

CARTA INTERNACIONAL

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1413-0904 • V. 11, Nº 2, maio/agosto de 2016 • DOI: 10.12530/ci.v11n2.2016



**Associação Brasileira de
Relações Internacionais**



Expediente

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

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

Carta Internacional é publicada pela Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). A revista está disponível para download gratuito, em formato PDF, no endereço:

< <http://www.cartainternacional.abri.org.br> > .

Editora Chefe:

Matilde de Souza

Editora Associada:

Letícia Carvalho

Editores Assistentes:

Rebeca Caeiro e Mateus Silva

Diagramação:

Samuel Tabosa

Revisão:

Luiz Fernando dos Reis Pereira

Secretaria da Carta Internacional:

Airá Eventos Técnico-Científicos

Conselho Científico:

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Carlos Lessa, Arlene Tickner, Carlos Eduardo Lins da Silva, Eduardo Viola, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gladys Lechini, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon

Albuquerque, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Fagundes Vizentini, Paulo Lavigne Esteves, Peter Demant, Rafael Antônio Duarte Villa, Sean Burges e Tullo Vigevani.

Redes Sociais:

Facebook: Carta Internacional

Twitter: @CartaAbri

LinkedIn: Revista Carta Internacional

Academia.edu: Revista Carta Internacional

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Presidente:

Eugênio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (PUC Minas)

Secretária Executiva:

Layla Ibrahim Abdallah Dawood (UERJ)

Secretária Executiva Adjunta:

Graciela De Conti Pagliari (UFSC)

Tesoureira:

Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)

Diretores:

Deisy de Freitas Lima Ventura (USP)

Hector Luis Sant Pierre (UNESP)

Henrique Altemani de Oliveira (UEPB)

Marcos Ferreira da Costa Lima (UFPE)

Conselho Fiscal:

Alexandre Ratsuo Uehara (Faculdades Integradas Rio Branco)

Alcides Costa Vaz (UnB)

Correspondência:

Avenida Dom José Gaspar, 500 – Prédio 04 – Sala 01
Coração Eucarístico Belo Horizonte, MG – CEP: 30535-901

Tel.: + 55 (31) 3241-5123

email: cartainternacional@abri.org.br

© 2016 Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Todos os direitos reservados.



Sumário

A Política Externa Turca no Pós-2011: das revoltas árabes à ascensão do Estado Islâmico | *Turkish Foreign Policy in post-2011: from the arab uprisings to the rise of the Islamic State* | **5**

Reginaldo Nasser

Willian Moraes Roberto

Estados frágeis e proliferação nuclear: uma agenda de segurança pós-guerra fria | *Fragile States and nuclear proliferation: a security agenda in the post-cold war world* | **28**

Raquel Gontijo

The road taken: the institutionalization of economic sanctions as an instrument at service of international Collective Security | *O caminho tomado: a institucionalização das sanções econômicas como um instrumento a serviço da segurança coletiva internacional* | **53**

Cristine Koehler Zanella

Globalização produtiva e desindustrialização | *Globalization and productive deindustrialisation* | **74**

Jacqueline A. Haffner

Jose Maurício Silvestre

A nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial: do ajuste estrutural para a boa governança | *The new face of the development policies of the World Bank: from structural adjustment to good governance* | **99**

Fernanda Cimini Salles

Instituições democráticas, crise econômica e resultados políticos no Parlamento Europeu: as Políticas Migratória e Ambiental (2009-2014) | *Democratic institutions, economic crisis and political outcomes within the European Parliament: Migration and Environmental Policies (2009-2014)* | **126**

Anna Paula Ribeiro Araujo Mamede

Fátima Anastasia

Is there a Brazilian solution for every African problem? Brazilian Health Cooperation in Angola (2006-2015) | *Existe uma solução brasileira para cada problema africano? A cooperação brasileira em saúde em Angola (2006-2015)* | 152

Paulo Esteves

João Moura Fonseca

Geovana Zoccal Gomes

A política migratória brasileira em perspectiva comparada: uma análise a partir e sobre o Índice de Concessão de Cidadania | *The Brazilian Migration Policy in comparative perspective: an analysis from and about the Citizenship Index* | 177

Eduardo Matos Oliveira

Marcelo de Almeida Medeiros

Leonardo Gill Correia Santos

Mariana Cockles Teixeira

O conceito de autonomia em Puig e Jaguaribe: uma análise comparativa intertextual | *The Concept of Autonomy in Puig and Jaguaribe: an intertextual comparative analysis* | 200

Luciano da Rosa Muñoz

Uma questão brasileira em Euclides da Cunha: princípios de geopolítica em uma região em disputa | *One brazilian question in Euclides da Cunha: principles of geopolitics in a dispute region* | 222

José Alexandre Althayde Hage



A Política Externa Turca no Pós-2011: das revoltas árabes à ascensão do Estado Islâmico

Turkish Foreign Policy in Post-2011: from the arab uprisings to the rise of the Islamic State

DOI: 10.21530/ci.v11n2.2016.555

Reginaldo Nasser¹

Willian Moraes Roberto²

Resumo

Com a eclosão das revoltas árabes a partir de 2011, a Turquia adotou uma nova postura externa, mais assertiva, tornando-se ator de suma importância no Oriente Médio, sobretudo na Síria. Entretanto, o país veio a enfrentar limites à sua projeção, e suas respostas a esses problemas acabaram colocando a Turquia ainda mais no centro de uma série de crises. Este artigo, portanto, tem como objetivo compreender por que a Turquia realizou tamanha inflexão a partir de 2011 e como sua estratégia internacional evoluiu frente às transformações no Oriente Médio. Argumenta-se que fatores domésticos e choques externos levaram o país a adotar uma estratégia assertiva de liderança regional, via apoio a grupos que poderiam adotar seu modelo político. Posteriormente, devido a novos choques externos e mudanças domésticas, a Turquia teve de reposicionar-se e mudar seus objetivos, adotando postura mais cautelosa, de contenção de danos. Passou, então, a utilizar-se de sua centralidade estratégica no conflito sírio e suas crises correlacionadas para barganhar frente às grandes potências, tentando consolidar-se como um ator indispensável, a fim de obter suficiente liberdade de ação para enfrentar aquilo que o governo turco considera como principais ameaças ao país – a expansão curda na Síria e o Estado Islâmico.

Palavras-chave: Turquia; Revoltas Árabes; Síria; EUA; Curdos.

Abstract

With the Arab uprisings' outbreak from 2011 on, Turkey adopted a new assertive foreign policy posture, becoming an important actor in the Middle East, especially in Syria. However,

1 Professor do Departamento de Relações Internacionais da PUC-SP.

2 Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – UNICAMP – PUC-SP).

Artigo recebido em 29/09/2016 e aprovado em 03/11/2016.





the country came to face limits to its international projection, and its responses to these problems ended up putting Turkey even more at the center of crisis. This paper, therefore, aims to understand why Turkey made such inflection from 2011 on and to analyze how its international strategy has evolved in the face of Middle Eastern changes. It is argued that domestic factors and external shocks led the country to adopt an assertive strategy of regional leadership through supporting groups that could emulate its own political model. Later, due to new external shocks and domestic changes, Turkey had to reposition itself and to change its objectives, adopting a more cautious position of damage control. It then began to utilize its strategic centrality in the Syrian conflict and its correlated crisis to bargain with major powers, trying to consolidate itself as an indispensable actor, in order to get enough freedom of action to address what the Turkish government considers as the country's major threats – the Kurdish expansion in Syria and the Islamic State.

Keywords: Turkey; Arab Uprisings; Syria; US; Kurds.

Introdução

A Turquia, país herdeiro do Império Otomano, tornou-se, durante a Guerra Fria, um importante membro do bloco ocidental, compondo a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) desde 1952. Desde então, a política externa turca privilegiou as conexões com suas alianças ocidentais – Estados Unidos da América (EUA) e atual União Europeia (UE) – e buscou privar-se, de modo geral, de envolvimento no Oriente Médio. Entretanto, em 2002, com a chegada do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) ao poder, a Turquia passou por importantes transformações. Internamente, o novo governo buscou articular as ideias de democracia e Islã, bem como findar o papel de tutela dos militares sobre a política doméstica. Externamente, tentou harmonizar dois vetores da política externa turca, até então excludentes: as relações com o Ocidente e com o Oriente Médio.

Iniciava-se, assim, um período de barganha e pragmatismo da Turquia frente às grandes potências – principalmente EUA, UE e Rússia – e um processo efetivo de redefinição de seu papel no Oriente Médio, marcado pela mediação de conflitos sob a orientação da doutrina “Zero Problemas com Vizinhos” (FULLER, 2008; DAVUTOĞLU, 2008; KINZER, 2008). Essa abordagem, contudo, foi alterada, a partir de 2011, frente à eclosão das revoltas árabes. O pragmatismo cedeu lugar à assertividade, sobretudo na Síria, com o governo AKP passando a apoiar diretamente grupos que poderiam adotar o “modelo turco”: um governo de partido





islâmico em uma burocracia estatal secular (FULLER, 2008; GERGES, 2012). Tal postura foi também incentivada pelo principal aliado do país, os EUA, em um novo momento de aproximação estratégica entre os governos em Washington e Ancara. Em um momento inicial de otimismo, em 2011, a Turquia parecia provar que poderia agir no Oriente Médio e, ao mesmo tempo, manter sua tradicional colaboração com seus aliados no Ocidente.

Porém, com o passar do tempo, uma série de problemas abalou tanto a nova estratégia turca quanto a aliança entre EUA e Turquia (PARK, 2015; COCKBURN, 2015). Não só os esforços turcos e de aliados foram incapazes de derrubar o regime de Assad, como a guerra civil síria radicalizou-se, tendo como uma das consequências a ascensão dos curdos no norte do país – que passaram a ser vistos como uma fonte de ameaças para a Turquia devido aos seus problemas internos com sua própria população curda. Frente à ascensão do Estado Islâmico (EI), em 2014, a Turquia não apenas negou-se a participar da coalizão estadunidense como passou a se opor energicamente à parceria emergente entre EUA e as unidades curdas. Além disso, em 2015, o país envolveu-se na derrubada de um caça russo na Síria, piorando drasticamente as relações entre Ancara e Moscou. Se isso não bastasse, em 2016, o país sofreu uma tentativa de golpe militar, piorando ainda mais suas relações com aliados no Ocidente. Uma das consequências foi um rearranjo nos alinhamentos políticos turcos – observando-se uma nova barganha com a Rússia, em menos de um ano desde o seu pior momento.

Percebe-se, assim, que, desde 2011, a Turquia não só se consolidou como ator central para o futuro da guerra na Síria e da estabilidade na região, como também se envolveu em um novo processo de negociações com as grandes potências – principalmente EUA e Rússia – que culminou, em agosto de 2016, com a primeira incursão militar direta turca em território sírio. Portanto, dada a crescente importância estratégica desse país na região do Oriente Médio, entendemos que é essencial responder às seguintes perguntas: por que a Turquia passou por uma inflexão em sua política externa a partir de 2011? Quais foram as estratégias por ela implementadas em meio às profundas transformações no Oriente Médio entre 2011 e 2016?

Quatro hipóteses, não necessariamente excludentes, serão verificadas. Em primeiro lugar, que a alteração na política externa turca, em 2011, é significativa e deveu-se a, de um lado, dois principais choques externos – revoltas árabes e relativo desengajamento dos Estados Unidos em relação ao Oriente Médio – e, de outro, às mudanças na política doméstica e na esfera exterior implementadas pelo





AKP desde que chegou ao poder. Em segundo lugar, que o novo objetivo buscado pela Turquia foi construir-se como uma espécie de liderança regional no Oriente Médio por meio do apoio a grupos que poderiam adotar seu modelo político. Em terceiro lugar, que novos choques externos a partir de 2013 – os golpes contra grupos islâmicos democráticos, a ascensão do Estado Islâmico e a autonomia dos curdos na Síria – atestaram os limites de sua nova política externa. Finalmente, em quarto lugar, que desde então a Turquia passou a utilizar sua posição estratégica no conflito sírio como instrumento de barganha frente às grandes potências, objetivando garantir suficiente liberdade de ação para enfrentar, como preferir, o que o governo turco considera como ameaças – a expansão curda, sobretudo, e o Estado Islâmico.

A fim de alcançar tais objetivos, o presente artigo divide-se em duas seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira, “Bases estruturais da política externa turca e a inflexão pós-2011”, procura apresentar, em primeiro lugar, dois tipos ideais entre os quais a Turquia se movimentaria externamente, suas “vocações”: o “kemalismo” e o “islamismo” (ROBINS, 2007; 2013), identificando quem são os atores sociais ligados a tais ideias e o que representam na prática externa do país. Em seguida, utiliza-se o modelo de Hermann (1990) para compreender a alteração de rumo do país em 2011, o que é feito através da identificação de agentes de mudança tanto no âmbito doméstico quanto externo. A seção seguinte, “A evolução da nova estratégia turca: dos limites encontrados à volta ao pragmatismo”, objetiva analisar como se deu a implementação da nova política externa turca, apontando, também através do modelo de Hermann (1990), os novos choques externos e variáveis domésticas que forçaram o governo AKP a reorientar a postura internacional do país uma vez mais.

Bases estruturais da política externa turca e a inflexão pós-2011

A atuação externa da Turquia ao longo da história sofreu os efeitos do legado deixado pelo processo de construção estatal do país. Como Huntington (1996) aponta, a Turquia pode ser vista a partir da divisão entre suas elites governantes, que, em geral, teriam historicamente procurado transformar o país em uma sociedade europeia ocidental, ou em uma sociedade com forte vinculação com a civilização islâmica, dado o legado otomano. Tal tensão teve início com a derrota otomana na Primeira Guerra Mundial e a posterior guerra





de independência liderada por Mustafá Kemal que culminou, em 1923, no reconhecimento da independência da república turca e a ascensão de Mustafá ao novo governo (CLEVELAND; BUTTON, 2009; AHMAD, 1993). Kemal passou a empreender um grande esforço de mudança radical na sociedade, com o objetivo de “modernizá-la” de tal modo a equipará-la às potências europeias. A nova Turquia deveria abandonar seu passado islâmico e otomano, implementar o secularismo e criar uma nação turca, etnicamente homogênea, diferente do império multiétnico e islâmico³ (CLEVELAND; BUTTON, 2009; AHMAD, 1993).

Entretanto, esse processo de inovações realizadas “por cima” – pelo Estado e de maneira autoritária – acabou criando excessos e problemas futuros: produziu-se diversas formas de discriminação e clivagens na sociedade que geraram, segundo Fuller (2008), três problemas estruturais. O primeiro deles seria um legado de autoritarismo e “tutela militar” (KURU, 2012), nunca abandonado pelas elites kemalistas, atestado pela persistência dos militares em interferir na vida política por se considerarem herdeiros do legado de Atatürk. Sempre que consideram que o secularismo ou a pretensa homogeneidade étnica do Estado encontram-se ameaçados, interferem através de golpes, como em 1960, 1971, 1980 e 1997 (KURU, 2012). O segundo problema é a exclusão e supressão das identidades étnicas não turcas, como os curdos, que compõe quase 20% da população da Turquia, mas que não são constitucionalmente considerados como tais – o que implicou no não reconhecimento de qualquer vestígio cultural ou linguístico curdo, gerando, posteriormente, problemas políticos e securitários graves, majoritariamente com o PKK (Partido dos Trabalhadores do Curdistão)⁴. Por fim, o terceiro problema, de acordo com Fuller (2008), seria a construção da percepção do Islã como uma ameaça, o que acabou alienando grandes setores mais religiosos da população turca, que viam no secularismo estatal uma forma de supressão de suas escolhas religiosas.

Essa tensão, construída durante a formação do Estado turco, perpetuou-se por meio de uma clivagem político-identitária constante na história da república turca (ROBINS, 2007). Essa diferença, segundo Robins (2007; 2013), afetou a política externa do país e pode ser entendida segundo o conceito de “tradição”:

3 A monarquia otomana e o califado, pilares que sustentavam a legitimidade imperial, foram abolidos. Aboliu-se a sharia como base das leis e instituiu-se um novo código civil e penal baseado naqueles dos países europeus, retirou-se da constituição o Islã como religião oficial.

4 Desde 1984, o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK) iniciou uma revolta armada, com bases no Iraque e na Síria, com o objetivo de formar uma república socialista no Curdistão turco.





um conjunto de valores e ordenamentos específicos que delimitam o caráter e as preferências de abordagem dos atores. Robins (2007) aplica para a Turquia esse conceito de tradição, que Huntington (1996) chama de “vocação”. Dessa forma, a Turquia sofreria influência tanto da tradição/vocação kemalista como da islamista. Grosso modo, traduzem-se como, do lado kemalista, um privilégio às alianças com o mundo ocidental e um quase alinhamento automático com essas (EUA, UE, OTAN), junto de uma preferência pelo não envolvimento no Oriente Médio. Do lado islamista, reconhece-se os benefícios do pragmatismo e de barganhar com outras grandes potências – como a Rússia –, bem como percebe-se a importância das relações com o mundo  rabe-muçulmano e a possibilidade de atuar concomitantemente nessa arena e na europeia-ocidental.

A república turca sempre foi reticente em envolver-se com o Oriente Médio, a despeito de ensaios pontuais de aproximação, havendo predomin o da tradição kemalista em sua política externa – tanto por parte das elites civis tradicionais quanto por pressão dos militares. Será somente com a ascensão do AKP ao governo turco, no final de 2002, que a Turquia efetivamente redefinir  seu papel no Oriente Médio (ROBINS, 2013; KINZER, 2008; DAVUTO LU, 2008). A política externa do AKP buscou harmonizar as duas vocações – kemalismo e islamismo – ao buscar aprofundar a relação com a UE ao mesmo tempo em que repactuava seu papel na região, o qual fazia de forma pragmática, buscando boas relações com vários atores (ROBINS, 2013).

Entretanto, a partir da eclosão das revoltas  rabes, a abordagem pragmática turca alterou-se. O pragmatismo cedeu lugar   assertividade, sobretudo na Síria, e o país passou a envolver-se em conflitos no Oriente Médio. Mas por que a Turquia passou por essa inflexão em sua política externa a partir de 2011?

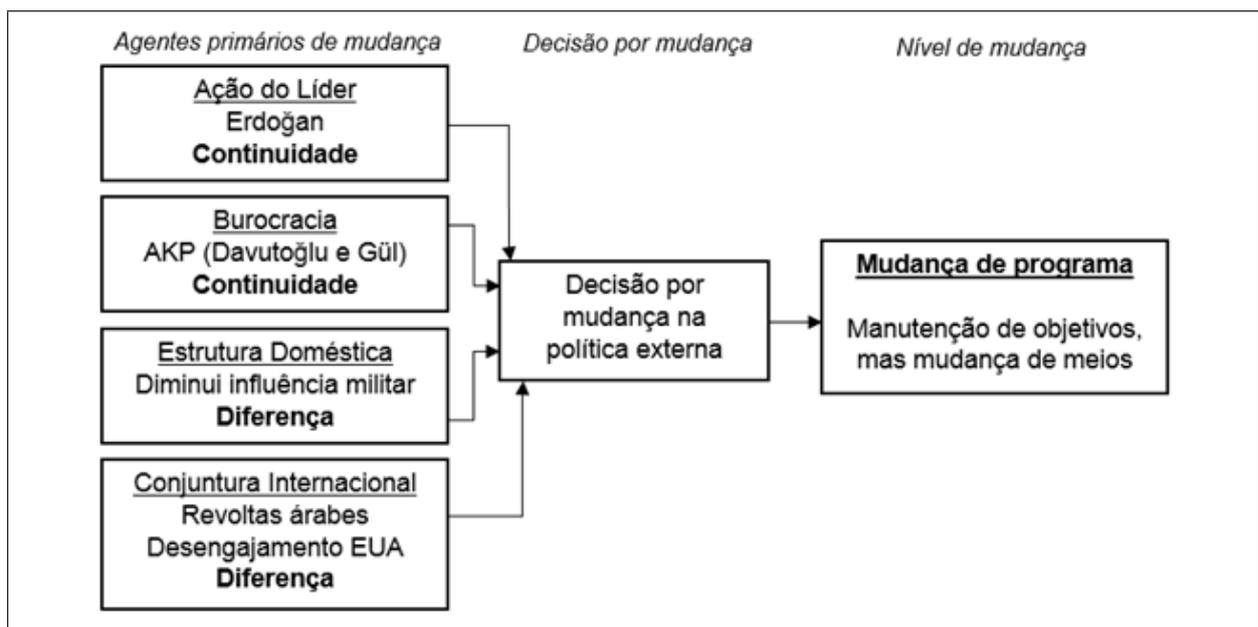
Para responder tal questão,   necessário analisar tanto as variáveis externas na região, quanto o contexto doméstico, que se alterou desde a chegada do AKP ao poder. Como ferramenta de análise, utilizaremos o modelo de Hermann (1990), que analisa fatores responsáveis por alterações na conduta externa de um país. Segundo Hermann (1990), estes seriam: 1) a ação do(s) líder(es), 2) a ação dos componentes da burocracia, 3) a estrutura política doméstica e 4) a conjuntura internacional. Nesse sentido, ao identificar uma mudança de curso na política externa de um país, Hermann (1990) separa essas quatro variáveis e procura entender se há continuidade ou mudança. O autor também classifica em diferentes níveis a profundidade dessas mudanças, podendo ser: 1) ajustes – mant m-se objetivos e meios, mas altera-se a ênfase em determinada política



(maior ou menor intensidade); 2) mudança de programa – mantêm-se objetivos, mas via outros meios; 3) modificação de objetivo – mudam-se os objetivos e, por consequência, os meios; e 4) alterações fundamentais – mudanças profundas e raras que resultam na total reorientação do país.

A aplicação do modelo de Hermann (1990) no caso turco permite comparar o momento anterior e posterior à mudança em 2011, apontando: 1) continuidade em relação à ação do líder, com a permanência da centralidade do primeiro-ministro Recep Tayyip Erdoğan; 2) continuidade, e mesmo intensificação, da ação dos burocratas, dada a chegada do influente Ahmet Davutoğlu ao posto de ministro das Relações Exteriores desde 2009; 3) mudança na estrutura política doméstica, frente à diminuição da capacidade de interferência política dos militares, possibilitando maior liberdade ao governo; 4) grandes mudanças na conjuntura internacional, com um choque externo causado pelas revoltas árabes e pela percepção da opção do governo dos Estados Unidos em seguir com seu desengajamento seletivo da região. Como resultado, a mudança na política externa turca teria se dado no nível de “mudança de programa”: o objetivo continua a ser criar influência na região do Oriente Médio e tornar-se um Estado central (DAVUTOĞLU, 2008), mas os meios são alterados, gradualmente abandonando o pragmatismo e a doutrina de “Zero Problemas com Vizinhos” e empregando uma via de ação mais assertiva, com envolvimento em conflitos ao lado de grupos que poderiam adotar o exemplo do modelo político turco na região (Figura 1).

Figura 1 – Agentes de mudança para reflexão na política externa turca em 2011



Fonte: elaboração própria.



A chegada de Erdoğan ao posto de primeiro-ministro e o advento do AKP ao poder marcou o início de um “período de coabitação” no governo turco (ROBINS, 2007), onde um partido com raízes islâmicas foi obrigado a governar junto a um aparato estatal kemalista, que tinha o laicismo como base de sua visão de mundo. A convicção central do partido e de Recep Tayyip Erdoğan era a de que democracia e Islã não eram incompatíveis, e que, inclusive, o maior desejo de grande parte dos turcos era poder desfrutar de ambos (KINZER, 2008). Erdoğan também defendia uma outra interpretação do secularismo, não mais como a supressão das escolhas religiosas individuais, como empregado pela elite kemalista, mas como a liberdade do indivíduo de poder escolher no que acredita (KINZER, 2008). Essa tentativa de harmonização entre democracia e Islã foi fundamental para tentar resolver um dos problemas estruturais apontados por Fuller (2008): o da percepção do Islã como ameaça.

