos massacres coloniais reencontraram as suas raízes específicas. Mas o facto não eliminou, com mínimas excepções, o predomínio estruturante da língua implantada pelos colonizadores: no caso da língua, que não é neutra, que transporta valores, destaca-se o facto de, no nosso caso, transportar valores diferenciados das várias latitudes em que se implantou, o que lhe confere uma função valiosa na urgente política de harmonização das áreas culturais.

Nessas regiões, como viria a acontecer na África negra do último impulso imperial europeu, a língua foi uma componente fundamental do tecido unificador da pluralidade étnica e cultural dos grupos inscritos nas respectivas futuras sociedades civis. Esta função, tão relacionada com a estratégia do poder político colonial dominante, teve uma singular demonstração de importância no facto de os EUA, instituindo o poder nas Filipinas, terem, em meio século, conseguido que o inglês suplantasse o espanhol das descobertas e evangelização.

Neste caso, a globalização dava os primeiros sinais de que a relação entre a projecção imperial, quer com forma jurídica específica, quer com a forma difusa da hegemonia, e a projecção da língua do poder dominante, não perdia actualidade e vigor. Quando, nesta entrada do terceiro milénio, a língua inglesa assume um papel dominante em todos os domínios do complexo globalismo, na ciência, na economia, na estratégia e segurança, na diplomacia, nas instâncias internacionais, nos meios de comunicação social, um dos factos relevantes é que a sede da hegemonia política circulou da Inglaterra para os EUA, no âmbito linguístico de uma estrutura em relação à qual Churchill suspeitou que a Inglaterra e os EUA eram países separados pela mesma língua: mas a realista Madame Thatcher recomendou manter a solidariedade anglo-saxónica acima do tema da mudança respectiva na hierarquia das potências, salvaguardando a seu complexo património imaterial comum. Em toda esta evolução o francês foi perdendo a função que lhe pertenceu na temática da balança de poderes europeus.

Estas referências têm relação inteira com a problemática da língua portuguesa, e aconselham uma leitura apegada aos factos, designadamente aos factos da mudança da conjuntura mundial. Recentemente, um investigador, com responsabilidades na Universidade da ONU, e justamente por isso, pareceu-nos inquietante quando concluiu e anunciou que “na maior parte dos casos, chamar a um país “irmão” revela paternalismo ou anacronismo. No caso do Brasil, chamado de “irmão” pela classe política portuguesa, revela ambos”, e até adverte contra o facto de que “consciente ou não do facto, Portugal tenta vários mecanismos para amarrar o gigante sul-americano à sua esfera de influência”, ignorando que “o museu da língua portuguesa é hoje em S. Paulo e não em Lisboa” (*Diário de Notícias*, 15-02-09, Rodrigues Tavares). A ignorância da física do poder político é evidente.

Já temos suficientes motivos de inquietação sobre as fragilidades da indispensável ONU, para que esta debilidade de informação sobre o debate interno em relação à

língua portuguesa venha inscrever-se nas dificuldades que sobram. Temos necessariamente que meditar sobre “a língua e o conceito estratégico português”, como todos os países que participaram com essa realidade da língua na definição do tecido globalista, mas é inteiramente possível e indispensável, conciliar necessidade com lucidez, e no caso da CPLP pretendemos que, em pé de igualdade, todos os seus membros participem na salvaguarda desse património, um facto que fortalece as suas diferenças nacionais.

Todos os Estados que participaram no Império Euromundista procuram definir uma fronteira cultural envolvente dos antigos territórios e comunidades, quando são lúcidos, agora a partir de uma perspectiva de contratualização. Neste processo, a avaliação das componentes do poder efectivo nacional condiciona as formas de intervenção que podem agregar-se à intervenção cultural, podendo esta ser apenas auxiliar das restantes, designadamente da intervenção económica nas suas variadas formas. Nessa avaliação de componentes do seu poder nacional, em função dos objectivos definidos pelos programas de governo, vem reflectida a hierarquia efectiva das potências, e talvez não exija minuciosa demonstração concluir pela importância excepcional da língua no caso da portuguesa, num quadro em que a competição pelas hegemonias, nas antigas áreas do regime colonial, tem todas as grandes potências como actores. Temos sinais de que, no âmbito da CPLP, e não obstante os reduzidos recursos financeiros existentes, a avaliação destes factos ganha consistência. Na minha leitura, o Brasil, como Portugal, está chamado a liderar o consenso da defesa do nosso património imaterial, a bem do desenvolvimento sustentado de todos, e da reorganização da governança mundial.

A reunião, na Assembleia da República, em 2004, dos presidentes das assembleias parlamentares de todos os Estados da CPLP, ficará como referência importante do processo de redefinição do tecido conjuntivo dos países de língua oficial portuguesa, do nosso comum objectivo estratégico, e dos deveres que ultrapassaram largamente o acordo ortográfico.