Em sua campanha, em 2002, Erdoğan também pregava uma “normalização” da política, o que significava que os resultados eleitorais deveriam ser respeitados. Buscava-se, assim, resolver o outro problema estrutural, o da tutela militar sobre a política doméstica (KINZER, 2008). Mas, desde o início, o AKP optou por evitar uma confrontação direta com o *establishment* kemalista, diferentemente do antigo partido islâmico nos anos 1990, o Partido do Bem-Estar de Necmettin Erbakan. Nesse sentido, a criação do AKP, em 2001, foi o resultado de um processo de amadurecimento dos grupos islâmicos e sua visão em relação à democracia (FULLER, 2008).

Em relação à política externa, quando Erdoğan assumiu o posto de primeiro-ministro, deixou claro que sua primeira prioridade seria liderar a Turquia em direção ao posto de membro da UE, o que surpreendeu a elite kemalista (KINZER, 2008). Essa opção do governo se deu não apenas para consolidar a imagem de que o AKP era um partido “pós-islâmico” e, portanto, pragmático, podendo seguir a tradição kemalista (ROBINS, 2007), mas também para impulsionar reformas domésticas que tirassem poder político dos militares – ou seja, buscou uma forma indireta para enfrentá-los. A busca pela aproximação com a Europa seria, portanto, a característica principal da primeira fase da política externa do governo AKP, entre 2003 e 2005 (ROBINS, 2013). De fato, a aproximação com a UE serviu, domesticamente, para dar início a um processo bem-sucedido de diminuição do poder político dos militares, o que incorreu, utilizando a terceira variável de Hermann (1990), em uma mudança na estrutura política doméstica do país⁵.

5 Em 2003, o parlamento turco aprovou um pacote de reformas que transformou o Conselho de Segurança Nacional (CSN) em um órgão de aconselhamento, removendo sua influência sobre o governo e a burocracia.





Entretanto, à medida em que diluía a ameaça interna de golpe militar através dos pacotes legislativos, o governo AKP começou a sofrer derrotas políticas em sua relação com a UE, o que foi enfraquecendo o argumento da Turquia para aproximar-se do bloco europeu. Problemas em relação ao Chipre e nas negociações de acesso à UE fizeram com que a atração que a Europa exercia sobre a política externa turca esmorecesse, o que possibilitou uma aproximação maior em relação ao Oriente Médio, região também central para a nova estratégia encabeçada por Ahmet Davutoğlu e Abdullah Gül – ministro das Relações Exteriores até 2007 (ROBINS, 2013).

Ahmet Davutoğlu, acadêmico de relações internacionais e diplomata de carreira, serviu como assessor-chefe de Erdoğan entre 2003 e 2009, como ministro das Relações Exteriores entre 2009 e 2014 e primeiro-ministro entre 2014 e 2016, e foi o responsável por criar as bases conceituais da política externa do AKP no período. Davutoğlu postulava a ideia da Turquia se tornar um “Estado central” com “profundidade estratégica”. Para Davutoğlu (2008), a posição geoestratégica turca permitiria ao país que ele fosse mais do que uma simples ligação entre duas áreas geográficas: a Turquia deveria tornar-se um Estado central, aquele que, por conter múltiplas identidades regionais – europeia e oriental –, deveria manobrar de forma ativa em várias regiões simultaneamente. Deveria ter, portanto, uma ação externa ativa e criativa, com promoção de iniciativas diplomáticas em todas as regiões ao seu redor – uma clara crítica ao excesso de atenção em relação à Europa da vocação kemalista.

Essa política externa pautar-se-ia pela doutrina dos “Zero Problemas com Vizinhos”. A Turquia agiria como provedora de ordem, estabilidade e segurança em seu entorno ao engajar-se pragmaticamente com todos os atores possíveis, incentivando o uso da diplomacia para resolução de conflitos e aprofundamento das relações econômicas como forma de criação de interdependências (DAVUTOĞLU, 2008). Como consequência, a diversificação de parcerias geraria maior autonomia para o país, garantindo o que ele chamava de “profundidade estratégica” (DAVUTOĞLU, 2008). Esse é o conteúdo programático de política externa que mudou a Turquia nos anos 2000 e que continuaria baseando, segundo as variáveis do modelo de Hermann (1990), a ação do líder e da burocracia estatal a partir de 2011. O foco predominantemente no Oriente Médio seria marca da segunda fase da política externa turca sob o governo AKP, entre 2005 e 2011, reforçando a ideia de que a política externa turca começava a seguir a vocação denominada islamista (ROBINS, 2013).





Diversas foram as iniciativas que apontavam para a consolidação da Turquia como ator de grande influência na região. Destacam-se, dentre as várias: a melhora significativa nas relações com a Síria; o reconhecimento do resultado das eleições palestinas de 2006 que deu a vitória ao Hamas e o posterior engajamento político com o grupo, mesmo à contragosto dos aliados ocidentais; o estabelecimento de relações comerciais e a criação de interdependência energética com o Governo Regional do Curdistão iraquiano, através de investimentos em oleodutos; a aproximação com o Irã e o acordo nuclear firmado junto ao Brasil em 2010, também contrário aos interesses dos aliados ocidentais; e, por fim, a escalada de tensões com Israel, que envolveu sérias acusações de Erdoğan à Shimon Peres no Fórum Econômico Mundial em Davos após a guerra israelense contra Gaza em 2009, e culminou com o rompimento das relações diplomáticas entre os dois países em 2010, após incidente onde civis turcos, em uma flotilha no Mediterrâneo, foram mortos em uma operação militar de Israel (ROBINS, 2013).

Além disso, cabe destacar que o modelo político turco de coabitação de um partido islâmico em uma burocracia estatal secular também passou a receber destaque. Diversos acadêmicos, principalmente ocidentais, passaram a vê-lo como uma possível fonte de poder brando e exemplo para os países árabes e muçulmanos. Os Estados Unidos foram mais rápidos que os europeus em perceber os potenciais da Turquia em ser um modelo de governança, pois seria uma forma de aliviar a visão do conflito de civilizações e, possivelmente, colaborar para a estabilização de uma região tão sensível (GERGES, 2012; ROBINS, 2013). Essa é uma mudança bastante significativa, pois sinaliza que o principal país ocidental aliado da Turquia incentivava a tradição islamista de sua política externa, parecendo também crer que é possível harmonizar ambas as vocações turcas.

Entretanto, esse processo de aproximação da Turquia com o Oriente Médio se defrontou com o choque externo a partir do início das revoltas árabes, uma das variáveis de Hermann (1990) – conjuntura internacional – que é fortemente alterada. Naquele momento, uma série de grupos islâmicos passaram a se apresentar como um novo modelo político para seus países, após anos de regimes autocráticos e de repressão à oposição, organizada em partidos como a Irmandade Muçulmana. Havia a percepção de que tais grupos islâmicos poderiam alçar-se ao poder e então implementar um regime relativamente mais aberto que seus antecessores (GERGES, 2012). Diante desse contexto, o governo turco percebeu como uma oportunidade o fato de que vários desses movimentos olhavam para a Turquia como fonte de inspiração. Portanto, a partir de 2011, o governo em Ancara passou a desenvolver uma política externa que procurava capitanear os movimentos regionais que





eventualmente viessem a emular o modelo turco (GERGES, 2012; ROBINS, 2013).

Esse movimento de inflexão na política externa turca contava com o apoio dos EUA, principal parceiro securitário, que vinha diminuindo sua presença diplomática e militar no Oriente Médio sob a presidência de Barack Obama (GERGES, 2012). Tal desengajamento relativo dos EUA também significava que, em vez de o governo em Washington ter de assumir sozinho responsabilidades securitárias no Oriente Médio, esperava que os próprios atores regionais assumissem maiores compromissos (GERGES, 2012). Dentro dessa lógica, a aliança com a Turquia ganhava destaque. Com a eclosão das revoltas árabes, o governo em Washington não apenas apoiou e incentivou a ideia do modelo turco como exemplo aos movimentos regionais, como aproveitou-se do fato de a Turquia ter assumido um papel proeminente frente à oposição síria (GERGES, 2012).

Portanto, percebe-se que, a partir de 2011, a Turquia passou a adotar uma política externa mais assertiva, tanto em razão da eclosão das revoltas árabes quanto do incentivo trazido pelo relativo desengajamento dos Estados Unidos no Oriente Médio – o que identificamos como mudanças na variável conjuntura internacional de Hermann (1990). O país passou a utilizar-se da ideia de liderança regional por meio de seu modelo político, que poderia ser adotado por grupos que receberiam apoio turco. Essa nova postura se deu em virtude da doutrina de política externa do governo AKP – envolvendo, assim, tanto a variável “ação do líder”, Recep Tayyip Erdoğan, quanto a variável “burocracia”, que continuava seguindo a visão de Davutoğlu e mesmo de Gül. O AKP, ainda, via-se mais livre para implementar sua nova política externa em virtude da diminuição do poder político dos militares graças às reformas ligadas aos pacotes de harmonização legislativa da UE – uma mudança na variável “estrutura política doméstica”.

Assim, depois da inflexão externa turca, mantiveram-se seus objetivos de projetar-se como Estado influente na região, mas mudaram os meios de atuação – uma “mudança de programa”, segundo a classificação de Hermann (1990).

A evolução da estratégia turca: dos limites encontrados à volta ao pragmatismo

A nova postura externa da Turquia, a partir de 2011, levou o país a se envolver, sobretudo, no conflito sírio, ao lado da oposição ao governo de Bashar al-Assad, além de apoiar a Irmandade Muçulmana no Egito, representativa de vários grupos islâmicos que resolveram adaptar-se às regras do jogo democrático.





Em relação à Síria, entre março e agosto de 2011, a Turquia ainda preferiu pressionar o governo de Assad a adotar reformas, devido à proximidade que as lideranças turcas desenvolveram com o líder sírio. Entretanto, desde o início, o governo turco sinalizava apoio à oposição: desde julho, permitia que o Exército Sírio Livre (ESL) operasse a partir da província turca de Hatay e, em agosto, consentiu com a formação do Conselho Nacional Sírio (CNS) em Istambul, o grupo político formal da oposição (PHILLIPS, 2012). É a partir de setembro de 2011, quando as pressões à Assad não surtem efeito, que a Turquia rompe oficialmente as relações com o governo sírio e passa a apoiar diretamente os grupos políticos e a oposição armada contra Assad (PHILLIPS, 2012). Inicia-se, assim, uma segunda fase do conflito, em que o governo turco passa a trabalhar com seus aliados ocidentais e outros países da região, como Arábia Saudita e Catar, para estabelecer uma rede de apoio e suporte aos rebeldes sírios. Recursos militares e financeiros eram enviados até o território turco, dentro do qual haveria uma distribuição encoberta para os grupos de oposição dentro da Síria através das fronteiras da Turquia – pelas quais também foi facilitada a entrada de pessoas que fossem lutar no conflito sírio (COCKBURN, 2015).

No que tange ao Egito, o governo turco apoiou as manifestações contra Hosni Mubarak, desde seu início, em janeiro de 2011. Em setembro, meses após a deposição de Mubarak, Erdoğan realizou uma viagem pelas “capitais libertadas” da Tunísia, Egito e Líbia, onde afirmou que a principal lição que a Turquia poderia oferecer aos árabes era a importância do secularismo (GERGES, 2012). Os laços entre Turquia e Egito aprofundaram-se ainda mais depois da eleição de Mohammed Morsi, da Irmandade Muçulmana, para a presidência egípcia em junho de 2012. Em outubro, Morsi foi convidado a participar da convenção anual do AKP em Ancara, onde declarou que os avanços do partido turco eram admirados pelo mundo inteiro (HURRIYET, 2012). Em novembro, Erdoğan voltou ao Cairo, onde defendeu a política externa de Morsi de diversificar parcerias e sugeriu que uma aliança turco-egípcia garantiria paz e estabilidade no Mediterrâneo (CAGAPTAY; SIEVERS, 2015).

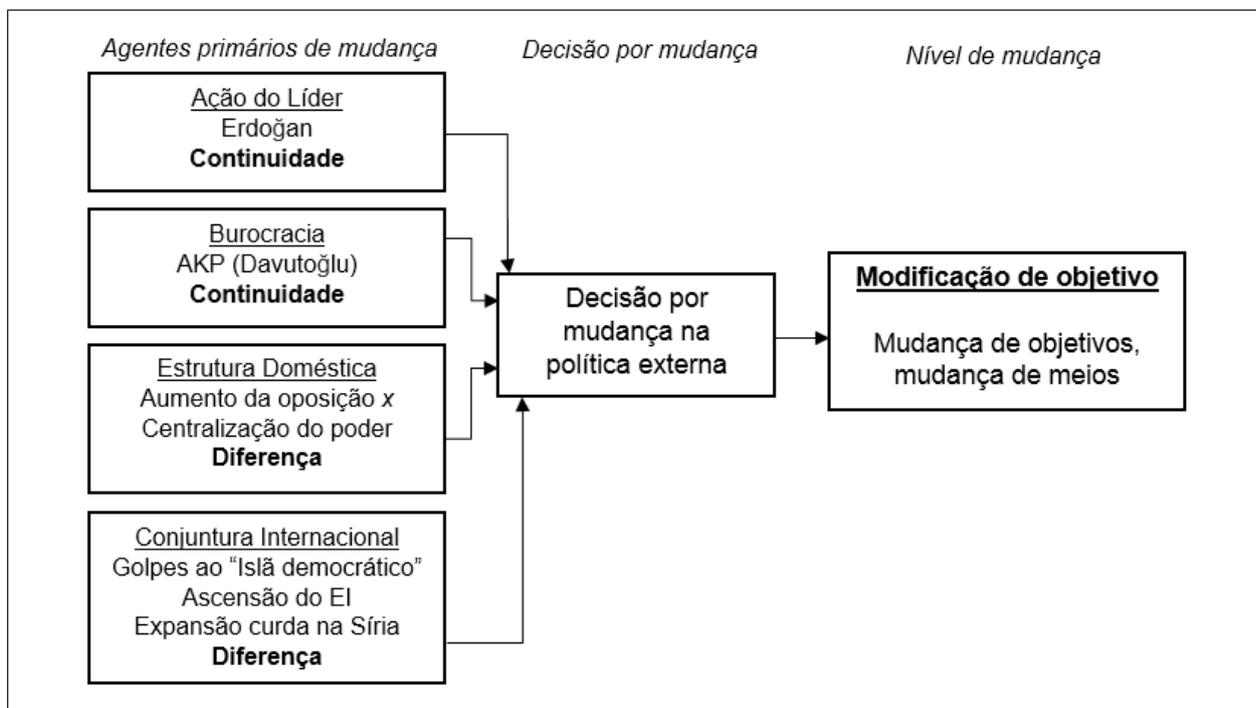
Entretanto, com o desenrolar dos conflitos no Oriente Médio, a política turca passou a encontrar problemas que atestariam seus limites. Sofrendo diversos reveses, a Turquia parecia perder o protagonismo e a capacidade de articular e definir uma agenda regional. A própria aliança com os EUA, país que incentivara a nova postura turca, foi abalada. Gradualmente, a Turquia passou a enfrentar problemas não só com seus aliados ocidentais, como também com a Rússia. Quais



foram, portanto, os problemas que motivaram a Turquia a reformular, mais uma vez, sua atuação externa? Qual foi a estratégia por ela implementada em meio às novas transformações no Oriente Médio pós-revoltas árabes?

Utilizando-se, novamente, do modelo de Hermann (1990) para a transformação posterior à 2011 na política externa turca, argumenta-se que há: 1) continuidade mas fortalecimento do papel da ação do líder, Recep Tayyip Erdoğan, que reforça seu poder, tanto no posto de primeiro-ministro como posteriormente no cargo de presidente; 2) continuidade de quadros do AKP na burocracia, tanto no Ministério das Relações Exteriores, entre 2009 e 2014, quanto na posição de Ahmet Davutoğlu no posto de primeiro-ministro entre agosto de 2014 e maio de 2016; 3) mudanças na estrutura doméstica, com um aumento da oposição contra o governo AKP, o que também leva a um aumento na repressão governamental e à tendência de centralização de poder ao redor de Erdoğan; 4) mudanças na conjuntura internacional, com três grandes choques externos – golpes contra grupos islâmicos democráticos, a ascensão do Estado Islâmico e a autonomia dos curdos na Síria (Figura 2).

Figura 2 – Agentes de mudança para inflexão na política externa após 2011



Fonte: elaboração própria.

O reforço do poder do AKP, em meio a um cenário doméstico extremamente polarizado e choques externos que atestaram a incapacidade turca de alcançar



os objetivos que vinha buscando no Oriente Médio, acabaram produzindo uma mudança no nível de “modificação de objetivo”. Não só os meios passariam a mudar, mas também os fins da política externa turca. O otimismo de tornar-se uma liderança regional dá espaço a uma estratégia de contenção de danos, cujo objetivo torna-se enfrentar as ameaças compreendidas como tais pelo governo AKP a partir de então – a expansão curda e o Estado Islâmico. Os meios para tais fins, grosso modo, envolvem barganhas pragmáticas frente às grandes potências, utilizando-se da posição estratégica turca para enfrentar o EI e influenciar a guerra na Síria e o fluxo de refugiados do conflito (Figura 2).

Um dos choques externos que afetou a projeção externa turca e sua ideia de liderança regional através do “modelo turco” foram os golpes e reverses sofridos pelos grupos do “Islã democrático”, aqui entendidos como aqueles que eram partidos islâmicos e que aceitavam a participação política através de regras democráticas – como o AKP na Turquia (LYNCH, 2016). O primeiro e mais emblemático desses foi a deposição, no dia 3 de julho de 2013, do governo de Morsi e da Irmandade Muçulmana no Egito através de um golpe militar que colocou Abdel Fatah al-Sisi no poder.

O novo governo egípcio adotou uma intensa campanha contra a Irmandade, que logo transformou-se em algo regional, com Egito, Emirados Árabes Unidos e Arábia Saudita declarando-a como uma rede terrorista (LYNCH, 2016). A Irmandade Muçulmana, portanto, passou a sofrer imensa pressão para operar na região, tanto financeiramente quanto em termos organizacionais; sua rede de infraestrutura de serviços sociais foi danificada e diversos dos seus líderes foram presos ou assassinados. Como coloca Lynch (2016) e Barkey (2016), o golpe egípcio acabou reforçando grupos islâmicos radicais ao remover da cena política a mais *mainstream* das correntes islâmicas. A estratégia da Irmandade, de participação democrática, seguida por vários outros partidos na região, foi desacreditada e parecia reforçar-se a ideia da incapacidade desses grupos – os mesmos apoiados pela Turquia – atingirem seus objetivos através de meios legais e institucionais. Desde então, a Turquia e o Egito romperam relações diplomáticas e Erdoğan manteve sua oposição ao governo do presidente Sisi.

O segundo choque externo de grande importância para a Turquia ocorreu a partir do momento em que os curdos da Síria adquiriram autonomia efetiva sobre o território no norte do país. Os curdos, representados pelo Partido da União Democrática (PYD) e seu braço militar, as Unidades de Proteção Popular (YPG), passaram a ser uma fonte de preocupação para o governo turco, maior





que o próprio regime de Assad, visto que a Turquia temia ligações entre o PYD e o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK) – considerado terrorista pelo governo em Ancara (STRATFOR, 2015)⁶.

De fato, ainda em julho de 2013, Davutoğlu, então ministro das Relações Exteriores, declarou que o governo turco esperava três coisas em relação ao PYD sírio: que não cooperassem com o regime de Assad, que não formassem uma entidade política com bases étnicas ou religiosas, e que não se engajassem em atividades que colocassem em risco a segurança da fronteira turca (GUNTER, 2015). A despeito da declaração, os curdos na Síria, em novembro de 2013, declararam oficialmente sua autonomia na chamada região de Rojava, proclamando, inclusive, uma carta de moldes constitucionais, enfatizando o secularismo e a igualdade de gênero, a qual foi aprovada pela população local em janeiro de 2014. O governo em Ancara não apenas negou-se a reconhecer o movimento, como condenou-o, vendo-o como um insulto às demandas securitárias turcas. Além disso, em março e abril de 2014, o comandante das YPG, já enfrentando grupos radicais islâmicos na Síria, como a al-Nusra, começou a conclamar os curdos dentro da Turquia para que colaborassem com o esforço de combate da comunidade curda de ambos os lados da fronteira – na Síria e Turquia –, o que preocupou ainda mais o governo AKP (GUNTER, 2015).

A preocupação com a expansão curda na Síria aprofundou-se com a ascensão do EI na Síria e no Iraque a partir de 2014 – o terceiro choque externo aqui considerado –, principalmente pelo papel que os curdos sírios desempenhariam no combate contra esse grupo. De fato, na medida em que o EI expandiu-se sobre os territórios sírio e iraquiano, os EUA criaram uma coalizão para realizar ataques aéreos contra o grupo e conter seu avanço; a Turquia, entretanto, mesmo sendo parte da OTAN, negou-se a participar e a ceder sua base aérea em Incirlik, próxima ao território sírio (COCKBURN, 2015).

Isso se deveu, principalmente, à questão curda na Síria: como os EUA não estavam dispostos a enviar forças terrestres diretamente para combater o EI, que também era enfrentado pelo PYD e as YPG, encontrou nas unidades curdas uma das forças terrestres mais efetivas no combate ao grupo extremista (COCKBURN, 2015). Para o governo turco, entretanto, concretizava-se um de seus grandes temores: os curdos na Síria demonstravam sua força ao combater o EI e, assim,

6 O governo Assad, atacado pela oposição apoiada pela Turquia, decidiu retirar a grande maioria de suas Forças Armadas do território curdo, a partir de julho de 2012, sabendo que a consequente autonomia dessa população traria problemas ao governo AKP. Criava-se, assim, uma forma de pressionar os turcos e sua política na Síria.





recebiam apoio político e material dos EUA. Temia-se que, como consequência, a derrota do EI no futuro trouxesse ao PYD a legitimação, por parte de Washington, aos seus ganhos territoriais.

De fato, em setembro de 2014, quando o EI cercou a cidade síria de Kobane, na fronteira com a Turquia, e os curdos sírios lutaram contra o cerco com apoio dos EUA, o governo turco pouco fez e ainda criticou a ação estadunidense (PARK, 2015). O próprio Erdoğan não apenas afirmou que “o PKK é equivalente ao EI” (PARK, 2015, p. 586, tradução nossa)⁷, como declarou que a Turquia só apoiaria o combate caso os EUA bancassem a ideia de criação de uma “zona tampão” dentro do território sírio, a partir da fronteira turca, o qual serviria para garantir que nem os curdos nem o EI ali permanecessem (KANAT; USTUN, 2015).

Tais choques externos são, portanto, as principais razões para a Turquia ter perdido a capacidade de articular uma agenda regional e ter se recolhido a uma posição mais defensiva. Entretanto, para além disso, fatores internos também abalaram a concepção do modelo político turco – a variável “estrutura doméstica” de Hermann (1990). A partir de julho de 2013, manifestações populares eclodiram em diversos centros urbanos do país contra o governo, o qual respondeu com força para reprimi-las. Desde então, aumentaram as denúncias relacionadas a prisões arbitrárias e ao cerceamento da liberdade de expressão na Turquia (PARK, 2015). Diversos opositores do governo têm sido presos e vários jornais foram fechados, ao mesmo tempo em que Erdoğan, eleito presidente em 2014, dada a larga base de apoio que ainda detém, vem pleiteando a transformação do sistema político turco de parlamentarismo para presidencialismo. Ao mesmo tempo, o governo AKP também vem se engajando em um embate contra o movimento islâmico civil Hizmet, liderado pelo clérigo exilado nos EUA, Fethullah Güllen. Anteriormente aliados, a partir de 2013 os “güllenistas” teriam passado a denunciar esquemas de corrupção envolvendo membros do AKP e do governo, o que levou Erdoğan a publicamente torná-los um de seus principais inimigos políticos (PARK, 2015).

Dessa forma, a aliança com os países ocidentais, principalmente os EUA, ia enfraquecendo-se. De um lado, após a escalada de repressão interna na Turquia e os golpes aos partidos islâmicos regionais, a atratividade do modelo turco ia esmorecendo. De outro, crescia a divergência entre os aliados em relação à principal ameaça a ser combatida na Síria: para os EUA, o foco recaía sobre o EI,

7 Citação elaborada a partir do original: “Erdoğan’s comment that ‘for us, the PKK is the same as ISIL. It is wrong to consider them as different from each other’ (PARK, 2015, p. 586).





enquanto, para a Turquia, recaía sobre a expansão curda síria (COCKBURN, 2015; PARK, 2015). Como, portanto, o governo turco reagiu a tais reveses?

Diante dos novos constrangimentos e limitações, a Turquia iniciou um processo de recuperação de seu pragmatismo externo, passando a utilizar-se de sua posição geográfica estratégica para barganhar com as grandes potências, a fim de buscar garantir suficiente liberdade de ação para enfrentar o que o governo considerava como ameaça. Assim, a ideia de tornar-se uma liderança regional cedeu lugar a uma estratégia de contenção de danos, uma mudança no nível de “modificação de objetivo”, segundo o modelo de Hermann (1990). O governo AKP compreendia que os EUA seriam a primeira peça fundamental nesse sentido, visto que o país há tempos cobrava uma postura mais incisiva da Turquia na luta contra o EI. A questão, portanto, era planejar e negociar os termos do engajamento turco no combate ao grupo extremista.

Um importante gatilho que parece ter incentivado uma reação turca aos seus novos problemas foi a eleição geral de junho de 2015 no país (YAVUZ; ÖSCAN, 2015). Pela primeira vez desde que chegara ao poder, o governo AKP perdeu maioria no parlamento, conseguindo apenas 40,9% dos votos totais, o que levou a 258 assentos de um total de 550 – menos da metade. Se não bastasse, pela primeira vez o partido ligado ao movimento curdo turco conseguiu passar da barreira de 10% de votos necessários para entrar no parlamento; o HDP (Partido Democrático dos Povos) recebeu 13,1% dos votos e conquistou 80 assentos no parlamento (YAVUZ; ÖSCAN, 2015). Para Erdoğan e o AKP, a eleição representou uma derrota significativa, sobretudo por ocorrer depois da resolução do cerco em Kobane, que levou a uma vitória das forças curdas e a uma aproximação dessas com os EUA. Agora não apenas os curdos na Síria haviam pleiteado um espaço legítimo na luta contra o EI, como também o partido curdo turco chegara ao parlamento.

O governo turco negou-se a formar um governo de coalizão e novas eleições foram convocadas para novembro de 2015. A fim de vencer o novo pleito e consolidar a posição doméstica, o governo AKP optou por uma nova estratégia nacionalista e assertiva, definitivamente colocando-se contra o EI, mas também contra os curdos, cada vez mais destacados pelo governo como ameaça (YAVUZ; ÖSCAN, 2015). Para tanto, e agindo pragmaticamente, em julho de 2015, menos de um mês após a derrota na eleição, a Turquia finalmente cedeu aos EUA e juntou-se à coalizão contra o EI, permitindo o uso da base aérea em Incirlik e também iniciando ataques aéreos na Síria. Paralelamente, decretou o fim do cessar-fogo que tinha sido estabelecido com o PKK, desde 2013, retomando a





guerra civil contra o grupo. Dessa forma, o governo turco decidiu, como estratégia, enfrentar simultaneamente as duas principais ameaças por ele percebidas – EI e PKK. Portanto, ao saber que os EUA precisavam do apoio turco na luta contra o EI, Ancara adentrou o embate, ao mesmo tempo em que afirmava que a luta contra o PKK era parte do esforço antiterrorista geral e, assim, devia ser apoiado por seus aliados (STRATFOR, 2015).

Efetivamente, a própria postura do HDP no parlamento facilitou a estratégia do AKP. Desde o fim do cerco em Kobane, em 2014, o PKK já iniciara alguns atentados contra alvos policiais e de lideranças curdas contrárias ao grupo no sudeste da Turquia. Porém, após a vitória do HDP, o partido no parlamento recusou-se a repudiar veementemente as ações violentas cada vez mais recorrentes do PKK (YAVUZ; ÖSCAN, 2015). Paralelamente, atentados perpetrados pelo EI ocorreram em Suruç e Ancara, em julho e outubro de 2015, aumentando o clima de insegurança no país. O governo AKP, diante da situação, alardeava a piora na situação securitária do país, culpando principalmente o HDP, por não conseguir controlar o PKK, pintando-o como “braço político do terrorismo” (YAVUZ; ÖSCAN, 2015). Assim, as eleições de novembro de 2015 ocorreram em meio a uma guerra contra o EI e contra o PKK, e foram marcadas por essa nova ofensiva do AKP. Segundo a análise de Yavuz e Öscan (2015), votos de grupos nacionalistas, que antes votavam no MHP (Partido de Ação Nacionalista), migraram para o AKP, bem como votos de grupos liberais e de esquerda que, tendo antes votado no HDP, passaram a desconfiar de sua ligação com o PKK. Como resultado, o AKP obteve 49,49% dos votos, 317 assentos no parlamento – obtendo de novo a maioria –, enquanto o HDP caiu para apenas 10,75% dos votos, agora com 59 assentos.

A entrada da Turquia na luta contra o EI serviu como barganha para efetivamente blindar o governo AKP de diversas críticas por parte da OTAN aos seus problemas domésticos; o apoio dos EUA ao PYD também passou a ser balanceado com afirmações, acalmando o governo turco, de que Washington não apoiaria o separatismo curdo e que condenava os atos do PKK. Para além disso, dois outros fatos serviram de instrumento para a Turquia demarcar sua importância para a aliança ocidental.

O primeiro deles diz respeito à UE e à crise dos refugiados sírios. O bloco europeu encontra-se em uma grave crise institucional e a questão da entrada de imigrantes é ponto polêmico para os governos da Europa. Nesse contexto, uma das principais rotas de entrada de refugiados no continente europeu é pela Grécia, através do mar Egeu, a partir da Turquia – o que garante a centralidade





do país nessa questão⁸. Diante do aumento no número de migrantes chegando à UE pela Grécia, em março de 2016 houve a assinatura de um acordo entre o bloco e a Turquia, consolidando ainda mais a posição turca para manobrar frente aos europeus. Em troca do compromisso turco de diminuir o fluxo de migrantes para a Grécia, a UE entregaria 3 bilhões de euros ao governo da Turquia e retiraria a necessidade de visto de seus cidadãos para entrarem no continente europeu.

Entretanto, mais do que um acordo que diz respeito à crise dos refugiados, ou muito menos do que uma volta do privilégio à tradição kemalista de política externa, o compromisso serviu, por parte do governo turco, para colocar a Turquia como indispensável para a resolução do problema. Ao colocar-se como detentora da “porta de entrada” da UE e peça chave na crise humanitária dos refugiados, a Turquia barganhou pelo fato de ser necessária para implementar o acordo e aliviar a pressão migratória para o bloco. Em troca, pleiteou indiretamente uma maior margem de manobra para implementar suas políticas, objetivando comprar o silêncio ou a indiferença europeia contra suas ações, tanto na Síria quanto em âmbito doméstico, frente aos curdos e opositores (STRATFOR, 2016; DANFORTH, 2016).

O segundo fato que atestou a centralidade turca, envolveu a Rússia e ocorreu ao longo de 2015. Quando Ancara barganhou sua entrada no combate ao EI com os EUA, o governo turco pleiteou novamente a implementação de uma “zona tampão” no norte sírio, com suas próprias Forças Armadas e com apoio da OTAN. Oficialmente, seu objetivo seria ali agrupar a oposição à Assad e também reinstalar refugiados; extraoficialmente, serviria também para conter a expansão curda síria, visto que tal zona inserir-se-ia entre duas regiões controladas pelo PYD – Afrin e Kobane (BERNARD; GORDON; SCHMITT, 2015). Entretanto, o governo russo já havia alertado que uma incursão da Turquia na Síria seria problemática para Moscou. Efetivamente, em setembro de 2015, dois meses após a entrada turca na coalizão estadunidense, a Rússia iniciou sua campanha aérea na Síria ao lado do regime de Assad, mandando um sinal aos atores envolvidos.

Em novembro, porém, o governo turco derrubou um caça russo, o que iniciou uma escalada de tensões entre Ancara e Moscou, com o governo russo afirmando que também atacaria forças turcas caso essas intervissem no território sírio (ARKHIPOV; KRAVCHENKO, 2015). Como resultado, a tensão com a Rússia não apenas frustrou momentaneamente os planos turcos, como a possibilidade da Turquia envolver a OTAN em um conflito com a Rússia cresceu. Como a aliança

8 A Turquia também é o país com o maior número absoluto de refugiados sírios, mais de 2,5 milhões.





militar ocidental procurava evitar um embate de tamanha magnitude com Moscou, as ações do governo turco passaram a ocupar uma posição ainda mais sensível dentro da OTAN, acabando por reforçar ainda mais a centralidade da Turquia na Síria e destacando sua capacidade de alterar a magnitude do enfrentamento com os russos.

Portanto, desde que a Turquia resolveu responder, em julho de 2015, aos constrangimentos que vinha enfrentando, o governo turco recuperou na política externa uma postura pragmática e de barganha entre as grandes potências, sempre se utilizando da centralidade do país no conflito sírio e seus desdobramentos. Com isso, pode colocar-se frente aos EUA como parte indispensável da coalizão contra o EI, ao mesmo tempo em que cobrava da OTAN atenção às suas preocupações em relação ao PYD, apoio na luta contra o PKK e indiferença às repressões domésticas e escalada autoritária. Da UE, o governo turco pode cobrar o mesmo, na medida em que passou a ser uma peça central na crise dos refugiados, colocando-se como porta de entrada do bloco europeu e responsável, em grande medida, pelo controle do fluxo de migrantes em direção à Europa. Em relação à Rússia, sua postura de confronto a Moscou, ao longo de 2015, e na primeira metade de 2016, fez com que a OTAN prestasse ainda mais atenção às ações e demandas turcas. Assim, a busca da liderança regional foi substituída pela busca de uma margem de manobra e liberdade de ação, através dessas barganhas, para a nova estratégia de contenção de danos que o governo turco implementou, possibilitando enfrentar o que considerava como ameaça – principalmente a expansão curda e o EI na Síria.

Conclusões

Desde 2011, a política externa turca para o Oriente Médio alterou-se frente às revoltas árabes, graças também aos incentivos de seus aliados ocidentais, principalmente EUA, que viam no “modelo político turco” uma espécie de guia para as transformações que acometiam a região. Importantes transformações domésticas, desencadeadas pela chegada do AKP ao poder, também foram fundamentais para dar base ao novo ativismo internacional turco. De fato, a partir de 2011, a Turquia gradualmente consolidou-se como um dos mais importantes atores envolvidos na guerra da Síria e, conseqüentemente, em todos os seus desdobramentos. Entretanto, devido a problemas domésticos posteriores, que foram respondidos por parte do governo com um crescente autoritarismo, e por novos choques externos – os





golpes contra grupos islâmicos democráticos, a ascensão do Estado Islâmico e a autonomia dos curdos na Síria –, a Turquia passou por uma reformulação em sua política externa, adotando uma postura majoritariamente de contenção de danos e de busca de uma larga liberdade de ação para enfrentar as novas ameaças como preferisse.

Os meios empreendidos em busca de tal objetivo envolveram a utilização, por parte do governo turco, da posição estratégica do país no conflito sírio como instrumento de barganha frente às grandes potências. Os exemplos aqui citados, da Turquia tornando-se parte da coalizão dos EUA, colocando-se como parte fundamental da crise dos refugiados, e enfrentando a Rússia, não são as únicas evidências da nova postura do governo AKP. Recentemente, novos eventos reforçaram ainda mais a estratégia turca de barganha na esfera externa. Após sofrer uma tentativa de golpe militar, em julho de 2016, e superá-la, o governo AKP aproveitou para manobrar e expurgar de cargos públicos seus opositores políticos ligados ao movimento Hizmet. Uma escalada autoritária posterior levou a um estremecimento ainda maior com seus aliados ocidentais, que estavam reticentes em apoiar as ações do governo. Tal distanciamento com o Ocidente levou a Turquia a reatar relações com a Rússia, em agosto de 2016, menos de um ano após as tensões entre Ancara e Moscou. Se isso não bastasse, dias depois ainda houve a visita do ministro de Relações Exteriores do Irã à Turquia, enquanto as YPGs sírias tomavam cidades a oeste do Rio Eufrates – algo considerado pelo governo turco como uma linha vermelha a não ser cruzada pelos curdos.

Ainda assim, no dia 24 de agosto, após reaproximar-se da Rússia e do Irã, o governo turco vê os EUA se reaproximarem após o estremecimento nas relações e apoiarem o lançamento da Operação Escudo do Eufrates, a primeira incursão militar direta da Turquia em território sírio. Não apenas o vice-presidente dos EUA, Joe Biden, esteve presente no país, como os EUA deram suporte aéreo à Turquia e ainda declararam que as YPGs deveriam recuar para o leste do Eufrates caso não quisessem perder o apoio estadunidense. Parece, portanto, que a estratégia da Turquia de usar da barganha pragmática entre as grandes potências, sabendo do valor de sua centralidade no conflito sírio, vem rendendo o apoio necessário para os fins perseguidos pelo governo turco. A Turquia segue, assim, manobrando para garantir-se como uma “potência indispensável” (FRIEDMAN, 2016) e disso tirar os maiores benefícios possíveis. Busca, para tanto, consolidar-se como ator chave na guerra da Síria – ainda mais agora, depois que realizou uma intervenção militar no país –; como necessária para a resolução da crise dos refugiados frente





a UE e como pêndulo na relação EUA-Rússia – uma ponte entre diversas crises interligadas, portanto.

Referências

- AHMAD, Feroz. *The Making of Modern Turkey*. Londres: Routledge Press, 1993.
- ARKHIPOV, Ilya; KRAVCHENKO, Stepan. Putin Threatens Turkish Jets in Syria as Spat Escalates. *Bloomberg*, 17 de dezembro de 2015. Disponível em: < <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-17/putin-damps-hope-for-turkish-detente-threatening-jets-in-syria> > . Último acesso em: 25/11/2016.
- BARKEY, Henri J. *Erdogan's Foreign Policy Is in Ruins*. *Foreign Policy*, 4 de fevereiro de 2016. Disponível em: < <http://foreignpolicy.com/2016/02/04/erdogans-foreign-policy-is-in-ruins/> > . Último acesso em: 25/11/2016.
- BARNARD, Anne; GORDON, Michael R.; SCHMITT, Eric. Turkey and U.S. Plan to Create Syria 'Safe Zone' Free of ISIS. *The New York Times*, 27 de julho de 2015. Disponível em: < http://www.nytimes.com/2015/07/28/world/middleeast/turkey-and-us-agree-on-plan-to-clear-isis-from-strip-of-northern-syria.html?_r=1 > . Último acesso em: 25/11/2016.
- CAGAPTAY, Soner; SIEVERS, Marc J. *Turkey and Egypt's Great Game in the Middle East*. The Washington Institute, 8 de março de 2015. Disponível em: < <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/turkey-and-egypts-great-game-in-the-middle-east> > . Último acesso em: 25/11/2016.
- CLEVELAND, William L.; BUNTON, Martin. *A History of the Modern Middle East*. 4. Ed. Boulder: Westview Press, 2009.
- COCKBURN, Patrick. *A Origem do Estado Islâmico: o fracasso da "Guerra ao Terror" e a ascensão jihadista*. São Paulo: Autonomia Literária, 2015.
- DANFORTH, Nick. Erdogan's Epic Europe Trolling. *Foreign Policy*, 23 de março de 2016. Disponível em: < <http://foreignpolicy.com/2016/03/23/erdogans-epic-europe-trolling-eu-migrant-refugee-deal/> > . Último acesso em: 25/11/2016.
- DAVUTOĞLU, Ahmet. Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007. *Insight Turkey*, vol. 10, n. 1, 2008. Disponível em: < <http://arsiv.setav.org/ups/dosya/9595.pdf> > . Último acesso em: 25/11/2016.
- FRIEDMAN, George. The Turkish Week: Caution and Ambition. *Geopolitical Futures*, 19 de fevereiro de 2016. Disponível em: < <https://geopoliticalfutures.com/the-turkish-week-caution-and-ambition/> > . Último acesso em: 26/11/2016.
- FULLER, Graham. *The New Turkish Republic: Turkey as a Pivotal State in the Muslim World*. Washington: US Institute of Peace, 2008.





- GERGES, Fawaz. *Obama and the Middle East: the end of America's moment?* Nova York: Palgrave Macmillan, 2012.
- GUNTER, Michael M. Iraq, Syria, ISIS and the Kurds: Geostrategic Concerns for the U.S. and Turkey. *Middle East Policy*, v. XXII, n. 1, primavera de 2015.
- HERMANN, Charles Frazer. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, vol. 34, n. 1, março de 1990.
- HUNTINGTON, Samuel. *O Choque de Civilizações*. Rio de Janeiro: Ponto de Leitura, 1996.
- HURRIYET. *Leaders of the region meet at AKP congress*. Hurriyet Daily News, 1 de outubro de 2012. Disponível em: < <http://www.hurriyetcailynews.com/leaders-of-the-region-meet-at-akp-congress.aspx?pageID=238&nid=31356> > . Último acesso em: 26/11/2016.
- KANAT, Kilic; USTUN, Kadir. U.S.-Turkey Realignment on Syria. *Middle East Policy*, v. XXII, n. 4, inverno de 2015.
- KINZER, Stephen. *Crescent and Star: Turkey Between Two Worlds*. Nova York: Farrar, Straus e Giroux, 2008.
- KURU, Ahmet T. The Rise and Fall of Military Tutelage in Turkey: Fears of Islamism, Kurdism, and Communism. *Insight Turkey*, v. 14, n. 2, 2012.
- LYNCH, Marc. *The New Arab Wars: Uprisings and Anarchy in the Middle East*. Nova York: Public Affairs, 2016.
- PARK, Bill. Turkey's isolated stance: an ally no more, or just the usual turbulence? *International Affairs*, v. 91, n. 3, 2015.
- PHILLIPS, Christopher. *Into the Quagmire: Turkey's Frustrated Syria Policy*. Chatham House Briefing Paper, dezembro de 2012.
- ROBINS, Philip. Turkish foreign policy since 2002: between a "post-Islamist" government and a Kemalist state. *International Affairs*, v. 83, n. 1, 2007.
- ROBINS, Philip. Turkey's "double gravity" predicament: the foreign policy of a newly activist power. *International Affairs*, v. 89, n. 2, 2013.
- STRATFOR. *An Invigorated Turkey Lashes Out*. Geopolitical Diary, 28 de julho de 2015. Disponível em: < <https://www.stratfor.com/geopolitical-diary/invigorated-turkey-lashes-out> > . Último acesso em: 26/11/2016.
- STRATFOR. *The EU and Turkey Reach a Tenuous Immigration Agreement*. Stratfor Analysis, 18 de março de 2016. Disponível em: < <https://www.stratfor.com/analysis/eu-and-turkey-reach-tenuous-immigration-agreement> > . Último acesso em: 26/11/2016.
- YAVUZ, M. Hakan; ÖZCAN, Nihat Ali. Turkish Democracy and the Kurdish Question. *Middle East Policy*, v. XXII, n. 4, inverno de 2015.





Estados frágeis e proliferação nuclear: uma agenda de segurança pós-guerra fria

*Fragile states and nuclear proliferation:
a security agenda in the post-cold war world*

DOI: 10.21530/ci.v11n2.2016.479

Raquel Gontijo¹

Resumo

Após o fim da Guerra Fria, a questão da proliferação nuclear ascendeu na agenda de segurança internacional. Central para esse debate é a possibilidade de emergirem Estados nucleares frágeis, cuja potencial instabilidade política doméstica poderia colocar em risco o controle estatal sobre o arsenal nuclear e sobre materiais e tecnologias sensíveis. Dessa forma, é possível que Estados frágeis, ao adquirirem armamentos nucleares, representem uma ameaça mais séria à segurança internacional do que Estados mais estáveis. Este artigo discute, então, a emergência dos Estados proliferadores frágeis como um tema fundamental da agenda nuclear. A primeira seção traz uma contextualização desse tema no contexto internacional pós-Guerra Fria. Em seguida, discutimos o significado de Estados frágeis e de suas políticas proliferadoras. Posteriormente, discutimos as consequências da proliferação nuclear, debate que não se restringe ao problema dos Estados frágeis. Após essas discussões teóricas, nos voltamos para a discussão de um exemplo de Estado proliferador fraco, com uma apreciação do programa nuclear do Paquistão, que pode ser considerado, entre os atuais Estados com capacidade nuclear, o caso emblemático de um Estado frágil. Finalmente, concluímos com uma reflexão sobre a importância das políticas internacionais de não proliferação e de desarmamento.

Palavras-chave: Proliferação nuclear; Estados frágeis; Não proliferação; Consequências da proliferação; Segunda era nuclear.

Abstract

After the end of the Cold War, nuclear proliferation concerns rose in the international security agenda. Central in this debate is the emergence of fragile states with nuclear

¹ Doutoranda em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).

Artigo recebido em 17/05/2016 e aprovado em 08/09/2016.





capability, whose potential political instability might put in check the governmental control over the nuclear arsenal, as well as over sensitive materials and technologies. Because of this, fragile states with nuclear capability may represent a greater threat to international security than more stable states. In this article, we discuss the importance of nuclear fragile states for nuclear policies. In the first section, we contextualize this theme in the post-Cold War security environment. Afterwards, we discuss the meaning of fragile states and their efforts to become nuclear powers. In the following section, we present the debate on the consequences of nuclear proliferation, which goes beyond the issue of fragile states. We then turn to a discussion of a nuclear capable fragile state, with an analysis of Pakistan's nuclear program. Finally, we conclude with a reflection on the importance of international non-proliferation and disarmament efforts.

Keywords: Nuclear proliferation; Fragile states; Non-proliferation; Consequences of proliferation; Second nuclear age.

Introdução

A década de 1990 trouxe um novo contexto internacional, com a alteração das relações entre as grandes potências do sistema, o que repercutiu sobre a política nuclear mundial. Durante os anos da bipolaridade, a questão nuclear esteve centrada, ainda que não restrita, às interações entre as duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética. A partir dos anos 1990, no entanto, novos atores passaram a figurar no centro dos cálculos estratégicos das potências, e a proliferação nuclear, que já dispunha de local de destaque na agenda de segurança, passou a ser reconhecida como um dos principais obstáculos à estabilidade internacional².