Designadamente, para manter assim aberta uma janela de oportunidade, ligada à história e ao futuro, que é afirmar no mundo a autonomia de gestão das relações contratualizadas entre os países de língua oficial portuguesa, tendo como referência a relação com o Brasil, sempre privilegiada a partir do Tratado de 1825 que lhe reconheceu oficialmente a independência. Que a solidariedade inspirada pela língua e pela cultura possa sobrepor-se à formação de espaços inspirados por interdependências de outros interesses, é uma prova da sua força. A pertença de Portugal à União Europeia e à NATO, a pertença do Brasil ao Mercosul, a pertença de Moçambique à Comunidade Britânica, com todas as respectivas exigências específicas, não impede que o património imaterial comum, em que se destaca a língua, seja o elo forte do tecido cultural conjuntivo que os une.

A tarefa de harmonizar tão diferenciadas e múltiplas filiações, de todos e cada um dos países que falam português, umas baseadas na experiência e na história, outras induzidas pelas leituras do futuro premente, é certamente uma das mais desafiantes para os respectivos governos, que todos exercitam uma soberania em crise, e dos quais se espera uma criatividade que sirva a paz como envolvente forte da mudança.

Uma longa teoria de pensadores e intervenientes políticos da área lusófona, sem ignorar os utópicos do V Império que vão do Padre António Vieira a Agostinho da Silva, apoiaram de longe perspectivas contrárias às que inquietam meios anglo-saxónicos da superpotência sobranceira. Tem interesse lembrar essas correntes, para tornar evidente a capacidade que a CPLP revela de construir um projecto assente na lúcida compreensão de que princípios e valores culturais asseguram solidariedades de longo prazo, para além das diferenciações de leituras das conjunturas, dos conflitos de interesses datados, da própria subida aos extremos do recurso às armas: só assim é possível ver nascer e compreender o nascimento de uma União Europeia para além de duas guerras mundiais, ou uma solidariedade franco-alemã para além de desastres repetidos, de tal modo que já foi dito que a língua europeia de integração é a *tradução*.

As solidariedades horizontais, no nosso caso sendo em primeiro lugar a da língua, são um elemento que fortalece o tecido da globalização das dependências, que contribui para uma articulação entre a linha da territorialização dos poderes políticos e a linha da mundialização da sociedade civil organizada em rede: textos de Amílcar Cabral ou de Eduardo Mondlane, testemunham que esta preocupação lhes foi comum nas distâncias geográficas em que agiam.

Como foi recentemente recordado por Xanana Gusmão, então presidente do mais jovem dos Estados da CPLP, o milagre da língua traz uma iluminação irrecusável ao conjunto, a intensa cooperação nas áreas da cultura, da ciência e da tecnologia é um corolário evidente. Do Oriente chegam outros importantes incitamentos. Vejamos o caso da China.

A situação de instabilidade militar, que teve o seu ponto mais crítico na segunda guerra do Iraque, tem inclinado os observadores a desenvolverem hipóteses sobre o eventual equilíbrio mundial que não poderá ignorar a presença da China. Ora, a evolução da política externa da China tem demonstrado que a sua visão do mundo se afasta progressivamente do dogmatismo maoísta, segundo o qual “os povos oprimidos devem contar primeiro com a sua própria luta”.

A reacção internacional ao feito que é marcado pelo lançamento executado pelo foguetão “Longa Marcha”, foi de congratulação, de acordo com o facto de a nave “Shenzou-5” levar a bordo uma bandeira chinesa e uma bandeira da ONU.

A proposta política herdada de Deng Xiaoping foi-se demonstrando consistente, designadamente com o pacifismo da transferência da soberania de Hong-Kong e

de Macau, com respeito pelos compromissos assumidos quanto ao estatuto dos territórios e à estabilidade das sociedades civis.

Esta evolução promissora teve recentemente uma manifestação do maior interesse, que foi a reunião em Macau, por iniciativa do governo da região, dos representantes dos países de língua oficial portuguesa, incluindo Timor. Trata-se do universo da CPLP, sem que esta seja a destinatária da iniciativa, mas com inclusão de Portugal. A novidade, mesmo no domínio das técnicas das relações internacionais, está em que o governo da China como que delegou no governo de Macau a responsabilidade pela condução do processo de aproximação com os Estados abrangidos pela iniciativa. A delegação traduz-se em que Macau desempenhará a função de plataforma negocial na área das relações económicas que a China pretende fortalecer.

Neste projecto, são de salientar os motivos que levaram a adoptar um modelo que supomos sem precedente. Para tornar o ponto claro é suficiente conhecer os termos em que o *South China Morning Post* relata o acontecimento. Depois de recordar que a presença de Portugal na Ásia é antiga de quatro séculos, vinda de um tempo em que “o pequeno Estado europeu era uma grande potência marítima”, assinala: “A língua e o restante legado cultural ainda ligam Macau a Portugal na Europa, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique em África, Timor no Pacífico e Brasil na América do Sul. *Estes laços são parte da rica herança de Macau*”.

As relações da China com tal espaço são já apreciáveis, incluindo uma presença policial em Timor, enquadrada na missão da ONU. Mas o reconhecimento da função privilegiada de Macau, pela herança portuguesa recebida, para pilotar o fortalecimento das relações, merece o interesse português, e certamente do Brasil, no sentido de se envolverem activamente na iniciativa, que ao mesmo tempo fortalece a identidade de Macau, consolidando a sua especificidade e estatuto.

O Vice-Primeiro Ministro da China Wu Yi não hesitou em declarar que “o fórum... fará crescer dramaticamente a importância política de Macau nas relações internacionais”. Por outro lado, vozes atentas de Hong-Kong sublinham a lucidez de valorizar a herança colonial, o que significa apelar à racionalização das políticas, superando as cóleras das libertações coloniais. Embora se trate dos países da CPLP, sem que esta seja chamada, o facto também poderá ajudar a avaliar os apoios a dispensar e reforçar para que aquela comunidade tenha um papel activo na comunidade internacional.

Da União Indiana, e de Goa em particular, chegaram notícias relacionadas com a visita do Presidente da República Portuguesa que alertam para a urgência de preservar a dimensão da presença da língua portuguesa, e interesse internacional dela para o relacionamento da União Indiana com os países da CPLP.

Por muito que o soberanismo clássico resista à reformulação do conceito para atender à dureza dos factos, a crise é evidente, com uma erosão que empurra muitos dos antigos médios e pequenos Estados para a categoria de *exíguos*, isto é sem ca-

pacidades suficientes para o desempenho. Também com as velhas grandes potências ocidentais a organizarem-se em grandes espaços com definição política incerta, com a superpotência sobrando a mostrar demorado reconhecimento dos poderes emergentes no antigo chamado resto do mundo, e forçada a compreender que o unilateralismo multiplica os desafios e aconselha a meditar sobre a metodologia da cooperação para equilibrar a capacidade e evitar uma ruptura semelhante à fadiga dos metais.

Entre os analistas mais vocacionados para encontrar um paradigma racionalizador da mudança em curso, com alguma salvaguarda da função antes dominante dos Estados, os factos parecem encaminhar a percepção incerta para a cautelosa hipótese de que o modelo do *state center paradigm* cede a um *world politics paradigm*.

A nota dominante é que o processo decisório, em cada desafio que se agudiza, se traduz numa negociação entre uma pluralidade de agentes, certamente entre eles muitas sedes de poderes políticos, mas com uma heterogeneidade de intervenientes que emergem de uma espécie de sociedade civil transestadual, e com vinculação institucional a centros que não possuem a validação do direito internacional.

Um facto que despertou por exemplo a atenção de Friedman quando, em *The Lexus and the Olive Tree* (2000), vaticinou que o futuro, num mundo global, pertencerá a inovadores e simples utilizadores ligados às redes da informação e do saber, podendo na relação estarem empresas ou consumidores, superpoderes ou indivíduos dotados de altas capacidades de intervenção.

Quando, em 1995, por exemplo, os jornais noticiaram que Bill Gates tivera conversações com Jiang Zenin, na China, comentadores divertiram-se a imaginar que os EUA eram uma subsidiária da Microsoft Corporation, com isto reconhecendo que os poderes internacionais não eram necessariamente Estados, e que a soberania tem concorrentes de nova espécie.

Sendo inquietante que a globalização económica frequentemente faça recordar a geografia da fome de meados do século passado, exige empenhamento lidar com o facto de que é nessas paragens que a invocação da ilusória soberania aparece como único recurso, designadamente a muitos dos países latino-americanos onde quarenta por cento da população vive na pobreza ou na miséria, redefinindo uma esquerda na qual finalmente se inscreve Evo Morales, um *cocalero* da Bolívia. O Fórum Social Mundial, nesta data a lutar contra o que chama a hegemonia mediática que foi causa de uma das grandes crises da UNESCO, vai-se perfilando como resposta ao G-8 dos mais ricos, ou ao G-2 + 18 que se chamou G-20, tudo sendo uma emergência que se define articulada no seio da anarquia madura em que se traduz a imagem da comunidade internacional em mudança.