Devido a essa mudança qualitativa nas relações de poder, alguns analistas passaram a classificar o período posterior ao fim da Guerra Fria como uma segunda era nuclear (FREEDMAN, 2003; KOBLENTZ, 2014). Essa segunda era seria caracterizada pela complexificação das relações entre as potências nucleares:

Conquanto os Estados Unidos e a União Soviética, e, posteriormente, a Rússia, tenham eventualmente desenvolvido mecanismos robustos para a manutenção da estabilidade estratégica, não existe um sistema semelhante que inclua os outros Estados nuclearmente armados.³ (KOBLENTZ, 2014, p. 3, tradução nossa).

2 Logo no começo da década de 1990, o programa nuclear iraquiano veio à tona, trazendo renovada atenção para o problema da proliferação. Esse momento teve tal relevância, que levou a um enrijecimento do regime de não proliferação nuclear, com a imposição mais eficiente das salvaguardas e uma revisão das práticas adotadas pelo cartel de fornecedores nucleares, o *Nuclear Suppliers Group*.

3 No original: "Although the United States and Soviet Union, and then Russia, eventually developed robust mechanisms for maintaining strategic stability, no such system exists to include the other nuclear-armed states".





Assim, as relações entre as novas potências nucleares podem trazer uma elevação do risco de uma escalada nuclear em caso de conflitos, uma vez que esses Estados (ainda) não desenvolveram mecanismos adequados de diálogo e de construção da confiança, que sejam capazes de coibir ações precipitadas.

Além disso, os novos Estados com capacidade nuclear não necessariamente serão Estados politicamente estáveis, como demonstrado pelo exemplo do Paquistão⁴ e pelo de Estados proliferadores como a Coreia do Norte e o Irã⁵. Tais Estados podem apresentar níveis relativamente elevados de instabilidade interna, em termos políticos e sociais, o que poderia resultar, mais facilmente, em um colapso das estruturas de comando e controle e, no limite, levar à tomada dos arsenais nucleares por grupos não estatais, inclusive grupos que empregam táticas terroristas. Por conseguinte, nesse contexto de pluralização do campo, é importante reconhecermos a importância de que se incorpore um novo campo de pesquisa aos assuntos nucleares: “[...] a governança interna de Estados que possuem, ou estão a caminho de possuir, armamentos nucleares [...]”⁶ (WALKER; WHEELER, 2013, p. 427, tradução nossa).

Nesse novo campo de pesquisa, insere-se a discussão sobre os riscos de aquisição de armamentos nucleares (ou armamentos de destruição em massa [ADMs], de forma mais ampla) por Estados com instituições políticas domésticas frágeis, cuja instabilidade interna pode pôr em risco o controle sobre tais armamentos. Ademais, devido a suas configurações internas, é possível que esses Estados frágeis possuam governos e lideranças mais imprudentes e, por conseguinte, aumentem os riscos de que conflitos locais resultem em uma escalada nuclear.

Este tema, apesar de não ser novo, tem merecido atenção renovada na agenda internacional, principalmente frente à continuidade das investidas da Coreia do Norte no campo nuclear e do clima de relativo otimismo que se seguiu às negociações, concluídas em 2015, do acordo que impôs restrições significativas ao programa nuclear iraniano. As notícias em torno desses dois países atestam, constantemente, que o problema da proliferação nuclear não foi superado, e ainda deve ser cuidadosamente contemplado, debatido e examinado.

4 O Paquistão, principal exemplo de um Estado nuclear frágil, será discutido mais detidamente adiante.

5 No relatório do *Fragile States Index* de 2016, a Coreia do Norte foi classificada como um Estado em situação de alerta, e o Irã como em situação de atenção elevada (MESSNER, 2016). É interessante notar que condições de fragilidade não são exclusivas dos novos Estados nucleares, já que também a Rússia é um país em situação de alerta elevado.

6 No original: “[...] the internal governance of nuclear-armed and -arming states [...]”.





Este artigo aborda o problema de Estados proliferadores fracos, buscando elucidar os riscos a eles associados. Na próxima seção, apresentamos uma breve discussão sobre o significado de Estados fracos e de suas políticas proliferadoras. Em seguida, discutimos as consequências da proliferação nuclear, um debate que não se restringe ao problema dos Estados frágeis, e que deu origem a um diálogo intenso entre otimistas e pessimistas nucleares. Após essas discussões teóricas, nos voltamos para a discussão de um exemplo de Estado proliferador fraco. Assim, a quarta seção traz uma apreciação do programa nuclear do Paquistão, que pode ser considerado, entre os atuais Estados com capacidade nuclear, o caso emblemático de um Estado frágil. Finalmente, apresentamos algumas conclusões com base nas discussões apresentadas.

Estados proliferadores fracos: uma nova agenda de segurança

Há uma multiplicidade de termos utilizados para designar aqueles Estados que possuem instituições políticas domésticas frágeis, com diferentes níveis de instabilidade e diferentes posicionamentos frente ao sistema internacional, mas há também uma escassez de definições consensuais referentes a tais termos: Estados fracos, Estados falidos ou áreas não governadas, termos que traduzem uma fragilidade das instituições do Estado em seu território, ou ainda Estados pária e Estados irresponsáveis (*rogue states*), que denotam comportamentos de risco para a ordem internacional.

Já na década de 1970, multiplicaram-se as referências a Estados proliferadores ilegais (*outlaws*), isolados (*outcast*) ou párias (BETTS, 1977). Robert E. Harkavy define Estados pária como

[...] uma pequena potência com controle apenas marginal e tênue sobre seu próprio destino, cujo dilema de segurança não pode ser facilmente solucionado através de neutralidade, não alinhamento, ou apaziguamento, e carecendo de apoio confiável de uma grande potência.⁷ (HARKAVY, 1981, p. 136, tradução livre).

⁷ No original: “[...] the pariah state is a small power with only marginal and tenuous control over its own fate, whose security dilemma cannot easily be solved by neutrality, nonalignment, or appeasement, and lacking dependable big-power support”.





Essa definição, formulada ainda durante a Guerra Fria, reflete o contexto da bipolaridade, em que a relação com as grandes potências – e o apoio de uma das grandes potências – poderia ser fundamental para garantir a segurança dos Estados menores. Nesse contexto, Estados que fossem incapazes de assegurar sua própria sobrevivência, e que não contassem com as garantias de uma aliança vantajosa, poderiam ser entendidos como párias do sistema. Para tais Estados, a aquisição de armamentos de destruição em massa (não apenas nucleares, mas também químicos ou biológicos) poderia ser percebida como uma solução para sua posição de insegurança.

Posteriormente, principalmente após a Guerra Fria, a difusão do conceito de *rogue states* refletiu um novo contexto de segurança internacional e uma nova agenda de segurança. Nesse contexto, os Estados Unidos formularam a chamada *Rogue Doctrine*, que envolveu a caracterização de Estados do Terceiro Mundo, com amplas forças militares e programas de desenvolvimento de ADMs, percebidos como hostis pelos Estados Unidos, como “foras da lei nucleares” e ameaças à ordem mundial vigente (KLARE, 2011; O'REILLY, 2013). Assim, com o fim da Guerra Fria, a identificação dos *rogue states* como a nova principal ameaça à segurança internacional teria oferecido às dilatadas instituições militares estadunidenses uma razão para manterem suas capacidades e seus recursos, justificando os elevados gastos frente ao Congresso e à população (KLARE, 2011).

O problema dos Estados proliferadores ganhou visibilidade, então, a partir do final da década de 1980 e, principalmente, começo da década de 1990. Nesse contexto, os interesses políticos por trás dessa nova agenda de segurança teriam moldado as relações dos Estados Unidos com os diferentes Estados proliferadores. Com efeito, a aquisição de ADMs por alguns Estados, como Iraque e Coreia do Norte, foi percebida como uma ameaça relevante, enquanto os armamentos nucleares de outros Estados, como Paquistão e, principalmente, Israel, foram recebidos com mais convívio. O critério para definição de quais Estados sofreriam sanções em decorrência de atitudes proliferadoras não estava diretamente vinculado ao nível de desenvolvimento dos ADMs ou das evidências concretas sobre a posse de tais armamentos. As sanções decorreram, antes, de uma percepção de ameaça, associada às características da relação do Estado proliferador com os Estados Unidos:

Se [os Estados Unidos] tivessem começado a aplicar sanções contra os Estados com capacidades de ADMs mais desenvolvidas, eles seriam forçados a punir alguns de seus principais aliados no Terceiro Mundo. Washington





escolheu seguir uma política mais seletiva, reservando suas ações mais fortes para Estados como o Irã, a Líbia e a Coreia do Norte, cujos esforços para desenvolvimento de ADMs eram, em geral, menos avançados.⁸ (KLARE, 2011, p. 174, tradução nossa).

Não obstante essa política seletiva para coibir a difusão dos ADMs, os riscos associados aos Estados proliferadores não se referem apenas àqueles países considerados como párias pelos Estados Unidos, mas, potencialmente, a todos os Estados proliferadores. Tais riscos podem ser exacerbados por condições domésticas instáveis, como é o caso dos Estados frágeis, muitas vezes associados ao problema das áreas não governadas. Com efeito, o reconhecimento, a partir da década de 1990, de que os Estados frágeis passaram a figurar no topo dos problemas da agenda internacional de segurança é revelado tanto por discursos políticos quanto por análises acadêmicas (NEWMAN, 2007).

Estados frágeis são comumente entendidos como aqueles Estados que se tornam incapazes de fornecer bens públicos à sua população e, por consequência, perdem legitimidade frente aos seus cidadãos (LAMBACH; DEBIEL, 2010; ROTBERG, 2002). Essa definição não é consensual, mas resume de forma apropriada a principal característica de um Estado frágil: sua dificuldade em exercer as funções que lhe são atribuídas pelo povo. Observe-se que não há uma dicotomia entre Estados frágeis ou colapsados, de um lado, e Estados fortes, de outro. Antes, trata-se de uma gradação em que os Estados podem apresentar maior ou menor grau de fragilidade, e modificar suas condições ao longo do tempo.

Diante dessa nova ênfase na capacidade dos Estados de exercerem autoridade sobre seu território e garantirem um sistema estável, bem como nas consequências da fragilidade interna dos Estados para a segurança internacional, foi lançado, em 2005, o Índice de Estados Falidos (*Failed States Index*), desenvolvido pela organização *Fund for Peace*. Esse índice foi posteriormente renomeado, chamando-se hoje Índice de Estados Frágeis (*Fragile States Index*), devido à percepção de que a terminologia “Estados falidos” implicava um julgamento muito negativo, que desviava o foco dos problemas reais para uma polêmica semântica. O índice avalia a solidez e a estabilidade das instituições estatais com base em doze indicadores, que buscam contemplar fatores sociais, econômicos e políticos, resultando em um

8 No original: “If they had begun to apply sanctions against the states with the most developed WMD capabilities, they would have been forced to punish some of America’s closest friends in the Third World. Washington chose to pursue a more selective policy, reserving its strongest actions for states such as Iran, Libya, and North Korea, whose WMD endeavors were generally less advanced”.





ranking anual da potencial instabilidade dos países. O propósito dessa iniciativa é disponibilizar um recurso que permita a identificação de áreas frágeis, suscetíveis a processos de desestruturação e escalada de violência, de forma a mobilizar melhores políticas para essas regiões⁹.

Muitas vezes, contudo, classificar um Estado como frágil não permite apreender a complexidade de seus problemas internos (LAMBACH; DEBIEL, 2010). Com efeito, é possível que, dentro de um Estado considerado frágil, haja regiões sujeitas a um sólido controle estatal. Assim, as áreas não governadas estão relacionadas com uma série de desafios para a segurança internacional. Essas áreas representam parcelas de territórios que fugiram ao controle da autoridade estatal, tornando-se zonas propícias ao surgimento de problemas que afetam não apenas a estabilidade interna do país, como também a segurança regional de forma mais ampla, podendo-se destacar a emergência de grupos terroristas, que utilizam esses territórios para recrutar e treinar novos integrantes (MATEO; SANTOS, 2012; AYERBE, 2012). Para Luis Fernando Ayerbe (2012, p. 17), a região de fronteira entre o Paquistão e o Afeganistão, por exemplo, se configura como um ambiente de governança incompleta, em que a presença do Estado não ocorre de forma eficaz, e a autoridade estatal é contestada por centros de poder alternativos.

Essa perda de controle sobre a periferia pode ser interpretada como um primeiro sinal, ou um primeiro passo em direção à falência do Estado (WALKER; WHEELER, 2013). Tal falência culminaria na perda de controle sobre suas próprias agências, por parte do poder central. Quando associada à proliferação nuclear, a temática das áreas não governadas em particular, e dos Estados frágeis em geral, ganha singular relevância, sugerindo um processo de erosão das capacidades estatais, que pode culminar em perda do controle governamental sobre os arsenais existentes em um determinado território.

O problema das áreas não governadas e dos Estados frágeis traz ainda, em longos horizontes temporais, perspectivas muito pessimistas para a questão nuclear. Afinal, “no longo prazo, todos os Estados nuclearmente armados são potencialmente espaços contestados, uma vez que todas as unidades políticas estão sujeitas a decadência e substituição”¹⁰ (WALKER; WHEELER, 2013, p. 411,

9 Note-se que nem todos os Estados frágeis devem ser identificados como *rogue states* e, de fato, este termo tem uma conotação política claramente associada à agenda de segurança estadunidense. Antes, devemos compreender os problemas que efetivamente podem decorrer da fraqueza das instituições políticas de um Estado, e suas implicações para a compreensão das consequências da proliferação nuclear.

10 No original: “In the long run, all nuclear-armed states are potentially contested spaces, as all political units are prone to decay and replacement”.





tradução nossa). Por conseguinte, no futuro, mesmo os arsenais aparentemente resguardados dos Estados Unidos podem se dispersar. Vale lembrar que, com a dissolução da União Soviética, parte do arsenal nuclear soviético teve que ser transferido para território russo, quando as novas repúblicas do Leste Europeu assumiram, voluntariamente, a condição de Estados não nucleares. Esse período de transição envolveu sérios riscos referentes à garantia de controle sobre os arsenais, e a resolução pacífica e bem-sucedida das transferências dos armamentos se deveu a fatores conjunturais que podem não se repetir em futuras fragmentações de potências nucleares (ALLISON, 2012; COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2006). Além disso, mesmo Estados que não têm arsenais nucleares, mas que detêm material físsil merecem atenção, uma vez que a segurança desse material deve ser garantida, o que nem sempre é feito de forma satisfatória¹¹.

Assim, o processo de falência dos Estados nucleares, conquanto seja mais premente no caso de Estados já fragilizados, merece atenção mais ampla para o planejamento de futuras políticas nucleares. A próxima seção apresenta o debate teórico sobre os riscos inerentes à proliferação, apresentando as perspectivas otimistas e pessimistas quanto ao futuro nuclear.

Proliferação nuclear: problema ou solução?

O aumento da atenção internacional com relação à proliferação nuclear, principalmente entre Estados com menor grau de desenvolvimento, após o fim da Guerra Fria, deu origem a um debate sobre as potenciais consequências dessa proliferação (FEAVER, 1997; KARL, 1996/97; KNOFF, 2002; SAGAN, 1994, 2003a, 2003b; SENG, 1997a, 1997b; WALTZ, 1990, 2003a, 2003b)¹². Esse debate, que contrapõe o que se convencionou chamar de otimistas e pessimistas, explora os impactos que a difusão dos armamentos nucleares pode ter sobre a estabilidade internacional. De um lado, estão os adeptos da teoria racional de dissuasão, para quem uma gradativa difusão dos armamentos nucleares pode contribuir para a estabilidade internacional e para a redução da ocorrência de guerras. De outro

11 Sobre os riscos associados à segurança de material físsil, conferir o relatório produzido pela *Nuclear Threat Initiative* (NUCLEAR THREAT INITIATIVE, 2016).

12 Talvez a obra mais completa sobre esse debate seja o livro publicado em conjunto por Scott D. Sagan e Kenneth N. Waltz, *The spread of nuclear weapons* (2003), publicado originalmente em 1995, em que ambos os pesquisadores sistematizam suas posições conflitantes, em uma demonstração admirável de diálogo respeitoso e fértil no mundo acadêmico.





lado, estão os críticos da visão tradicional, que identificam uma série de desafios à estabilidade pela dissuasão e para quem, por conseguinte, a proliferação nuclear representa um aumento dos riscos da escalada militar e de uma eventual guerra nuclear.

A perspectiva otimista, decorrente da teoria racional de dissuasão, que tem Kenneth Waltz (1990, 1995, 2003a, 2003b) como um de seus maiores expoentes, destaca o efeito intenso da dissuasão nuclear sobre a disposição dos Estados de assumirem riscos através de ações militares. Diante da possibilidade de uma escalada nuclear, os riscos envolvidos em uma guerra ultrapassariam os ganhos esperados, e isso levaria os Estados a buscarem formas alternativas de resolução das tensões internacionais. O pressuposto central dessa abordagem, em sua versão mais tradicional, é a racionalidade dos atores estatais, ou seja, os governantes ou líderes de um Estado agirão de forma racional e serão capazes de manter sob controle o aparato estatal e o arsenal a ele subordinado¹³.

De forma muito simples, essa vertente otimista afirma a existência, em um mundo de potências nucleares, de um cálculo racional de possíveis custos frente a possíveis ganhos, e o reconhecimento de que os custos de um engajamento nuclear podem chegar a níveis absolutamente inaceitáveis. Assim, os Estados que se virem frente a oponentes com capacidade nuclear tenderão a ser mais cautelosos em suas ações. Além disso, a posse de armamentos nucleares é percebida como uma garantia de segurança mais eficaz do que a aquisição de territórios, de modo que Estados não revisionistas, ou seja, Estados que apenas buscam garantir sua sobrevivência, uma vez em posse de armamentos nucleares, não terão motivos para iniciar ações ofensivas contra seus vizinhos (BUENO DE MESQUITA; RIKER, 1982; WALTZ, 1990, 2003a).

A teoria racional de dissuasão, em sua forma mais consolidada, foi pautada pela experiência da Guerra Fria, e se sustenta em cálculos desenvolvidos ao longo de meio século acerca das capacidades de retaliação em caso de confrontação entre os Estados Unidos e a União Soviética. Com efeito, para que a dissuasão seja eficaz, é necessário que os Estados com capacidade nuclear tenham condições

13 É interessante notar que, em sua obra fundadora do Realismo Estrutural, Waltz (1979) não toma a racionalidade dos Estados como um pressuposto: “Notice that the theory requires no assumptions of rationality or of constancy of will on the part of all the actors. The theory says simply that if some do relatively well, others will emulate them or fall by the wayside” (WALTZ, 1979, p. 118). Com a eliminação do pressuposto de racionalidade, nos parece que o argumento de Waltz sobre as consequências da proliferação se enfraquece, já que os Estados podem agir de forma irracional e serem punidos pela lógica do sistema. Em caso de uma guerra nuclear, a punição pelo comportamento irracional teria proporções particularmente devastadoras.





(ou aparentem ter condições) de sobreviver a um primeiro ataque e lançar a retaliação, ou seja, que esses Estados tenham a “capacidade de segundo ataque” (*second strike capability*). Caso contrário, diante da iminência de um conflito, um dos Estados beligerantes poderia lançar um ataque preventivo e eliminar a ameaça do oponente por completo. Devido a esse requisito da capacidade crível de retaliação, arsenais muito vulneráveis não serão eficazes para estabelecer a dissuasão. Diante disso, Waltz (2003a) afirma que a proteção de arsenais nucleares, inclusive de arsenais pequenos, não é algo difícil de ser obtido, seja através de instalações fortificadas, seja através da elevada mobilidade dos armamentos. Assim, mesmo Estados com pequenos arsenais teriam força nuclear suficiente para sobreviver a um primeiro ataque e, mesmo com poucos armamentos, impor danos inaceitáveis ao oponente.

Em uma vertente posterior do otimismo nuclear, alguns analistas entendem que os novos Estados proliferadores (que tendem a ser Estados menores do que as primeiras potências nucleares) possuem vantagens específicas em termos do impacto de sua capacidade nuclear sobre a estabilidade internacional (KARL, 1996/97; SENG, 1997a, 1997b). Esses novos proliferadores tenderão a ter arsenais pequenos e de baixa complexidade, o que permitiria o estabelecimento de estruturas de comando e controle mais simples e confiáveis. Além disso, esses Estados desenvolveriam seus arsenais para lidar com inimigos regionais, cuja capacidade militar será, provavelmente, igualmente limitada, e não com as grandes potências, de modo que assegurar a sobrevivência dos arsenais para garantir a capacidade de um ataque retaliatório seria mais fácil. Finalmente, esses Estados proliferadores teriam a vantagem de contar com uma “dissuasão opaca”, decorrente da baixa transparência associada a regimes muitas vezes pouco democráticos. Assim, o maior grau de incerteza associado às reais capacidades dos novos Estados proliferadores poderia aumentar sua eficiência dissuasória.

Por outro lado, adeptos da perspectiva pessimista sobre as consequências da proliferação questionam a capacidade dos arsenais nucleares de terem um efeito estabilizador através da dissuasão. A dificuldade de se assegurar a capacidade de segundo ataque, o risco de deflagrações acidentais, os problemas nas estruturas de comando e controle, e a racionalidade complexa e falível dos Estados – todos esses elementos lançam dúvidas sobre a interpretação otimista a respeito da proliferação.

De fato, o controle dos arsenais nucleares está sujeito a dinâmicas políticas internas ao Estado, definidas pelas interações entre as diversas organizações





com capacidade de influência sobre a política nuclear. Em Estados frágeis, essa dinâmica interna pode ser particularmente instável (SAGAN, 1994, 2003a, 2003b). Os programas nucleares envolvem diversas organizações com interesses próprios, incluindo as instituições políticas de governo (que pode ou não ser democrático), as instituições militares, e as organizações científicas e industriais, responsáveis pela produção e manutenção dos armamentos. Cada um desses círculos tem uma racionalidade própria, associada a suas tradições e seus constrangimentos burocráticos, e alterações em suas formas internas de funcionamento podem ser custosas e demoradas (ALLISON, 1969; ALLISON; ZELIKOW, 1999). Além disso, essas organizações podem ter interesses conflitantes, em termos de autoridade, acesso a recursos ou responsabilidade em relação a eventuais falhas. Essa interação entre organismos que ocorre no âmbito político doméstico tem impacto sobre a racionalidade do Estado como um todo, que pode não ser tão linear como querem os otimistas. Assim, o cálculo da dissuasão pode ser fundamentalmente afetado pelos múltiplos interesses que dialogam e se confrontam domesticamente, podendo resultar na incapacidade de um Estado de apreciar adequadamente os reais custos de um conflito nuclear.

Ademais, a estrutura política doméstica não é uniforme entre todos os Estados. Sagan (2003a) argumenta que, em Estados sob forte influência de organizações militares, o comportamento cauteloso previsto pelos otimistas tende a ser menos confiável. Isso porque atores militares são mais favoráveis a guerras preventivas do que líderes civis, o que afeta diretamente o risco de que um ataque preventivo (nuclear) seja lançado com o objetivo de evitar que um país inimigo alcance a capacidade nuclear, uma vez que tenha iniciado (ou seja suspeito de ter iniciado) um programa nuclear. Para os novos Estados proliferadores, que tendem a ter instituições políticas mais frágeis, isso é particularmente preocupante, uma vez que as Forças Armadas podem assumir uma maior capacidade de influência sobre a postura nuclear do país.

As dificuldades que emergem da complexidade política doméstica também tornam mais difícil a consolidação de medidas de redução da vulnerabilidade dos arsenais nucleares, bem como a garantia de segurança da estrutura de comando e controle. Isso debilita um dos principais sustentáculos da teoria racional de dissuasão, a capacidade de sobrevivência e de retaliação após um ataque inicial que atinja ou o próprio arsenal, ou a estrutura de comando (causando uma decapitação política). Essa vulnerabilidade aumenta, ainda, a possibilidade de que grupos não estatais tenham acesso aos armamentos de forma ilícita, adquirindo





uma capacidade nuclear, ainda que rudimentar, que pode ser empregada, por exemplo, em atos terroristas.

Os pessimistas nucleares, amparados por análises do histórico nuclear da Guerra Fria, têm ainda preocupações mais abrangentes: mesmo que os novos Estados proliferadores consigam assegurar a sobrevivência de seus arsenais e estabelecer uma estrutura de comando e controle sólida, comparável às estruturas construídas pelas grandes potências com base em mais de meio século de experiência, o próprio histórico dessas grandes potências é muito ruim. Portanto, quanto mais Estados tiverem arsenais nucleares, maiores as chances de acidentes nucleares ou guerras nucleares iniciadas por falhas técnicas, cálculos incorretos ou informações inadequadas (FEAVER, 1997; PHILIPS, 2016; SCHLOSSER, 2013; UNION OF CONCERNED SCIENTISTS, 2015)¹⁴.

Todas essas fragilidades, apesar de poderem ser observadas também nas grandes potências nucleares, são intensificadas em Estados fracos, com baixo nível de democratização, ou com organizações militares fortemente ativas no cenário político. Assim, Sagan (2003a, p. 87) afirma, argutamente, que, se a ausência de uma guerra nuclear durante a Guerra Fria é motivo para admiração e celebração, o futuro é muito mais incerto, principalmente quando os Estados proliferadores são justamente os menos capazes de garantir o controle e o emprego racional de armamentos de destruição em massa.

Este debate, em si muito rico e fértil, apresenta um problema¹⁵: trata-se de um debate teórico, baseado, frequentemente, em proposições contrafactuais. Se, por um lado, os otimistas afirmam que “uma guerra nuclear nunca ocorreu”, por outro lado, os pessimistas afirmam: “mas poderia ter ocorrido em algumas circunstâncias do passado e pode vir a ocorrer no futuro”. É um exercício de especulação, que explora o alcance de teorias diferentes. Partindo de pressupostos e de níveis de análise distintos, as teorias inevitavelmente chegam a conclusões distintas.

Alguns autores buscam minimizar esse problema da carência de informações, analisando como a posse de um arsenal nuclear influencia o comportamento dos Estados, alterando a probabilidade de que eles adquiram maior poder de barganha na política internacional, iniciem conflitos, ou levem esses conflitos

14 Para um histórico resumido dos momentos em que estivemos próximos de uma deflagração nuclear acidental, consultar Future of Life Institute (2016).

15 Evidentemente, não estamos afirmando que a ausência de uma guerra nuclear é um problema para o mundo; antes, é um motivo de regozijo. Mas a ausência de guerras nucleares torna o trabalho do analista mais difícil, uma vez que os debates sobre as consequências da proliferação passam a envolver um elevado grau de especulação hipotética.





a níveis mais altos de escalada. Contudo, essas análises, em geral baseadas em estudos quantitativos sobre o comportamento dos Estados, não parecem chegar a consensos claros. Erik Gartzke e Dong-Joon Jo (2009), por exemplo, afirmam que, enquanto a capacidade nuclear aumenta o poder de influência internacional dos Estados, essa capacidade não afeta a probabilidade de que os Estados se engajem em conflitos. Alternativamente, Robert RACHHAUS (2009) afirma que potências nucleares são menos propensas a se enfrentarem em conflito armado, mas,

Em baixos níveis de escalada, a simetria nuclear não parece ter efeito pacificador. Ainda pior, a assimetria nuclear é geralmente associada a maior chance de crises, uso de força, fatalidades e guerra.¹⁶ (RACHHAUS, 2009, p. 271, tradução nossa).

Esses resultados inconstantes concedem apoio ao paradoxo da estabilidade-instabilidade, que sugere um aumento da probabilidade de conflitos com baixo nível de escalada¹⁷. Arsenais nucleares podem, ainda, ter efeitos inconstantes conforme variações em algumas características dos Estados, como sua capacidade de projeção de poder (KROENIG, 2009) ou seu tempo de experiência e de aprendizado em posse de armamentos nucleares (HOROWITZ, 2009).

Não há, portanto, uma conclusão consensual acerca das consequências da proliferação nuclear, apenas indícios teóricos e históricos de tendências que talvez sejam observadas no futuro. Diante das discussões apresentadas até aqui, a próxima seção traz uma análise sobre o caso específico do Paquistão, de forma a elucidar alguns dos temas apresentados acerca do problema dos Estados proliferadores fracos e das consequências da proliferação.

O programa nuclear paquistanês

Dentre os Estados com capacidade nuclear, o Paquistão é o que apresenta maior fragilidade de suas instituições estatais, segundo o Índice de Estados Frágeis de 2015¹⁸, sendo, portanto, o melhor exemplo de um Estado proliferador fraco.

16 No original: “At lower levels of escalation, nuclear symmetry does not appear to have a pacifying effect. Worse yet, nuclear asymmetry is generally associated with a higher chance of crises, uses of force, fatalities, and war”.

17 Para uma análise baseada no paradoxo da estabilidade-instabilidade aplicada especificamente ao contexto sul-asiático, conferir Cohen (2013).

18 No índice de 2015, o Paquistão ficou em 13º lugar. Os demais países com capacidade nuclear tiveram as seguintes posições no índice: Coreia do Norte em 29º, Rússia em 65º, Índia e Israel em 68º, China em 83º, Estados Unidos em 158º, França em 160º, Reino Unido em 161º.





De fato, desde 2006 (ou seja, com exceção do primeiro ano de produção do Índice), o Paquistão figurou todos os anos entre os 15 países com pior desempenho. O país enfrenta uma situação de conflitos tanto externos, incluindo uma tensão histórica com a Índia, quanto internos, com a presença de grupos militantes e terroristas e áreas sob governança incompleta (AYERBE, 2012; WALKER; WHEELER, 2013). Além disso, instabilidades sociais, incluindo tensões entre grupos internos; problemas políticos, como as fortes denúncias de corrupção dirigidas ao governo paquistanês; e problemas de segurança, como os recorrentes atentados terroristas no país, contribuem para sua má avaliação sob os indicadores empregados pelo *Fund for Peace* (MESSNER, 2014).

O Paquistão possui, também, um sistema político fortemente influenciado pelas instituições militares, e essa influência foi central para o desenvolvimento do seu programa nuclear. Como descreve Samina Ahmed (1999, p. 179, tradução nossa):

Comando autoritário direto ou indireto, governos representativos fracos e lideranças políticas ineptas ou divididas se combinaram para perpetuar o controle dos militares sobre a política de segurança, incluindo o programa de armamentos nucleares, que os militares formulam em conformidade com suas percepções e interesses institucionais.¹⁹

Esse domínio militar sobre a política de segurança em geral, e sobre o programa nuclear em particular, se o argumento de Sagan (2003a, p. 61-62) sobre o papel das organizações domésticas estiver correto, pode contribuir para o aumento dos riscos de um conflito nuclear no futuro, devido à tendência de organizações militares de adotarem políticas menos cautelosas do que governos civis, em função de sua descrença na diplomacia e seu entendimento de que a guerra é provável, seja no curto ou no longo prazo. Isso pode favorecer a ocorrência de guerras preventivas, com o objetivo de evitar que um inimigo obtenha vantagens relativas no setor militar.

Esse risco de guerras preventivas é particularmente problemático devido à relação historicamente conflituosa que o Paquistão mantém com a Índia²⁰.

19 No original: “Direct or indirect authoritarian rule, weak representative governments, and an inept and divided political leadership have combined to perpetuate the military’s control over security policy, including the nuclear weapons program, which the military formulates in line with its perceptions and institutional interests”.

20 Apesar da continuidade da tensão histórica entre os dois países, um novo padrão de relação pode estar despontando. Nos últimos anos, principalmente após a eleição de Narendra Modi para o cargo de primeiro-ministro indiano, em 2014, a Índia e o Paquistão têm empreendido tentativas de redução da tensão histórica e de estabelecimento de melhores relações bilaterais (NASIR, 2015; RACINE, 2016).





De fato, o programa nuclear paquistanês é, em geral, interpretado como uma resposta direta ao programa nuclear indiano. Em 1998, ambos os países detonaram testes de armamentos nucleares, dando fim ao período de ambiguidade nuclear que se estendia desde a década de 1980²¹ (AHMED, 1999; GANGULY, 2008).

Devido a esse contexto, a doutrina nuclear paquistanesa, apesar de não ter sido declarada oficialmente, parece ser intensamente indocêntrica, ou seja, a principal finalidade da força nuclear paquistanesa é constituir uma capacidade dissuasória contra a Índia. Essa postura é complementada pelos princípios de retaliação massiva e, de forma mais peculiar, de primeiro ataque. Assim, ao contrário da doutrina indiana, que estabelece o compromisso de, na eventualidade de um conflito, não ser o primeiro país a realizar um ataque nuclear, o governo paquistanês afirma que tal compromisso seria inaceitável para os objetivos de defesa de seu país, principalmente em vista da superioridade indiana em termos militares convencionais (CHAKMA, 2006). Essa postura paquistanesa é potencialmente desestabilizadora, uma vez que sua doutrina nuclear não explicita as “linhas vermelhas” que seriam suficientes para precipitar um ataque nuclear, o que pode propiciar a deflagração de guerras preventivas, ou a escalada descontrolada de crises com a Índia.

Com efeito, tanto o Paquistão quanto a Índia têm realizado exercícios militares para o cenário de uma guerra nuclear: enquanto o Paquistão se prepara para o uso da bomba, a Índia implementa treinamentos para que suas forças sejam capazes de continuar lutando após um ataque nuclear do inimigo (HOODBHOY; MIAN, 2016). Além disso, o governo paquistanês declarou ter desenvolvido e produzido armamentos nucleares táticos, o que pode ofuscar a transição entre uma guerra convencional e uma guerra nuclear e aumentar, assim, o risco da escalada do conflito²² (KIDWAI; LAVOY, 2015).

O Paquistão e a Índia têm, ademais, um histórico de conflitos que remonta à década de 1940, de modo que parece incerta a eficácia da dissuasão nuclear na prevenção de novos conflitos ou da escalada de crises. De fato, em 1999, aproximadamente um ano após os testes nucleares dos dois países, ocorreu uma confrontação militar na região de Kargil, na Caxemira, demonstrando que não há nenhum obstáculo concreto à ocorrência de guerras entre Estados nucleares (SAGAN,

21 Apesar do clima de tensão no contexto regional, no entanto, nem a Índia nem o Paquistão mantêm, atualmente, seus arsenais em estado de prontidão.

22 Sobre o impacto de armamentos nucleares táticos sobre o risco de escalada dos conflitos, conferir Schelling (1980, p. 257-266).





2003c, p. 95-101). Apesar de o conflito ter permanecido apenas como uma guerra convencional, não está claro se a escalada foi evitada devido ao efeito da dissuasão nuclear: é possível que o confronto tenha sido controlado por pressões externas, sobretudo pela interferência diplomática dos Estados Unidos (MISTRY, 2009).

Essas fontes de potencial instabilidade, no entanto, não decorrem especificamente dos elementos que caracterizam o Paquistão como um Estado frágil, mas, antes, de seu contexto geoestratégico e de sua política nuclear. Contudo, além dessa interação problemática com a Índia, e em conformidade com as expectativas da corrente pessimista sobre as consequências da proliferação para a estabilidade internacional, o Paquistão realmente tem um histórico doméstico problemático em relação ao seu programa nuclear. A debilidade do controle do governo paquistanês sobre seu programa nuclear veio à tona em 2004, quando foram divulgadas informações sobre a rede de fornecimento de tecnologia e materiais sensíveis coordenada por A. Q. Khan. Khan, que na década de 1970, após trabalhar na URENCO, havia retornado ao Paquistão com informações técnicas que foram empregadas no desenvolvimento nuclear paquistanês, estabeleceu, ao fim da década de 1980, contato com os governos de alguns países, oferecendo acesso a recursos técnicos para o desenvolvimento de programas nucleares. A transação mais notória foi realizada com a Líbia, que recebeu da organização de Khan modelos de centrífugas e materiais sensíveis necessários para o empreendimento de tal programa²³ (CORERA, 2006; HASTINGS, 2012).

Há, entre analistas, discussões quanto ao nível de conhecimento, e mesmo de envolvimento do governo paquistanês na operação da rede de fornecimento de Khan, com a possibilidade de que Khan estivesse agindo em nome do Estado paquistanês (HASTINGS, 2012). Contudo, qualquer que seja a conclusão dos analistas a respeito do envolvimento das autoridades centrais do Paquistão, conclui-se que houve um grave problema de confiabilidade relativo às capacidades nucleares paquistanesas: “Ou [as autoridades] não sabiam de nada e seu programa de segurança nacional mais sensível estava essencialmente fora de seu controle, ou elas sabiam das ações de Khan e não conseguiram impedi-las”²⁴ (CORERA, 2006, p. xv, tradução nossa). Ou seja, ou o governo paquistanês foi conivente, ou mesmo cúmplice, de uma rede ilegal de transferências de tecnologia nuclear, ou

23 Em decorrência de problemas internos, o programa nuclear líbio nunca conseguiu avançar, não obstante as transferências obtidas pela rede de Khan.

24 No original: “Either they knew nothing and their most sensitive national security programs were essentially out of their control or they knew of Khan’s actions and failed to stop them”.





ele não foi capaz de manter um nível de controle satisfatório sobre seu próprio programa nuclear.

Se é real essa dificuldade que o Paquistão apresenta para controlar o seu setor nuclear, então seu contexto doméstico, em especial a efervescência de grupos extremistas dentro de seu território, sugere o risco de que o país seja propício à realização de atentados terroristas com armamentos nucleares, com dispositivos de dispersão radiológica, ou através de sabotagem a instalações nucleares (BRAUN, 2008; CLARKE, 2013; DONNELLY, 2008; MANNAN, 2008). Dentre essas possibilidades, a mais preocupante é, sem dúvida, o uso de um armamento nuclear adquirido por organizações terroristas, seja por roubo ou por infiltração na cadeia de comando e controle do Paquistão (DONNELLY, 2008). No entanto, nas atuais condições do país, um desvio desse porte parece improvável, de modo que as ameaças mais imediatas estão ligadas à possibilidade de desvio de material físsil para a produção de um dispositivo de dispersão radiológica ou de sabotagem às instalações do programa nuclear paquistanês, sobretudo do setor civil, visando também à dispersão de material radioativo (CLARKE, 2013). Essa possibilidade está vinculada à perspectiva de que indivíduos no interior do programa nuclear paquistanês vendam informações sensíveis ou mesmo colaborem com organizações terroristas, risco que deve se intensificar com os planos de ampliação do programa nuclear paquistanês (BRAUN, 2008). O Paquistão é, portanto, um dos dois países com maior risco de roubo de material nuclear²⁵, segundo relatório do *Nuclear Threat Initiative* (BUNN, 2010, p. 27):

O estoque nuclear modesto do Paquistão desperta preocupação global porque o Paquistão é também a sede da al Qaeda; seu estoque enfrenta uma ameaça de extremistas islâmicos buscando armamentos nucleares maior do que a de qualquer outro estoque nuclear no planeta. Apesar de medidas de segurança extensas, há uma possibilidade muito real de que um simpatizante no interior do programa nuclear possa realizar, ou auxiliar na realização, de um roubo nuclear, ou que um ataque externo sofisticado (possivelmente com auxílio interno) possa superar as defesas.²⁶ (BUNN, 2010, p. 27, tradução nossa).

25 O segundo país é a Rússia.

26 No original: “Pakistan’s modest nuclear stockpile arouses global concern because Pakistan is also the world headquarters of al Qaeda; its stockpile faces a greater threat from Islamic extremists seeking nuclear weapons than any other nuclear stockpile on earth. Despite extensive security measures, there is a very real possibility that sympathetic insiders might carry out or assist in a nuclear theft, or that a sophisticated outsider attack (possibly with insider help) could overwhelm the defenses”.





Apesar desse histórico lamentável, entretanto, o Paquistão sofre menos sanções internacionais do que seria esperado diante de uma demonstração tão evidente de falta de confiabilidade de seu programa nuclear. Segundo Michael Krepon (2011), o Paquistão soube aproveitar-se de sua posição estratégica para a campanha dos Estados Unidos no Afeganistão, reconhecendo que seu auxílio para lidar com a crescente tensão no país vizinho, e contribuir para a manutenção de certa estabilidade na região, eram elementos mais valiosos para os Estados Unidos do que um eventual repúdio às práticas proliferadoras paquistanesas.

Apesar dessa posição relativamente confortável, desde o começo do século XX, o Paquistão tem tomado medidas para aumentar as garantias de segurança sobre seu arsenal nuclear, e sobre o programa nuclear de forma mais ampla, recuperando, assim, a confiança internacional sobre sua capacidade de controle e de estabilidade (BUNN, 2010, p. 28-30; KERR; NIKITIN, 2013). Tais medidas foram motivadas, em setembro de 2001, pelo temor de que a nova agenda de combate ao terrorismo trouxesse consequências para o Paquistão, que sofre com a atuação de grupos extremistas, os quais poderiam ambicionar o acesso aos armamentos de destruição em massa. Posteriormente, as medidas de aumento da confiabilidade foram novamente intensificadas em 2004, por ocasião da divulgação da rede de A. Q. Khan. Tais medidas, na visão de Sagan (2003a), poderiam ser otimizadas com o auxílio dos Estados Unidos, através da transferência de *know how* e de treinamento de pessoal. No entanto, os Estados Unidos enfrentam um dilema nesse ponto: oferecer auxílio ao Paquistão para tornar mais robustas as medidas de controle de seu arsenal nuclear e, por conseguinte, aumentar a estabilidade e a segurança internacionais, poderia ser interpretado como um sinal de aprovação ao programa nuclear paquistanês. Esse dilema, de difícil solução, pode se repetir no futuro, caso novos Estados fracos adquiram arsenais nucleares.

Finalmente, se o argumento de Michael Horowitz (2009) for correto, e países com maior experiência no campo nuclear tiverem maior capacidade de controlar e garantir a segurança de seus arsenais, é possível que essas novas políticas paquistanesas, colocadas em prática a partir do início do século XXI, sinalizem já um processo de amadurecimento. No entanto, mesmo que o Paquistão venha a se tornar um Estado nuclear confiável, seu histórico não deixa de ser um sinalizador do risco que novos proliferadores representam (ainda que temporariamente) para a segurança internacional.





Conclusões

O problema da proliferação nuclear vai além das tradicionais análises sobre as condições da dissuasão. Em um mundo em que países menos desenvolvidos buscam produzir e adquirir armamentos de destruição em massa, análises sobre as condições internas de governança e de controle sobre os programas de desenvolvimento nuclear e sobre os arsenais assumem grande relevância.

É improvável que Estados com níveis muito baixos de estabilidade das instituições estatais sejam capazes de desenvolver armamentos de destruição em massa, uma vez que programas com este objetivo requerem, em geral, longos períodos de tempo e, por conseguinte, demandam estabilidade em termos de organizações e recursos. Portanto, Estados que apresentam condições suficientes para o desenvolvimento nuclear, mas que já revelam traços de fragilidade, podem ser o maior risco para o futuro da questão nuclear.

Este é o caso, por exemplo, de Estados com democracias frágeis, fortes cisões internas, presença de grupos radicais ou com baixo controle sobre parte de seu território. Esses podem ser os primeiros sinais de uma desestruturação mais intensa do Estado. No longo prazo, a perda do controle estatal sobre suas agências põe em risco o controle sobre os armamentos de destruição em massa, ou sobre tecnologias e materiais sensíveis, que podem permitir a outros países ou grupos não estatais o desenvolvimento de programas nucleares próprios.

O caso do Paquistão é emblemático nesse sentido. Ainda que, até o presente, problemas de gravidade extrema tenham sido evitados, a experiência paquistanesa já indica as fragilidades inerentes à proliferação empreendida por Estados fracos e, ainda que não tenhamos respostas conclusivas, parece reforçar o ponto de vista dos pessimistas sobre as consequências da proliferação.

De fato, a fragilidade do Estado paquistanês criou um ambiente propício ao crescimento de grupos militantes radicais e organizações terroristas, como a al Qaeda. Essa característica, combinada à própria fraqueza do governo, aumenta o risco de que esses grupos tenham acesso a materiais ou tecnologias relevantes para a produção de armamentos nucleares improvisados ou de dispositivos de dispersão radiológica, ou mesmo que consigam adquirir um armamento nuclear completo. A guerra contra a Índia, em 1999, também parece contradizer o argumento otimista de que Estados com capacidade nuclear não guerreiam entre si. Além disso, o protagonismo das Forças Armadas na dinâmica política do Paquistão, característica típica de Estados frágeis, é motivo de preocupação para os pessimistas, já que





as Forças Armadas tendem a adotar políticas mais imprudentes do que governos civis. Finalmente, a incerteza sobre o futuro de Estados frágeis, que abre margem para que um colapso político desmantele o controle estatal sobre o arsenal de ADMs, impõe também uma ameaça para o futuro da política nuclear.

No entanto, apesar de Estados frágeis terem maior dificuldade em garantir a segurança de seus arsenais e de materiais físséis, bem como maior probabilidade da perda de controle sobre seus arsenais em caso de instabilidade política, esses riscos estão presentes, em alguma medida, em qualquer Estado com capacidade nuclear. Portanto, as políticas internacionais para a não proliferação devem vir acompanhadas por esforços reais de redução dos arsenais existentes e de garantia da segurança de materiais nucleares. Políticas voltadas para o fortalecimento de Estados frágeis podem ser positivas, mas não deixam de ser uma solução paliativa. A História traz inúmeros exemplos de reviravoltas políticas, em que as potências do passado entraram em colapso. No futuro, as consequências do colapso de potências nucleares podem ter dimensões sem precedentes.

Referências

- AHMED, Samina. Pakistan's nuclear weapons program: turning points and nuclear choices. *International Security*, v. 23, n. 4, 1999, p. 178-204. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/2539298> > . Acesso em 11 de outubro de 2016.
- ALLISON, Graham T. Conceptual models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, v. 63, n. 3, 1969, p. 689-718. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/1954423?seq=1#page_scan_tab_contents > . Acesso em 11 de outubro de 2016.
- ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999.
- ALLISON, Graham. *What happened to the soviet superpower's nuclear arsenal?* Clues for the Nuclear Security Summit. Harvard Kennedy School. Belfer Center for Science and International Affairs, 2012. Disponível em: < http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/21825/what_happened_to_the_soviet_superpowers_nuclear_arsenal_clues_for_the_nuclear_security_summit.html > . Acesso em 11 de outubro de 2016.
- AYERBE, Luis Fernando. Governabilidade, soberania e segurança global: a centralidade do Estado. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). *Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2012, p. 13-28.