Voltando à previsão de Friedman, os pequenos países, que são os mais atingidos pela crise do Estado-soberano ainda quando são sólidos como Estados-Nação, também cada vez mais sabem que as despesas de soberania exigem reformulação, e que

o seu acento tónico se desloca para conseguir uma relação sólida da população, dos responsáveis pela formação científica e técnica, das entidades económicas, e dos quadros estaduais, às redes da informação e do saber. Trata-se de uma situação em que a diplomacia também necessariamente se reformula para encontrar, e reconhecer como interlocutores, não apenas governos, também multinacionais e activistas, centros eventualmente a lutar por objectivos contraditórios, por vezes a vitória na guerra, por vezes o lucro, mas por vezes, e acima de tudo, a dignidade dos homens e dos povos.

Estamos numa circunstância de fortes carências financeiras do Estado, de crise económica, de quebra dos valores da sociedade de confiança. A exigência de uma meditação sobre o núcleo essencial e renovado das despesas de soberania, na sua relação com a sociedade da informação e do saber, com uma identificação dos interlocutores emergentes para além dos Estados, com uma perspectiva de sociedade transnacional em mudança, deriva imperativamente de um conceito responsável de governo. As despesas de soberania não são um conceito que inclui apenas as tradicionais funções, entre as quais avultam a defesa e a segurança. Temos desafios que são identificadamente novos, e entre eles o desafio científico e técnico, e sobretudo o da língua, exigem uma perspectiva de soberania. O financiamento não pode ser decidido com critérios de pequenas e médias empresas, tem de ser definido como despesa de soberania.

A rede do ensino e da investigação, por iniciativa das Universidades, já articula a comunicação interna amparada pelos escassos meios financeiros ocasionais. Mas talvez esteja ao alcance dos recursos disponíveis organizar na CPLP uma antena de estímulo, cooperação, e solidariedade com a Associação das Universidades de Língua Portuguesa, que faça dessa vertente uma das frentes do interesse nacional permanente de cada um dos países, pela internacionalização que não pode ser apenas europeizante e transatlântica. Reconhecendo que a importância e função da língua portuguesa, em relação a potências terceiras, radicam a sua relevância nos mercados de destino em que se fala português. Avaliando que o Brasil é, nessa perspectiva, um participante privilegiado. Por isso mesmo reforçando a dinamização do Instituto Internacional da Língua Portuguesa, uma proposta que Sarney aceitou e à qual deu forma, mas que ao qual não tem sido proporcionado um apreciável desempenho. Um desempenho que, da nossa parte, ganhará em não esquecer que a língua não é nossa, também é nossa. Para além de ser nossa é uma variável estruturante da unidade brasileira, do processo de consolidação da unidade dos Estados africanos de língua portuguesa, um alicerce da unidade independente de Timor, um instrumento da expansão económica de países como o Japão e a China, uma ferramenta essencial para a indagação das raízes de numerosas comunidades espalhadas ao redor da terra, uma componente do património imaterial da humanidade.

## REVISTA NAÇÃO E DEFESA

### Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa



### **Política Editorial**

*Nação e Defesa* é uma publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, *Nação e Defesa* propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

### **Editorial Policy**

*Nação e Defesa* (Nation and Defence) is a journal edited by the portuguese National Defence Institute and focused on security and defense issues both at a national and international level. Thus, *Nação e Defesa* aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views concerning the various paradigms and theoretical approaches relevant to security and defence.

The publication pays special attention to the portuguese situation, being a space for reflection and debate over the broad choices that Portugal faces in terms of security and defence, as well as other international security issues with potential impact over the portuguese interests.

## NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio eletrónico para [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista *Nação e Defesa*.

A revista *Nação e Defesa* poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respetiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efetuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá três exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da *Nação e Defesa*.

## PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent by email to [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Three issues of the magazine will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



# NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name \_\_\_\_\_

Morada/Address \_\_\_\_\_

Localidade/City \_\_\_\_\_

Cód. Postal/Zip \_\_\_\_\_ NIF \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Tel./Phone \_\_\_\_\_

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. \_\_\_\_\_

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature \_\_\_\_\_

Data/Date \_\_\_\_\_

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**  
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa  
PORTUGAL

## Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

- Instituições/Institutions 40,00 €  
 Individuais/Individuals 25,00 €  
 Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

**Números Anteriores/Previous Issues** – 8,50€ cada/each + portes/  
/postage charges

## Pré-Pagamento/Prepayment

- Numerário**
- Cheque** nº \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_ à ordem do IDN
- Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20  
(anexar comprovativo da Transferência)
- Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)  
IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20  
BIC (SWIFT) – IGCPTPL

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)  
[idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)  
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58



# idn nação e defesa

## EXTRA DOSSIÊ

PAULO RIGUEIRA A CONTESTAÇÃO DA AUTORIDADE SOBERANA: POLÍTICA ECONÓMICA GLOBAL,  
GUERRA E IDENTIDADE EM TRANSFORMAÇÃO ADRIANO MOREIRA A LÍNGUA TRANSPORTA  
VALORES



**idn** Instituto  
da Defesa Nacional