- BETTS, Richard K. Paranoïds, pygmies, pariahs, and nonproliferation. *Foreign Policy*, n. 26, 1977, p. 157-183. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/1147904?seq=1#page_scan_tab_contents > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- BRAUN, Chaim. Security issues related to Pakistan's future nuclear power program. In: SOKOLSKI, Henry D. (ed.). *Pakistan's nuclear future: worries beyond war*. Strategic Studies Institute, 2008, p. 277-346.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce; RIKER, William H. An assessment of the merits of selective nuclear proliferation. *Journal of Conflict Resolution*, v. 26, n. 2, 1982, p. 283-306. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/173903?seq=1#page_scan_tab_contents > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- BUNN, Matthew. *Securing the bomb 2010: securing all nuclear materials in four years*. Project on Managing the Atom. Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School. Harvard University. Commissioned by the Nuclear Threat Initiative, 2010. Disponível em: < http://www.nti.org/media/pdfs/Securing_The_Bomb_2010.pdf?_=1317159794&_=1317159794 > . Acesso em: 10 de maio de 2016.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATION. *Loose nukes*. Backgrounder. 2006. Disponível em: < <http://www.cfr.org/weapons-of-mass-destruction/loose-nukes/p9549#> > . Acesso em: 20 de março de 2016.
- CHAKMA, Bhumitra. Pakistan's nuclear doctrine and command and control system: Dilemmas of small nuclear forces in the second atomic age. *Security Challenges*, v. 2, n. 2, 2006, p. 115-133.
- CLARKE, Michael. Pakistan and nuclear terrorism: How real is the threat?. *Comparative Strategy*, v. 32, n. 2, 2013, p. 98-114. Disponível em: < <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01495933.2013.773700> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- COHEN, Michael D. How nuclear South Asia is like Cold War Europe: The stability-instability paradox revisited. *The Nonproliferation Review*, v. 20, n. 3, 2013, p. 433-451. Disponível em: < <https://www.ciaonet.org/attachments/26888/uploads> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- CORERA, Gordon. *Shopping for bombs: Nuclear proliferation, global insecurity, and the rise and fall of the A. Q. Khan network*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- DONNELLY, Thomas. Bad options: or how I stopped worrying and learned to live with loose nukes. In: SOKOLSKI, Henry D. (ed.). *Pakistan's nuclear future: worries beyond war*. Strategic Studies Institute, 2008, p. 347-368.
- FEAVER, Peter D. Neoptimists and the enduring problem of nuclear proliferation. *Security Studies*, v. 6, n. 4, 1997, p. 93-125. Disponível em: < <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09636419708429323> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- FREEDMAN, Lawrence. *The evolution of nuclear strategy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.





- FUTURE OF LIFE INSTITUTE. *Accidental nuclear war: a timeline of close calls*. Disponível em: < <http://futureoflife.org/background/nuclear-close-calls-a-timeline/> > . Acesso em: 05 de julho de 2016.
- GANGULY, Sumit. Nuclear stability in South Asia. *International Security*, v. 33, n. 2, 2008, p. 45-70. Disponível em: < <https://muse.jhu.edu/article/251288> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- GARTZKE, Erik; JO, Dong-Joon. Bargaining, nuclear proliferation, and interstate disputes. *Journal of Conflict Resolution*, v. 53, n. 2, 2009, p. 209-233.
- HARKAVY, Robert E. Pariah states and nuclear proliferation. *International Organization*, v. 35, n. 1, 1981, p. 135-163. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/2706559?seq=1#page_scan_tab_contents > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- HASTINGS, Justin V. The geography of nuclear proliferation networks: The case of A. Q. Khan. *The Nonproliferation Review*, v. 19, n. 3, 2012, p. 429-450. Disponível em: < <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10736700.2012.734190> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- HOODBHOY, Pervez; MIAN, Zia. Nuclear battles in South Asia. *Bulletin of the Atomic Scientists*, Analysis. 2016. Disponível em: < <http://thebulletin.org/nuclear-battles-south-asia9415?platform=hootsuite> > . Acesso em: 10 de maio de 2016.
- HOROWITZ, Michael. The spread of nuclear weapons and international conflict: Does experience matter?. *Journal of Conflict Resolution*, v. 53, n. 2, 2009, p. 234-257. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/20684583?seq=1#page_scan_tab_contents > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- KARL, David J. Proliferation pessimism and emerging nuclear powers. *International Security*, v. 21, n. 3, 1996/97, p. 87-119. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/2539274?seq=1#page_scan_tab_contents > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- KERR, Paul K.; NIKITIN, Mary Beth. Pakistan's nuclear weapons: proliferation and security issues. *Congressional Research Service*, 2013. Disponível em: < <http://www.cfr.org/pakistan/crs-pakistans-nuclear-weapons-proliferation-security-issues/p22605> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- KIDWAI, Khalid; LAVOY, Peter. *A conversation with Gen. Khalid Kidwai*. Carnegie Endowment for International Peace. Carnegie International Nuclear Policy Conference. 2015. Disponível em: < <http://carnegieendowment.org/files/03-230315carnegieKIDWAI.pdf> > . Acesso em: 10 de maio de 2016.
- KLARE, Michael. *Rogue states and nuclear outlaws: America's search for a new foreign policy*. New York: Hill and Wang (eBook edition), 2011.
- KNOPF, Jeffrey W. Recasting the proliferation optimism-pessimism debate. *Security Studies*, v. 12, n. 1, 2002, p. 41-96. Disponível em: < <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09636410212120003> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.





- KOBLENTZ; Gregory D. *Strategic stability in the Second Nuclear Age*. Council on Foreign Relations – Council Special Report n. 71, 2014. Disponível em: < <http://www.cfr.org/nonproliferation-arms-control-and-disarmament/strategic-stability-second-nuclear-age/p33809> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- KREPON, Michael. The limits of influence: US-Pakistani nuclear relations. *The Nonproliferation Review*, v. 18, n. 1, 2011, p. 85-101. Disponível em: < <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10736700.2011.549175?journalCode=rnpr20> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- KROENIG, Matthew. *Beyond optimism and pessimism: The differential effects of nuclear proliferation*. Managing the atom working paper n. 2009-14, Harvard Kennedy School, Harvard University, 2009. Disponível em: < http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/19671/beyond_optimism_and_pessimism.html > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- LAMBACH, Daniel; DEBIEL, Tobias. State failure and state building. In: CAVELTY, Myriam Dunn; MAUER, Victor. *The Routledge handbook of security studies*. New York: Routledge, 2010, p. 159-168.
- MANNAN, Abdul. Preventing nuclear terrorism in Pakistan: sabotage of a spent fuel cask or a commercial irradiation source in transport. In: SOKOLSKI, Henry D. (ed.). *Pakistan's nuclear future: worries beyond war*. Strategic Studies Institute, 2008, p. 221-276.
- MATEO, Luiza R.; SANTOS, Aline P. dos. O desafio das “áreas não governadas” para a política externa dos Estados Unidos. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). *Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2012, p. 29-64.
- MESSNER, J.J. (ed.). *Fragile States Index 2014*. Fund for Peace. 2014. Disponível em: < <http://library.fundforpeace.org/library/cfsir1423-fragilestatesindex2014-06d.pdf> > . Acesso em: 30 de maio de 2015.
- MESSNER, J.J. (ed.). *Fragile States Index 2016*. Fund for Peace. 2016. Disponível em: < <http://library.fundforpeace.org/fsi16-report> > . Acesso em: 10 de agosto de 2016.
- MISTRY, Dinshaw. Tempering optimism about nuclear deterrence in South Asia. *Security Studies*, v. 18, n. 1, 2009, p. 148-82. Disponível em: < <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09636410802678072> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- NASIR, Abbas. Economics defines India-Pakistan rapprochement. *Al Jazeera*, Opinion. 2015. Disponível em: < <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/12/economics-define-surprise-india-pakistan-rapprochement-151226102012762.html> > . Acesso em: 20 de março de 2015.
- NEWMAN, Edward. Weak states, state failure and terrorism. *Political Violence*, v. 19, n. 4, 2007. Disponível em: < <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546550701590636?journalCode=ftpv20> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.





- NUCLEAR THREAT INITIATIVE. *NTI Nuclear Security Index – Threat and sabotage: Building a framework for assurance, accountability and action*. Third Edition, 2016. Disponível em: < <http://www.nti.org/analysis/reports/2016-nti-nuclear-security-index-report/> > . Acesso em: 20 de março de 2016.
- O'REILLY, K. P. A Rogue Doctrine?: The role of strategic culture on US foreign policy behavior. *Foreign Policy Analysis*, v. 9, n. 1, 2013, p. 57-77. Disponível em: < <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1743-8594.2011.00171.x/abstract> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- PHILIPS, Alan F. *20 mishaps that might have started accidental nuclear war*. Nuclear Files. 2016. Disponível em: < <http://nuclearfiles.org/menu/key-issues/nuclear-weapons/issues/accidents/20-mishaps-maybe-caused-nuclear-war.htm> > . Acesso em: 20 de março de 2016.
- RACINE, Jean-Luc. Le Pakistan cherche sa place dans une région tourmentée. *Le Monde Diplomatique*, Aperçu. 2016. Disponível em: < <http://www.monde-diplomatique.fr/2016/03/RACINE/54921> > . Acesso em: 20 de março de 2016.
- RAUCHHAUS, Robert. Evaluating the nuclear peace hypothesis: a quantitative approach. *Journal of Conflict Resolution*, v. 53, n. 2, 2009, p. 258-277. Disponível em: < <http://jcr.sagepub.com/content/53/2/258.abstract> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- ROTBERG, Robert I. The new nature of nation-state failure. *The Washington Quarterly*, v. 25, n. 3, 2002, p. 85-96. Disponível em: < <http://belfercenter.hks.harvard.edu/files/Nation-State%20Failure.pdf> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- SAGAN, Scott D. The perils of proliferation: organization theory, deterrence theory, and the spread of nuclear weapons. *International Security*, v. 18, n. 4, 1994, p. 66-107. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/2539178?seq=1#page_scan_tab_contents > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- SAGAN, Scott D. More will be worse. In: SAGAN, Scott D.; WALTZ, Kenneth N. *The spread of nuclear weapons: a debate renewed*. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2003a, p. 46-87.
- SAGAN, Scott D. Sagan responds to Waltz. In: SAGAN, Scott D.; WALTZ, Kenneth N. *The spread of nuclear weapons: a debate renewed*. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2003b, p. 155-184.
- SAGAN, Scott D. For worse: Till death do us part. In: SAGAN, Scott D.; WALTZ, Kenneth N. *The spread of nuclear weapons: a debate renewed*. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2003c, p. 90-108.
- SAGAN, Scott D.; WALTZ, Kenneth N. *The spread of nuclear weapons: a debate renewed*. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2003.





- SENG, Jordan. Less is more: command and control advantages of minor nuclear states. *Security Studies*, v. 6, n. 4, 1997a, p. 50-92. Disponível em: < <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09636419708429322> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- SENG, Jordan. Optimism in the balance: a response to Peter Feaver. *Security Studies*, v. 6, n. 4, 1997b, p. 126-136. Disponível em: < <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09636419708429324> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- SCHELLING, Thomas C. *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.
- SCHLOSSER, Eric. *Command and control: nuclear weapons, the Damascus Accident, and the illusion of safety*. New York: The Penguin Press, 2013.
- UNION OF CONCERNED SCIENTISTS. 2015. *Close calls with nuclear weapons – Fact Sheet*. Disponível em: < <http://www.ucsusa.org/nuclear-weapons/hair-trigger-alert/close-calls#.Vu6pmvkrLIU> > . Acesso em: 20 de março de 2016.
- WALKER, William; WHEELER, Nicholas J. The problem of weak nuclear states. *The Nonproliferation Review*, v. 20, n. 3, 2013, p. 411-431. Disponível em: < <https://www.ciaonet.org/attachments/26887/uploads> > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- WALTZ, Kenneth N. Nuclear myths and political realities. *The American Political Science Review*, v. 84, n. 3, 1990, p. 731-745. Disponível em: < https://www.jstor.org/stable/1962764?seq=1#page_scan_tab_contents > . Acesso em: 11 de outubro de 2016.
- WALTZ, Kenneth N. *Peace, stability and nuclear weapons*. IGCC-PP No. 15, 1995.
- WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics*. Long Grove: Waveland Press, Inc., 1979.
- WALTZ, Kenneth N. More may be better. In: SAGAN, Scott D.; WALTZ, Kenneth N. *The spread of nuclear weapons: a debate renewed*. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2003a, p. 3-45.
- WALTZ, Kenneth N. Waltz responds to Sagan. In: SAGAN, Scott D.; WALTZ, Kenneth N. *The spread of nuclear weapons: a debate renewed*. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2003b, p. 125-154.





The road taken: the institutionalization of economic sanctions as an instrument at service of international collective security

O caminho tomado: a institucionalização das sanções econômicas como um instrumento a serviço da segurança coletiva internacional

DOI: 10.21530/ci.v11n2.2016.483

Cristine Koehler Zanella¹

Abstract

This paper addresses the institutionalization of multilateral economic sanctions from a historical perspective, aiming at explaining *when*, *why* and *how* economic sanctions became an instrument of deterrence and coercion in the toolbox of collective security. First, it is shown that a new concern emerged in the Hague Conferences, in which states began to institutionalize international arbitration as a pacific mean to solve international disputes: how to enforce arbitral sentences in an anarchic international system? Economic sanctions were then envisioned as an eventual remedy to pressure recalcitrant states into complying with the terms of the sentences. Second, the paper describes the process that resulted in economic sanctions becoming autonomous deterrence and coercion tool in the Covenant of the League of Nations, showing the liberal-idealist framework that shaped it, the expectations surrounding economic sanctions and the cases in which they have been applied. Finally, it describes the realist ideas that influenced the creation of the United Nations, whose Charter lists economic sanctions as an instrument to be used in the collective security framework but at that time less prominently than the use of force.

Keywords: economic sanctions; collective security; the Hague Conferences; League of Nations; United Nations.

1 Lecturer in International Relations at Federal University of Uberlândia (Brazil) and Research associate in the Faculty of Law and Social Communication, Department of Public Law at Universidad Bernardo OHiggins (Chile). Doctor in Political Sciences (Ghent University – Belgium) and Doctor in International Strategic Studies (Federal University of Rio Grande do Sul – Brazil).

Artigo recebido em 30/05/2016 e aprovado em 02/08/2016.





Resumo

Este artigo traça a institucionalização das sanções econômicas multilaterais a partir de uma perspectiva histórica, com o objetivo de explicar *quando, por que e como* as sanções econômicas se tornaram um instrumento de dissuasão e coerção a serviço da segurança coletiva. Para tanto, primeiro demonstra-se que uma nova preocupação emergiu das Conferências de Haia, quando os Estados começaram a institucionalizar a arbitragem internacional: como executar essas sentenças em um sistema internacional anárquico? É neste momento que as sanções econômicas passam a ser vistas como um eventual remédio para pressionar o Estado recalcitrante em cumprir com os termos de uma sentença desfavorável. Em seguida descreve-se o processo que resultou na institucionalização das sanções econômicas como uma ferramenta de dissuasão e coerção autônoma no Pacto da Liga das Nações. Apresenta-se como o referencial liberal-idealista moldou esse processo, as expectativas que existiam por trás das sanções econômicas e os casos em que sanções econômicas foram aplicadas. Por fim, o artigo descreve as ideias realistas que influenciaram a criação das Nações Unidas, cuja Carta constitutiva previu as sanções econômicas como um instrumento de segurança coletiva, mas àquele tempo lhes conferia papel menos proeminente que o uso da força.

Palavras-chave: sanções econômicas, segurança coletiva, Conferências de Haia, Liga das Nações, Nações Unidas.

Introduction

In a world where governments and people buy and sell things, and invest and transfer money beyond national borders, it is crucial for states to maintain the international commercial and financial channels open. Closing these channels harms states' economic health. That is why economic sanctions are a painful instrument in the toolbox of international organizations, used to threaten or coerce states to change their course of action.

Since the end of the Cold War, the United Nations has imposed more than twenty mandatory economic sanctions² in name of collective security. This represents a substantial increase comparing to only two mandatory economic sanctions imposed from 1945 to 1989. The content of economic sanctions is also quickly changing. Present day sanctions are becoming increasingly targeted, in contrast to the mostly comprehensive sanctions imposed in the beginning of the

2 Mandatory economic sanctions are the ones imposed by the Security Council and that all states are constrained to obey.





1990s.³ But when, why, and how economic sanctions became an instrument of deterrence and coercion in the toolbox of collective security? To answer these questions this article is divided in three parts.

First, it is shown how the Hague Conferences, in which states began to institutionalize international arbitration as a pacific mean to solve international disputes, created a concern over how to enforce arbitral sentences in an anarchic international system. Economic sanctions were foreseen, at least theoretically, as an effective remedy to pressure recalcitrant states, defeated in international arbitration, to comply with the terms of the sentence.

Second, the article explores the process of inserting economic sanctions in the Covenant of the League of Nations as an autonomous tool of deterrence and coercion to be used against states that have threaten or broken peace. It is shown how the liberal-idealist framework shaped this process, the existing expectative behind it, and the cases in which economic sanctions were applied as well as the outcomes reached.

Finally, the article describes the realist ideas that influenced the creation of the United Nations (UN). In the UN's institutional framework, use of force gained prominence over economic sanctions, which was perceived as a naïve and liberal-inspired tool. Time, however, would prove economic sanctions an increasingly important tool serving collective security.

The Hague Conferences and the question on arbitration decisions' enforcement

The first Hague Conference was proposed by Tsar Nicholas II. In 1898, he invited the major powers to jointly discuss mechanisms of arms control and peaceful means of conflict resolution.

The late XIX century and the beginning of XX century were the apex of the system of complex alliances between European countries. This system has a date and place of birth: the 1815 Congress of Vienna, held after the end of the

³ Comprehensive sanctions have also been called *collective* sanctions and their aim is to “hit the nation as a whole, including individuals and groups that are not particularly responsible [for the situation that triggered the sanction]” (GALTUNG, 1967, p. 381). *Targeted* sanctions, by their turn, are imposed on individuals or non-state entities. The high humanitarian costs of comprehensive economic sanctions imposed on Iraq and Haiti (GARFIELD, 1999) and the rise of international individual accountability made UNSC rely mainly on targeted sanctions since the mid-1990s (GIUMELLI, 2011, p. 11-12).





Napoleonic wars: “at the end of the nineteenth century the traditional system of empires, built on the basis of power relations, mainly military or economic, reached its maturity”⁴ (DI NOLFO, 2002, p. vii). Therefore, it’s not surprising that the Tsar’s invitation to discuss arms control and peaceful settlement of disputes caused astonishment and produced little expectation in most European capitals (EYFFINGER, 1999, p. 16).

Despite incredulity, all major powers attended the conference in 1899⁵. According to Abler, two reasons can explain their attendance: (i) even without believing in the potential of achieving effective results, no one wanted to be responsible for the failure of the conference; and (ii) most importantly, the Tsar’s letter of invitation and the carefully drafted agenda limited some more controversial issues. For example, on the agenda for discussion was a proposal for international arbitration which was less threatening to the invitees than the issue of arms control (ABLER, 2008, p. 15-16).

Between May and July 1899 the twenty-six states represented at the Conference issued six *voeux*, three declarations and three conventions⁶: (i) Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, (ii) Convention with respect to the Laws and Customs of War on Land, and (iii) Convention for the Adaptation to Maritime Warfare of the Principles of the Geneva Convention of 22 August 1864. The First Convention is considered the greatest advance on multilateral instruments available to states to deal with peace and security issues made by the two Hague conferences. In fact, the Second Hague Conference, held in 1907, failed to establish a system of compulsory arbitration for the resolution

4 In the original: “alla fine del secolo XIX il sistema degli imperi tradizionali, costruiti sulla base di rapporti di forza prevalentemente militari o economici, raggiunse la sua maturità”.

5 Sovereigns and heads of state represented at the first Hague Conference: “His Majesty the German Emperor, King of Prussia; His Majesty the Emperor of Austria, King of Bohemia, etc., and Apostolic King of Hungary; His Majesty the King of the Belgians; His Majesty the Emperor of China; His Majesty the King of Denmark; His Majesty the King of Spain, and in his name Her Majesty the Queen-Regent of the Kingdom; the President of the United States of America; the President of the United States of Mexico; the President of the French Republic; Her Majesty the Queen of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, Empress of India; His Majesty the King of the Hellenes; His Majesty the King of Italy; His Majesty the Emperor of Japan; His Royal Highness the Grand Duke of Luxemburg, Duke of Nassau; His Highness the Prince of Montenegro; Her Majesty the Queen of the Netherlands; His Imperial Majesty the Shah of Persia; His Majesty the King of Portugal and the Algarves; His Majesty the King of Rumania; His Majesty the Emperor of All the Russias; His Majesty the King of Serbia; His Majesty the King of Siam; His Majesty the King of Sweden and Norway; The Swiss Federal Council; His Majesty the Emperor of the Ottomans; and his Royal Highness the Prince of Bulgaria. (SCOTT, 1920, p. 161)

6 Conventions and Declarations are non-binding to the signatory states. *Voeux* are wishes and, as such, express expectations on how discussions can evolve. They indicate general guidelines for further discussions on issues in which the delegates failed to reach an agreement. *Voeux* are not binding. (BAKER, 2011)





of disputes between states. Thus, despite the limits of the voluntary system of conflict resolution, which was anchored in good offices, mediation, conciliation and international arbitration, it is remarkable that the states also agreed on creating the Permanent Court of Arbitration, the first permanent international institution created to arbitrate international conflicts in a “system of empires” era. The preface of “The Proceedings of the Hague Peace Conferences” stated:

The Peace Conferences held at The Hague were the first truly international assemblies meeting in time of peace for the purpose of preserving peace, not of concluding a war then in progress. They marked an epoch in the history of international relations. They showed on a large scale that international cooperation was possible, and they created institutions—imperfect it may be, as is the work of human hands,— which, when improved in the light of experience, will both by themselves and by the force of their example promote the administration of justice and the betterment of mankind (SCOTT, 1920).

Following the progressive institutionalization of international arbitration, a new question emerged: how to enforce arbitral sentences. The international community had not at that time deliberated on tools to pressure a state that had voluntarily participated in the international arbitration to comply with the sentence. Sanctions were then proposed as tools to pressure recalcitrant states to comply with the terms of the sentence. Jacques Dumas, a French jurist, noted in a seminal 1911 study that the success of the most elaborate instrument to peacefully settle international disputes, created in the Hague Conferences – arbitration – depended on finding a solution to arbitral sentences enforcement:

It has always been urged, both by skeptics and by believers, that the test of the practicability of international arbitration stands on the question of sanctions (DUMAS, 1911, p. 934).

Dumas (1911) categorized sanctions as political, legal, criminal, and economic, according to their “moral” substance. After presenting data and highlighting interconnections on the world economy he sustained that, in such an international context, political economy could provide various instruments for the enforcement of arbitral sentences. He noted that one of the most effective economic tools would be cutting foreign currency transfers that could be used to finance war.

Interestingly, Dumas considered economic sanctions focused on trade dangerous to senders, precisely because of economic interdependence. He underlined that





these sanctions could effectively damage the target state's economy, but would also harm the sender because (i) the sender state would be deprived of imports, what could compromise its economy and (ii) if the sender state wants to sell in international trade, it needs to buy, since imports are paid with exports:

Too many people believe, as soon as political economy is concerned, that no better sanction could be thought of than boycotting the produce, and, as a general rule, all exportations of the unwilling state. Such a sanction may be practicable sometimes when the foreign trade of that state is of such a kind that the other nations can stop commercial intercourse with it without any inconvenience to themselves. But the increasing international character of trade and industry will more and more render boycotting impossible. The placing of an embargo upon the purchase of needed products amounts to two-fold self-punishment, first because we would remain deprived of necessary articles, even perhaps of raw material, without which our own industry could not thrive, and, secondly, because importations are always paid for with exportations and our unwillingness to buy results in an impossibility to sell (DUMAS, 1911, p. 948).

History would prove Dumas's predictions wrong. The imposition of economic sanctions by international community increased. Their intense use by the United Nations Security Council since 1990 seems less conditioned to how interconnected the global economy is and more aligned to the structure of political and economic interests of the most powerful states. These interests are frequently promoted through international institutions and take advantage of their enforcement mechanisms in single states.

However, at these earlier stages, a concern on the sanctions effects on the population was raised. Dumas stated that making individuals pay for a state's transgressions inevitably works against the development of international law and, lastly, against peace. In this rationale lies the key to the evolution of economic sanctions in UNSC from comprehensive sanctions to smart sanctions in the 1990s⁷. Effects on the civilian population became a critical issue for the international community after the severe effects that followed the economic sanctions imposed on Iraq from 1990 to 2003 and on Haiti from 1993 to 1994.

Dumas did not fail to recognize that trade sanctions might be feasible when international trade could be stopped without major inconveniences to the senders.

⁷ "In a time when the progress of international law consists in limiting all conflicts to governmental concerns, and putting the individual out of their sphere, boycotting would be all the more inconsistent with modern doctrine, since it is intended to make the individual pay for the faults of the state" (DUMAS, 1911, p. 949).





So, whether commercial or financial, whether their effects on civilians were acceptable or not, the first steps were already given to the acceptance of economic sanctions as an enforcement mechanism. They would be instruments to remedy the lack of a legitimate international force to enforce arbitral sentences. Economic sanctions could, thus, be a safeguard to peace and international security.

The League of Nations: economic sanctions to promote collective security

In spite of the good intentions and normative progresses of the Hague Conferences, it took a conflict involving the death of more than 4 million Russian, French, British and American people to awaken states to the necessity of building an international political system guided by principles different from those emerging from the balance of power⁸. Woodrow Wilson sponsored a new way of organizing the international system. On 22 January 1917 the President of the United States held before the US Senate the world need for an organized peace:

The terms of the immediate peace agreed upon will determine whether it is a peace for which such a guarantee can be secured. The question upon which the whole future peace and policy of the world depends is this: Is the present war a struggle for a just and secure peace, or only for a new balance of power? If it be only a struggle for a new balance of power, who will guarantee, who can guarantee, the stable equilibrium of the new arrangement? Only a tranquil Europe can be a stable Europe. *There must be, not a balance of power, but a community of power; not organized rivalries, but an organized common peace* (WILSON, 1917). [emphasis added].

Believing in the power of deterrence that a joint international response would have against states that threatened or breached peace, Wilson proposed a totally new conformation to international society: the community of power.

What Wilson meant by ‘community of power’ was an entirely new concept that later became known as ‘collective security’ (KISSINGER, 1994, p. 51).

⁸ Balance of power is a core concept to classical realist and neorealist theories of international relations. “The concept of a balance of power implies an equilibrium of force as between the States or groups of States, within the system in question. Such a balance, it is asserted, works for peace since no State is in a position to seek hegemony. The balance may be conceived of as a status maintained by self-correcting natural forces or as the product of deliberate human intervention” (VAGTS, 2011).





In this new conformation, peace would be considered indivisible. It meant that a state's aggression would be considered a breach of the entire peace system and, when that happened, all non-aggressor states would unite to halt the belligerent.

Wilson's activism and the – mainly economic —power that the United States accumulated at the end of the First World War advocated in favor of the institutionalization of collective security. The new form of international politics would be operationalized by an international organization: the League of Nations – the first universal political international organization. In the League's architecture, for the first time international security became a collective responsibility, based on the acceptance that peace is indivisible and that all states have an interest in curbing aggression wherever and whenever it arises. If this threat of collective reaction failed, it would be necessary to adopt measures in response.

At that time, European countries, especially France, were apprehensive to predict effective mechanisms and measures to prevent violent conflict between nations. The demand was that the coming rules “must provide the sanctions necessary to insure their execution, and so prevent a false security from serving simply to facilitate new aggressions” (BERTRAM, 1932, p. 140).

More than a century after the industrial revolution had consolidated the ideas of classic economic liberalism between Western governments, it was not strange that measures which were intended to weaken the economic sector were perceived as a great tool of deterrence initially, or coercion if necessary. With the progressive interconnection of international trade and the possibility of collective action, they seemed to be potentially effective.

The British General Jan Christiaan Smuts was largely responsible for the central role that economic sanctions assumed in the League of Nations toolbox. He suggested, in a pamphlet of great influence released on the eve of the Paris Conference, the power of economic sanctions —both commercial and financial —and credited it a central role in the effectiveness of a broad League of Nations sanctions' mechanism⁹ (BERTRAM, 1932, 141). The measures that the League of Nations could effectively

9 Anton Bertram describes the context in which General Smuts' pamphlet comes to public attention and the influence it had on President Woodrow Wilson. Considering the terms of the pamphlet Bertram also stretches General's recommendations to the use of economic boycott as a powerful weapon: “I therefore recommend [...] (19) That the Peace Treaty shall provide that if any Member of the League break its covenant under paragraph (18) it shall ipso facto become at war with all the other Members of the League, which shall subject it to complete economic and financial boycott, including the severance of all trade and financial relations, and the prohibition of all intercourse between their subjects and the subjects of the Covenant-breaking State, and the prevention as far as possible of the subjects of the Covenant-breaking State from having any commercial or financial intercourse with the subjects of any other State, whether a Member of the League or not” (BERTRAM, 1932)





take to restore peace when moral persuasion was not enough were finally put forward in article 16 of the Covenant of the League of Nations. Woodrow Wilson drafted this article incorporating economic sanctions as suggested by Smuts:

Article 16. Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under Articles 12, 13 or 15, it shall ipso facto be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby *undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State*, whether a Member of the League or not. (LEAGUE OF NATIONS, 1919) [emphasis added].

Article 16 was considered “League’s heart of collective security system”¹⁰ (BARACUHY, 2005, p. 39). In it, the economic sanctions were legally codified and elevated to an autonomous deterrence and coercion mechanism, outside the war efforts, admitted to ensure collective security. To put it another way, economic sanctions were seen as a mechanism to prevent the use of force. This emerged from the recognition that the pressure that economic sanctions could exert conferred on them an irresistible power of persuasion:

A nation that is boycotted is a nation that is in sight of surrender. Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. It is a terrible remedy. It does not cost a life outside the nation boycotted, but brings a pressure upon the nation which, in my judgment, no modern nation could resist (PADOVER *apud* HUFBAUER et al. 2007, p. 1).

It is the most complete boycott ever conceived in a public document, and I want to say with confident prediction that there will be no more fighting after that. There is not a nation that can stand that for six months (Bertram 1932, 144).

The rationality of states as well as some idealism, especially Woodrow Wilson’s, who believed it was possible to transcend power politics and the endemic character of war¹¹, strongly echoed in the rules of collective security that were put in place. The logic inherent in the economic sanctions’ mechanism assumed the growing economic interdependence in international society and the rationality of states:

10 In the original: “coração do sistema de segurança coletiva da Liga”.

11 The basic idea behind the liberal tradition is the assumption of rationality as a basic characteristic of humanity. It is the rationality that enables the transformation of social relations and leads to overcome the power politics and the endemic character of the war. (HERZ, HOFFMANN, 2004, p. 51).





The theory was that the complexities of modern commerce had rendered no nation self-supporting and therefore capable of resisting a general economic boycott. A nation threatened with such a siege would not think it worthwhile to persist in a course of action liable to lead to that result. The League was thus based on optimistic assumption about the rationality of states and the effectiveness of economic pressures on them (RENEWICK *apud* ABLER, 2008, p. 23).

When the League of Nations started working, questions soon emerged about the content and procedural rules that should be applied to economic sanctions. Article 16 listed measures that should be taken independently by individual states on the involvement of the League's Council. In 1921 "the Assembly of the League adopted guidelines stipulating that the Council could recommend to the member states an appropriate plan of action and secure the assistance of a technical commission" (KRISCH, 2012). In 1929, the International Blockade Committee was created. Its conclusions and recommendations, formally accepted by the General Assembly in the first report submitted, served to guide discussions about the implementation of economic sanctions by the League of Nations. In the "operation's scheme" to put in place economic sanctions, the Committee's first item was dedicated to clarify that economic sanctions should not be used as an act of war, but as a form of peaceful pressure. In addition, the Committee stressed that there should be a simultaneous and complete coordination mechanism; that economic disruptions should be gradually strengthened, preserving humanitarian relations; that the ban on food should be adopted only as an extreme measure; and finally, if – and only if – necessary in a situation unsolved by sanctions enforcement, the reactions of the League should develop into a state of war.

Since then, the League of Nations' economic sanctions were treated as a form of peaceful pressure to use against a state which decided on war or aggression in breaching Articles 12 to 15 of the League's Covenant¹². The Liberal-idealist framework, considering the growing interdependence of states and believing in the rationality of relations between them, could not consider economic sanctions as anything other than an "irresistible pressure to which no nation could resist".

12 Articles 12 to 15 echoed the adoption, at League Covenant, of conciliation and arbitration procedures designed in the Hague Conferences. Moreover, art. 14 provided for the creation, as proposed by the Council, of a Permanent Court of International Justice [PCIJ]. The PCIJ worked from 1922 to 1940 and during this period dealt with 29 contentious cases and emitted 27 advisory opinions. (BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS, 2013).





As mentioned before, although peace was conceived as indivisible – a responsibility all and every state – states were responsible to assert, individually, if the obligation to enforce sanctions had effectively arisen. It was believed states would behave in good faith so there was not only an individual obligation to verify the need for sanctions but also a moral (not lawful) obligation to punish the emerging aggressor:

Wilson's view prevailed as the Covenant ultimately provided for a voluntary approach for member states to decide, based on a unanimous recommendation of the League Council, whether they want to take military or economic measures against a member that had committed aggression (ALEXANDER, 2009, p. 21).

Hans Kelsen pointed out a structural deficiency in the “League's heart of collective security system”. He said there was a failure in Article 16 because despite prescribing immediate application of sanctions for those who violated Articles 12 to 15 (regarding disrespect of the obligation to submit the dispute to international jurisdiction), it was not clear who would declare that a state had violated the rules and would be therefore subject to sanctions¹³. All things considered, it would behoove each state to say whether or not the violation existed and, consequently, only in this case would emerge the obligation to apply sanctions (KELSEN, 1951).

Finally, the decision-making system of the League's organs, based on unanimity, topped the list of normative difficulties at the institutional level for the application of sanctions. If considered the decision would be taken collectively, with the organization bodies in their entire composition, a member state should literally vote against itself in order to enforce the League's mechanism of sanctions.

The following table shows cases in which the system of economic sanctions under the League of Nations has been invoked. It is possible to notice initial successes, in the 1920s, when the Council's threats to use economic sanctions had some effect. In the 1930s, with the war winds approaching, the legal limits to adopt a sanction recommendation and the rising Germans threats buried the liberal expectations that with sanctions in place there would be no more military aggressions. Article 16 was effectively applied only in the conflict between Italy and Ethiopia.

¹³ The Assembly of the League “adopted a number of amendments to the Covenant, which, for example, granted the Council the authority ‘to give an opinion whether or not a breach of the Covenant has taken place’. The Council was also to recommend to the member States the appropriate moment for the application of economic enforcement measures. However, these amendments were never ratified and retained the character of non-binding guidelines” (KRISCH, 2012).





Box 1 – Economic sanctions applied or threatened by the League of Nations

Year and description	Targeted State	Cause	Outcome
1920 Threat	Poland	Polish general seized Vilnius, Lithuania's capital	Poland abandoned Vilnius before Council's decision on the Lithuanian request for imposition of sanctions
1921 Threat	Yugoslavia	Invasion of Albania	League threatened Yugoslavia with sanctions and the troops were withdrawn before the sanctions were applied.
1925 Threat	Greece	Conflict between Greece and Bulgaria with friction in the border area and Greek occupation of territory	Greece agreed to a cessation of hostilities and avoided sanctions.
1931 League powerlessness to impose economic sanctions	Japan	Japan invaded China (Manchuria). Both states were League's members.	As Japan was member of the League, it held veto power over the issue. This situation led to the absurd – but legitimate – conclusion that League of Nations (LoN) could only act with the accordance of the aggressor state.
1931 Sanctions recommended	Bolivia and Paraguay	Chaco War between Bolivia and Paraguay. Both states were League's members.	Sanctions recommended in the form of arms embargo, but neighbor states refused to stop sending weapons. In 1934, the LoN suggested to lift the embargo imposed on Bolivia but to maintain it on Paraguay. Paraguay then withdrew from the organization.
1935 Sanctions imposed	Italy	Italian invasion of Ethiopia.	Sanctions imposed in 1935 (except on oil, coal and steel) and lifted in 1936, when Italy consolidated its position in Ethiopia. It was considered a big failure of LoN economic sanctions mechanism. Nevertheless, League's response to Italian aggression must be understood within the political context of a rising aggressive Japan and a resurgent Germany ¹⁴ . It is considered the only economic sanction effectively applied.

Source: Author's own elaboration based on Abler, 2008, p. 29-30; Hufbauer et al., 2007; Alexander, 2009, p. 23).¹⁴

¹⁴ Facing the growing impotence of the League of Nations and in a context where collective security was more a wish than a reality, Britain and France preferred to hardly damage Italy in order to make it not tend to a coalition with Germany – which recovered its power under the leadership of Hitler – if the war broke out. The Council of the League recommendation – which avoided the Italian veto by a procedural maneuver to convoke a special conference to define what sanctions would be applied against Italy – was to impose on Italy an embargo on the supply of weapons and military goods, a prohibition from financial dealings with Italy, cessation of imports of Italian commodities and the refusal to sell certain products. These sanctions were considered elastic and not universal because they did not include oil, coal and steel trade restrictions. The other measures taken, such as denying passage through the Suez Canal, allowed war materials to continue to be shipped from Italy to Eritrea. Even without impacting too severely on political leaders and the Italian population, the sanctions and the cost of the war caused the Lira to be devalued by 25% in November 1935. The country was forced to sell almost 100 million dollars in gold and both imports and exports fell. British and French concerns about Ethiopia, which were not great, ceased when Hitler denounced the treaties of Locarno and sent German troops to the militarized region of Rhenania. Feeling a threat of a German aggression materializing, to push Italy into the arms of a coalition with Germany was an undesirable risk and made the Ethiopian case a concern of lower case in Europe. (NYE, 2009, p. 116-117; HUFBAUER et al, 2007, p. 102).





Thus, despite the success of economic sanctions' threats on smaller states during the 1920s, in the following years they succumbed to the most urgent and existential needs of the central states. Facing concrete acts of aggression since 1939, states' immediate survival could not wait the time that the economic sanction needed in order to act effectively, nor could states rely on the support to be given by a collective security system unrepresentative of international society, on which neither the United States nor the Soviet Union were willing to contribute to the enforcement of measures adopted. Economic sanctions shown to be not a real option in the states' toolbox for ensuring and articulating the collective security required in order to prevent war. Instead, states would be impelled to appeal directly to weapons.

The United Nations: economic sanctions initially distrusted – but still there

In the same year that the Second World War broke out, Edward Hallett Carr published “Twenty years of crisis: 1919-1939”. His scathing criticism of idealistic postulates intended to remind the world of the prominence of power in world politics. Carr's goal was

not merely to remind his readers about the importance of power in world politics, but, rather, to show that the crisis of which he wrote in 1939 was in large part the result of what he viewed as a serious mismatch between the depth of the world's disorders and the liberal solutions many thought might solve these after World War I (*apud Cox, 2010, p. 1*).

The liberal idea of equality, for instance, and its reception at the League of Nations through the formal recognition of a legal equality, which is reflected in an equality of power between states in the decision making instances, demonstrated an inadequacy for the dynamics of power at the time. The most powerful states would not join such an international organization scheme, unless the institution recently created reflected the distribution of power in the international system. Accepting this perspective, “the League of Nations could only be effective to the extent that it was an instrument of national policy of its most powerful members” (CARR, 2001, p.182).





If, on the one hand, the construction of an equal system, even formally, between the states to ensure world peace was discredited, on the other, the concern with collective security was more alive than ever. Unsurprisingly, already in 1941 the Atlantic Charter, signed between the leader of the British government, Winston Churchill, and the US President, Franklin Roosevelt, enunciated the need to create an extensive and permanent general security system. In 1943, in Quebec, the two leaders agreed that the initiative to create an international organization for peace and security maintenance belonged to the states who led the fight against the Axis – the Big Four (US, Soviet Union, Britain and China).

The pillars of the new political international organization were designed at the Dumbarton Oaks meetings, in 1944. The terms accorded were also discussed at Yalta and at the San Francisco Conferences, where the UN Charter was finally adopted. The pillars discussed at Dumbarton Oaks were kept virtually unchanged: (i) the Security Council would have the primary responsibility and authority to maintain peace and security by non-military and military means; (ii) member states agree to adhere to the mandate of the Council and (iii) France and the four major leaders which resisted the Axis would be permanent members of the Security Council, each one holding veto power (ABLER, 2008, p. 32-37).

Box 2 – Main institutional differences between the League of Nations and the United Nations

	League of Nations	United Nations
Voting on non-procedural matters	Unanimity criteria both in the Council and in the Assembly.	General Assembly: required affirmative vote of 2/3 of those present and voting; Security Council: required affirmative vote of 9 of the 15 members and the absence of the use of veto power by any of the five permanent members.
Nature of decisions	All resolutions, from the Council or the Assembly, had no mandatory character.	General Assembly resolutions: recommendations nature only, with no binding character; Security Council resolutions: with non-binding or binding nature, depending on the will of the Council.
Military coercion	Not previewed.	Previewed (Chapter VII).

Source: Author’s own elaboration.

As the composition of the different bodies and the voting powers of states echoed in the new institutional structure (Table 2), there was a real incentive to the major powers to engage in the nascent organization. The solution equated a





series of disjunctions which existed among the discredited idealists' claims and the actual distribution of power between the states, resulting in a possible model of international collective security.

The new institutional framework pulled away doubts on critical points that emerged from the use of economic sanctions in the League of Nations. This was made possible by four changes. First, by changing the unanimity rule in the voting processes, which ended up giving too much power to small states or leading to the unusual situation of a member having to agree with its own punishment in the League of Nations. Second, by overcoming the voluntarism in deciding whether there had been a threat or a breach of the peace, and also which penalties states should apply and how. Decisions would ultimately be under the UNSC's control, which would have the power to issue binding decisions for all members. Third, by predicting the use of military force to enforce collective security if necessary. Finally, by granting veto to great powers, which could paralyze the organization if faced with the possibility of seeing it turning against them.

The gap which existed in the League of Nations regarding, on the one hand, the concern for collective security, and on the other, the distance between formal equality and the real power among the states, was repaired. The key was the structure, rules, and working mechanisms of the Security Council: “[t]he Security Council can be seen as a nineteenth century concept of balance of power integrated in the UN collective security framework” (NYE, 2009, p. 213). In these terms, it was in the interests of the most powerful nations to be part of an international organization that sought to ensure collective security.

Within this framework it was natural that the UN sanction's mechanisms were impregnated with realism. Inside the toolbox to enable collective security, economic sanctions were listed but less prominently than the use of force.

The acceptance of military mobilization provided specifically to an organization which would not be inert because of the unwillingness of less expressive countries could be explained by the general feeling that the League of Nations lacked materials and effective means of coercion. Within the realistic orientation that prevailed in the academy and among statesmen, this was necessary to avoid both the tragedy of a new world war and the ineffectiveness of the United Nations against conflicts of significant proportions:

The planners of the United Nations were at odds on many questions, but they were in agreement from the outset that the new organization must have the power to maintain the future peace of the world through the use of international





force. (...) These views reflected a preoccupation with force which was inevitable in the midst of war and, also, a general feeling that the League of Nations had failed in its task of keeping the world's peace because it had been insufficiently endowed with physical means of coercion (KIRK, 1946, p. 1081).

This concern, moreover, was not new in the political arena. Carr, criticizing the “League of Nations’ affairs” stated that “the elimination of assumption of force in politics could only be the result of a completely uncritical attitude to political problems” (CARR, 2001, p. 137).

Everything was prepared to the acceptance of the vetoing right of the five permanent members of the Security Council¹⁵, the prominence of this organ in matters related to peace and security¹⁶, the mandatory character conferred on its decisions¹⁷, and the concrete provision of the use of force as a collective security mechanism¹⁸.

After World War II, the structures and dynamics of the new organization should meet the general expectation of speed and efficiency:

Sweeping statements were made concerning the coercive powers which any new organization must have, and the public was led to believe that this time there was to be created an agency which would be able to deal with international breaches of the peace almost as swiftly and effectively as law enforcement officers deal with an individual criminal within the state (KIRK, 1946, p. 1081).

15 Article 27 of the Charter provides voting rules and the privilege of veto granted to the five permanent members in the Security Council: “Article 27 – 1. Each member of the Security Council shall have one vote; 2. Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members; 3. Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting” (UNITED NATIONS, 1945)

16 The prominence of the Security Council was agreed by the Article 12 of the Charter: “Article 12 – 1. While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests; 2. The Secretary-General, with the consent of the Security Council, shall notify the General Assembly at each session of any matters relative to the maintenance of international peace and security which are being dealt with by the Security Council and similarly notify the General Assembly, or the Members of the United Nations if the General Assembly is not in session, immediately the Security Council ceases to deal with such matters” (UNITED NATIONS, 1945)

17 Binding nature of Security Council decisions: “Article 25. The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter” (UNITED NATIONS, 1945)

18 Real possibility for the use of force: “Article 42. Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations” (UNITED NATIONS, 1945) The operationalization of the use of force was regulated under Articles 43 to 47 of UN’s Charter.





In the context of agility and efficiency aimed for the new organization, any idealistic aspiration should be contextualized within the power of the states. Economic sanctions – once the most celebrated of the League of Nations’ tools – although referred to in the UN Charter, were re-signified in terms of importance. They survived as an instrument less important than the use of force; one that could not claim anymore the former importance received in the League of Nations Covenant.

The “realist” school of international relations emerged after World War II largely as a reaction to the overly optimistic expectations associated with the League of Nations. It was the “utopian” ideas associated with the League that provided grist for the “realists” mill; therefore, it was only natural that economic sanctions, as the policy instrument most closely identified with the League in the public mind, should also be denounced. Whereas military force symbolized hard-headed “realism,” economic sanctions symbolized fuzzy minded “idealism” and unwillingness to face up to the hard facts of international life (BALDWIN, 1985, p. 155).

Despite being linked to idealism, the damaging power of economic sanctions was soon recognized. Differing interests between the US and the UK on the one hand, and the USSR on the other, made the situation involving the fascist regime of General Francisco Franco in Spain impossible to be resolved at the Security Council¹⁹. On December 12, 1946, under the live fascist ghost already hovering over Spain, and in the context of the Cold War, the General Assembly recommended the severance of diplomatic relations with Spain. The Western bloc considered it risky to act more emphatically – and this included mandatory economic sanctions measures against Franco:

[...] in 1946 neither the British nor the Americans could afford the political instability and even the danger of renewed civil war which might result from any attempt to oust Franco. Consequently they were not prepared to intervene with force or support economic sanctions against him (JOHNSON, 2006, p.50).

As regards the possible impact of economic sanctions, Western countries pondered that disruption of trade ties would compromise the general economic recovery of the targeted country, eventually contributing to a Spanish inclination

¹⁹ US and UK did not want an intervention, but were in the awkward position of supporting Francisco Franco to avoid the natural path to the revolution, as expected by the USSR with the deteriorating situation in Spain. (JOHNSON, 2006)





toward Soviet influence. Thus, the US held the sale of oil to Spain while the British considered the importance of this trade for supplies of food, raw materials, and industrial products.

A British cabinet note, from 6 January 1947, recognized that:

The British were reliant on Spanish fruit and vegetables and Spanish potash for fertilizer to improve post-war food production. British industry also needed Spanish raw materials and Spain used its currency earnings to purchase manufactured goods from Britain and other European states so adding to general postwar economic recovery (JOHNSON, 2006, p. 59).

The discussions on the adoption of economic sanctions at the United Nations were starting. However, the dynamics of the Cold War balance of power and the voting rules of Security Council froze the organization for forty-five years. The same happened with the imposition of economic sanctions. During the Cold War, mandatory economic sanctions were adopted only twice: against Southern Rhodesia and against South Africa, because of the abuse of power by white minorities in these countries (CORTRIGHT, LOPEZ, 2000). However, the ending of the Cold War changed the scenario.

During the 1990s, five times as many economic sanctions were imposed compared to the previous four decades. Rebirthed, economic sanctions entered the UN policy agenda and, up to these days, are one of the most important instruments in the international community's toolbox of measures to enforce international peace and security.

Conclusions

This article described the path to economic sanctions' institutionalization as an instrument to ensure international peace and security.

It started by showing that the Hague Conferences, which progressively institutionalized international arbitration as a pacific mean to solve international disputes, lead to the concern on how to enforce the arbitral sentences. Jurist Jacques Dumas article can be considered the first one to present systematic reflections on this topic and presented some concerns – as the danger to economic sanctions senders – still shape the states concerns when deciding to adopt this measure.

The end of the First World War lead to the creation of the League of Nations.





In its Covenant, the economic sanctions were formally conceived as an important tool to achieve world peace and security in the international community toolbox. For the first time they had been codified internationally as an autonomous coercive measure to promote collective security, not linked to an arbitral sentence. Convinced on the economic sanctions' power to dissuade eventual aggressors, Woodrow Wilson advocated emphatically in their favor and they were previewed in article 16 of the Covenant of the League of Nations. From 1920 to 1935, economic sanctions were adopted and distrusted after the League of Nations failure to avoid the Second World War (WWII). At the dawn of WWII aggressions, the emerging realist school of international relations denounced the too 'idealistic' ideas enclosed in this organization. Excessive confidence on the power of economic sanctions were also criticized.

At the close of WWII the planners of the United Nations (UN) had a shared comprehension that the use of international force must be an important tool of the new organization. Without the emphasis that could be observed in the League of Nations Covenant, economic sanctions were then listed in article 41 of the UN Charter as one of many coercive measures to maintain peace and security. During the Cold War, the Security Council approved mandatory economic sanctions against Southern Rhodesia and against South Africa. In both cases, the reason for imposing sanctions was the condemnation of racial segregation imposed by white minorities. At those times, the condemnation of racial discrimination was one of the few subjects that received the support – or at least the absence of formalized objection – from international actors with veto power within the Security Council. In the 1990s, economic sanctions were used intensively and this measure of coercion remains until now one of the most important instruments in the Security Council's toolbox to enforce international peace and security.

References

- ABLER, E. Michael. Retooling Economic Sanctions. Paper not published. 2008. Available at: http://works.bepress.com/e_michael_abler/1/. 2016, October 23.
- ALEXANDER, Kern. *Economic sanctions: law and public policy*. Basingstoke England; New York: Palgrave Macmillan. 2009
- BAKER, Betsy. Hague Peace Conferences (1899 and 1907). In: R Wolfrum (ed). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*: Oxford University Press. 2011.





- BALDWIN, David A.. *Economic statecraft*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. 1985.
- BARACUHY, Braz. *Vencer ao perder: a natureza da diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações (1926)*. Brasília: FUNAG. 2005.
- BERTRAM, Anton. *The economic weapon as a form of peaceful pressure*. London. 1932.
- BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. *A Corte Permanente de Justiça Internacional*. 2013. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Corte-Internacional-de-Justi%C3%A7a/historico.html> > . 2016, July 23.
- CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Uma introdução ao estudo das relações internacionais. Translated by Luiz Alberto Figueiredo Machado. 2 ed, *Clássicos IPRI*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.
- CORTRIGHT, David; LOPEZ, George A. *The sanctions decade: assessing UN strategies in the 1990s*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers. 2000
- COX, Michael. *E.H. Carr and the Crisis of Twentieth-Century Liberalism: Reflections and Lessons*. *Millennium*, n. 38, v. 3, 2010
- DI NOLFO, Ennio. *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici: la politica internazionale nel XX secolo*. Bari: Gius. Laterza & Figli Spa. 2002.
- DUMAS, Jacques. Sanctions of international arbitration. *The American Journal of International Law*, n. 5, 1911.
- EYFFINGER, Arthur. *The 1899 Hague Peace Conference: the Parliament of man, the Federation of the world*. The Hague; London: Kluwer Law International. 1999.
- GALTUNG, Johan. On the Effects of International Economic Sanctions: with examples from the case of Rhodesia. *World Politics*, n. 3. v. 19, 1967.
- GARFIELD, Richard. *The impact of economic sanctions on health and well-being, RRN network paper*. London: Overseas Development Institute. 1999.
- GIUMELLI, Francesco. *Coercing, constraining and signalling: explaining UN and EU sanctions after the Cold War*: ECPR Press. 2011.
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier. Reprint, 7, 2004.
- HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J.; ELLIOTT, Kimberly Ann; OEGG, Barbara. *Economic sanctions reconsidered*. 3rd ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics. 2007.
- JOHNSON, Edward. Early Indications of a Freeze: Greece, Spain and the United Nations, 1946-47. *Cold War History*, n. 6, v. 1, 2006.
- KELSEN, Hans. *The law of the United Nations; a critical analysis of its fundamental problems*. New York,: F. A. Praeger. 1951.
- KIRK, Grayson. The enforcement of security. *The Yale law journal*, n.55, v.5, 1946.
- KISSINGER, Henry A. *Diplomacy*. London: Simon & Schuster. 1994.





- KRISCH, Nico.. *Ch. VII Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression, Article 41*. 3rd ed. Vol. III, *Oxford Commentaries on International Law: The Charter of the United Nations: a Commentary*: Oxford Press. 2012.
- LEAGUE OF NATIONS. *The Covenant of the League of Nations -Including Amendments adopted to December, 1924-*. Genève: Lillian Goldman Law Library. 1919.
- NYE, Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. Translated by Henrique Amat Rêgo. São Paulo: Editora Gente. 2009.
- SCOTT, James Brown. *The proceedings of the Hague Peace Conferences: translation of the original texts*. Edited by Carnegie Endowment for International Peace. Division of International Law. 5 vols. New York: Oxford University Press. 1920.
- UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations*: Lillian Goldman Law Library. 1945
- VAGTS, Detlev. Balance of power. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*: Oxford University Press. 2011.
- WILSON, Woodrow.. Address to the Senate of the United States: "A World League for Peace". Gerhard Peters and John T. Woolley. 1917, January 22.





Globalização produtiva e desindustrialização

Globalization and productive deindustrialisation

DOI: 10.21530/ci.v11n2.2016.365

Jacqueline A. Haffner¹

Jose Maurício Silvestre²

Resumo

Esse artigo investiga a desindustrialização no Brasil na perspectiva das recentes transformações do capitalismo mundial, em particular a realocação das atividades econômicas. Tais transformações estruturais, desencadeadas pela crise de acumulação nos anos 1970, constituem a base do processo de globalização, que tem possibilitado a realocação espacial da indústria na economia mundial e forçado uma nova divisão internacional do trabalho. O estudo parte da hipótese de que a desindustrialização da economia brasileira não está centrada na sobrevalorização cambial, decorrente da política de estabilização monetária em vigor desde os anos 1990, mas no processo de globalização econômica que acompanha os deslocamentos dos fluxos de capitais produtivos e financeiros na economia mundial desde a década de 1980. Com a liberalização financeira e a abertura comercial no início dos anos 1990, o processo de desindustrialização se aprofunda no Brasil com a integração da economia ao padrão de acumulação dos países avançados. Desde então, o país tem observado a consolidação da vocação primário-exportadora ao lado do processo de desindustrialização, impulsionados pela financeirização da riqueza e redistribuição geográfica da indústria em escala global, de acordo com as condições e prerrogativas de acumulação do capital financeiro.

Palavras-chave: Globalização; capitalismo; desindustrialização; indústria; crise.

Abstract

This article investigates deindustrialization in Brazil in the light of recent transformations of world capitalism, particularly the relocation of economic activities. Such structural changes, triggered by the accumulation crisis in the 1970s, are the basis of the globalization process,

1 Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Integrante do Grupo de Pesquisa sobre o BRICS (NEBRICS-UFRGS)

2 Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) pelo Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Integrante do Grupo de Pesquisa sobre o BRICS (NEBRICS-UFRGS)

Artigo recebido em 17/03/2016 e aprovado em 03/06/2016.





which has enabled the spatial relocation of industry in world economy and forced a new international division of labor. The hypothesis is that the deindustrialization of Brazilian economy is not centered on an overvalued currency; due to the monetary stabilization policy since the 1990s, but in the process of economic globalization that comes with the displacement of productive and financial capital flows in world economy since the 1980s. With financial and trade liberalization in the early 1990s, the deindustrialization process has deepened in Brazil, integrating the economy to the accumulation pattern of advanced countries. Since then, Brazil has experienced the consolidation of primary-export activity along with deindustrialization, a process driven by financialization of wealth and geographical redistribution of industry on a global scale, in accordance with the conditions and prerogatives of financial capital accumulation.

Keywords: Globalization; capitalism; deindustrialization; industry; crisis.

Introdução

Este estudo parte da premissa de que a participação relativa da indústria na estrutura da produção e do emprego de um país só pode ser avaliada corretamente se for compreendida no quadro da nova divisão internacional do trabalho (DIT). Ao enquadrar as estruturas produtivas dos países periféricos aos requisitos da acumulação capitalista dos países avançados, a DIT transforma ambas as dinâmicas (interna e externa) da acumulação do capital industrial. A desindustrialização absoluta não é simplesmente um problema de competitividade industrial, tendo em vista que o fenômeno se manifesta tanto no centro quanto na periferia do sistema capitalista. Quem busca na competitividade a explicação para a desindustrialização absoluta tem de fundamentar o seu argumento na análise das economias mais competitivas do capitalismo, onde o fenômeno inicialmente surgiu e, desde então, tem se consolidado como uma característica das economias avançadas. Assim, para abordar o problema da desindustrialização da economia brasileira, o artigo se propõe analisar as mudanças estruturais da economia brasileira a partir da crise estrutural do capital nos anos 1970 e identificar as raízes do fenômeno na perspectiva do processo de globalização econômica.

Desse modo, sob o pano de fundo da liberalização dos fluxos econômicos e financeiros, resultante das transformações no regime de acumulação capitalista, este artigo investiga como evoluíram as categorias de acumulação do capital industrial, especialmente a partir do rompimento do padrão monetário internacional ao final





da década de 1970, enfatizando os processos de realocação e reestruturação espacial do capital industrial. Tais transformações têm conduzido à busca de vantagens competitivas entre países e regiões mais favoráveis ao desenvolvimento do capital industrial, ao mesmo tempo em que impulsiona o desenvolvimento das tecnologias de informação e digitalização das atividades econômicas, que favorecem a concentração e centralização de um conjunto de serviços financeiros, bancários e corporativos nas economias centrais do sistema capitalista.

A explicação desses processos macroeconômicos coincide com a caracterização geral do regime de acumulação capitalista dominante na atualidade, cujo movimento envolve a intensificação do processo de internacionalização produtiva das empresas transnacionais (ETNs), principalmente a partir da década de 1980, através dos investimentos diretos estrangeiros (IDE), bem como a liberalização financeira e comercial da maioria das economias capitalistas, especialmente da economia brasileira, a partir da década de 1990³. Como a estrutura da produção e do emprego doméstico faz parte da DIT, é preciso analisar os desdobramentos das transformações externas na divisão social do trabalho e no eventual processo de desindustrialização da economia brasileira, entendido como um processo de mudança (econômica e social) estrutural (de longo prazo) caracterizado pela redução da atividade (ou capacidade) industrial (especialmente da indústria da manufatura) em determinado país ou região.

O movimento internacional do capital, a partir do núcleo em direção à periferia do sistema capitalista, está intimamente associado, em nossa hipótese de trabalho, ao processo de desindustrialização da economia brasileira, podendo ser assim caracterizado, do ponto de vista do conhecimento, como um problema de economia política internacional (EPI). Uma análise do processo de expansão e reconfiguração espacial e funcional da riqueza capitalista, que depende sobretudo da hegemonia política e econômica da potência dominante e coincide com o processo de globalização e seus desdobramentos, se encontra na teoria da crise estrutural do capital de Mészáros (2009) e do capitalismo patrimonialista de Aglietta (2000), na tese da retomada da hegemonia americana de Tavares (1998) e da crise de “comutação” de Harvey (2010), na teoria da dependência centro e periferia de Arrighi (1998) e Amin (1976), dentre outras abordagens de inspiração marxista. Essa orientação da EPI é a base teórica da pesquisa. Apesar de ser um

3 Este artigo enfatiza a relação entre a globalização produtiva e a desindustrialização da economia brasileira. Estudos complementares sobre os efeitos da globalização financeira e comercial na indústria nacional estão sendo publicados separadamente, como partes da pesquisa de doutorado.





conjunto bastante heterogêneo e de não tratar sistematicamente da questão da desindustrialização, o complexo tem uma série de categorias e uma linha de argumentação adequada à proposta original desta investigação. Além disso, estudos transversais de geografia econômica, na medida em que enfatizam os aspectos geográficos das recentes transformações estruturais do capitalismo, e mostram como o processo de globalização tem conduzido à redistribuição internacional das operações das ETNs e a realocização espacial da indústria, também enriquecem a análise e contribuem para o entendimento do fenômeno da desindustrialização nas economias periféricas.

Certamente, o estudo dos problemas de acumulação do capital industrial é oportuno, não apenas em função da importância estratégica da indústria para o desenvolvimento econômico do país, mas devido à resiliência do fenômeno da desindustrialização, que possui a tendência de colocar o Brasil em posição subalterna no quadro da DIT. A disposição de se contrapor teoricamente à atual agenda das relações internacionais pressupõe a possibilidade de uma estratégia de desenvolvimento e uma política industrial soberana e consentânea da política macroeconômica, capaz de reduzir as incertezas que, desde meados da década de 1980, têm acossado o empresariado produtivo nacional.

A reconfiguração espacial das estruturas industriais

A nova DIT não pode ser pensada sem considerar o processo de globalização econômica que tem dominado a economia mundial. Ela se apoia no padrão de estratificação comercial em curso desde os anos 1980. A generalização das políticas de abertura econômica ampliou o comércio intraindustrial e favoreceu a redistribuição global das estruturas industriais. Não podemos imaginar que a globalização produtiva poderia ter ocorrido sem uma ampla liberalização comercial preliminar, que permitisse o êxodo do capital industrial em direção à periferia do sistema capitalista através do comércio internacional de equipamentos e insumos industriais. De fato, a expansão das atividades industriais na periferia do sistema capitalista acabou por realimentar a internacionalização produtiva através da competição global desenfreada de produtos manufaturados em geral. Não por acaso, “antes de comercializar diferentes produtos entre países com diferentes estruturas industriais, cada vez mais os países desenvolvidos comercializam





produtos similares” (HELD et al, 1999, p. 173, trad. nossa)⁴. Trata-se de uma expansão transnacional da indústria de transformação que reforça a dinâmica da competição global e contribui para a evolução dos mercados globalizados.

Sob o comando das ETNs, a globalização produtiva depende progressivamente da liberalização comercial, como condição para a redistribuição da indústria manufatureira e adequação tecnológica entre as economias nacionais. Com a difusão global de certas tecnologias e a emergência de novos produtores no mercado mundial, através da globalização produtiva, o capital industrial tem aprofundado a dinâmica da concorrência intercapitalista. Desse modo, a contínua adaptação estrutural tem se tornado uma característica operacional permanente das economias capitalistas.

O agente central da globalização econômica é a corporação transnacional, a ETN. Desde os anos 1990, quando a internacionalização da produção recebeu seu impulso decisivo após a consolidação do neoliberalismo como força política, principalmente em direção aos países asiáticos, as ETNs já respondiam por aproximadamente 20% a 30% do produto e 70% do comércio mundial, de acordo com Dunning (1993). A atual participação das corporações produtivas transnacionais no produto e no comércio mundiais, nos IDE e na transferência de tecnologia, não tem precedentes na história do capitalismo, como resultado da crescente globalização produtiva. Segundo Hiratuka e Sarti (2011, p. 9), “nas últimas três décadas, os fluxos de IDE cresceram a taxas muito superiores às do comércio internacional que, por sua vez, cresceram a taxas superiores às do produto global, reflexo do intenso processo de internacionalização, especialização, deslocamento e/ou descentralização do processo produtivo global”. De modo geral, um reduzido número de ETNs domina o mercado mundial de *commodities*, uma centena delas tem um papel de liderança no processo de globalização da produção industrial e dos serviços e, segundo informações da UNCTAD (2014), as 100 maiores corporações controlam conjuntamente em torno de 20% das propriedades no estrangeiro, empregam 16.810.000 trabalhadores em todo o mundo e contabilizam quase 30% das vendas externas mundiais de todas as ETNs. Contudo, mais importante do que alcançar 2/3 do comércio mundial, é que 1/3 desse comércio corresponde ao comércio intrafirmas (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011). Isso significa que as operações das ETNs

4 “Rather than trading different goods between countries with very different industrial structures, increasingly development countries have been trading similar goods.”





estão no centro do processo de globalização econômica. Pois, não apenas as vendas das filiais estrangeiras têm crescido mais rápido do que as exportações mundiais, como tem crescido a participação relativa do comércio intrafirmas, indicando que, gradualmente, desde os anos 1970, a produção das ETNs tem se tornado cada vez mais parte das cadeias de produção transnacionais. Trata-se de uma expansão global da indústria que reforça a dinâmica da competição internacional e impulsiona para o crescimento dos mercados globalizados. Um estudo realizado pela OCDE (1996) concluiu que nos setores *science-based*, como a indústria farmacêutica, predomina o comércio intrafirma, enquanto nos setores intensivos em capital e de economias de escala, como a indústria automobilística e microeletrônica, predomina o comércio intrarregional associado às operações de montagem. A DIT e as restrições para a transferência de tecnologia se manifestam mais claramente nos estratos do comércio internacional de produtos intensivos em recursos naturais e força de trabalho. O comércio intrafirma é insignificante nos produtos intensivos em recursos naturais, onde predominam as transações com produtos homogêneos. Na indústria de vestuário, por sua vez, o comércio internacional pode ser tanto de produtos montados em diferentes lugares (especialização vertical) como também de produtos acabados (especialização horizontal). Ambas as especializações geram fluxos de comércio de natureza intraindustrial, que podem ou não ser fluxos intrafirmas. Assim, o comércio intrafirma e intraindústria tem levado os produtores domésticos a competir diretamente com os produtores estrangeiros do mesmo produto. Sem considerar esse padrão de estratificação comercial, é quase impossível entender a nova DIT e a possibilidade de desenvolvimento de estruturas industriais localizadas.

A redução dos custos do transporte sinaliza que as estruturas produtivas, antes limitadas geograficamente, agora podem ser fragmentadas e distribuídas entre as diferentes regiões do globo. Os avanços na tecnologia de informação, a redução dos custos do comércio internacional e a própria redistribuição global de certas atividades econômicas têm favorecido a especialização em cada segmento da produção industrial e aprofundado a terceirização da manufatura na geografia econômica mundial. Cada vez mais as ETNs podem direcionar segmentos da produção para países com salários reduzidos ou subcontratar empresas locais na Ásia ou na América Latina, de acordo com os seus interesses estratégicos e as condições de exploração nos diferentes locais.

Entretanto, a expansão do comércio internacional, a partir dos anos 1980, não pode ser explicada apenas pela redução dos custos de transporte, pelo progresso





técnico e liberalização do comércio internacional, senão devido às mudanças estruturais do sistema capitalista de produção da riqueza em escala global. O processo de globalização econômica, que envolve países avançados e periféricos, também reflete uma mudança na natureza da produção capitalista e na DIT, que evolui acompanhada de um novo padrão global de estratificação comercial. Apesar de ser (a abertura comercial) uma condição inseparável da nova DIT, ela faz parte de um amplo movimento de internacionalização do capital financeiro, cuja análise ultrapassa os propósitos deste artigo.

A industrialização tardia e a forma da divisão internacional do trabalho

Os problemas da indústria podem ser vistos na perspectiva do movimento da globalização produtiva, no qual o capital industrial intensivo em trabalho se desloca para aquelas regiões com maior disponibilidade de força de trabalho barata, enquanto as regiões com abundância de recursos naturais se voltam para o abastecimento do mercado internacional de *commodities* estratégicas. Com isso, podem ocorrer simultaneamente crises esporádicas de acumulação capitalista na indústria, tanto no centro quanto na periferia do sistema capitalista, menos de acumulação financeira nos grandes centros da economia mundial, sob pena de desestabilização do regime monetário internacional. A prioridade da ordem econômica mundial não é a equalização do capital industrial na economia globalizada, mas a apropriação da riqueza produzida globalmente nos *financial markets*. Desse modo, as transformações na estrutura da produção e do emprego, que representam a divisão social do trabalho do capitalismo patrimonialista, e acompanham a expansão dos serviços, nos remete ao conceito de desindustrialização como um fenômeno ligado essencialmente à globalização econômica e à nova DIT.

A dimensão global da desindustrialização pode ser encontrada na análise da situação objetiva das classes capitalistas nos ramos mais importantes da indústria, as indústrias do petróleo e petroquímica, a indústria metalomecânica e de biotecnologia, no núcleo central do capitalismo mundial – EUA, Europa e Japão, sob a hegemonia norte-americana, considerando o conjunto de informações sobre os fundamentos econômicos dessas sociedades capitalistas. Com essa análise, é possível demonstrar que a forma de distribuição da indústria entre os





diferentes países constitui a atual estrutura capitalista de exploração econômica em escala mundial e, ao mesmo tempo, que a base econômica do fenômeno da desindustrialização não pode ser estudada em separado da globalização econômica.

O declínio do emprego na indústria de transformação, de acordo com Brown e Julius (1994), se deve à nova DIT, na qual as economias avançadas estão abandonando a produção de bens manufaturados e se especializando na produção de serviços. Embora os países ainda estejam consumindo uma grande quantidade de produtos manufaturados, as economias avançadas estão aumentando as importações desses produtos das economias atrasadas e pagando com exportações de serviços sofisticados, bancários, consultorias e outras formas de transferências patrimoniais e especulativas. Essa DIT se baseia na transferência de segmentos industriais intensivos em trabalho dos países centrais para os países periféricos, além de outros ramos que utilizam tecnologias da primeira e da segunda revolução industrial. A migração da indústria de transformação com tecnologia intensiva em trabalho para os países pobres, enquanto os países avançados se especializam na produção de serviços intensivos em capital, faz parte das transformações na DIT que têm conduzido à globalização econômica. Desse modo, a globalização se fez acompanhar de um deslocamento do centro dinâmico e da estrutura da acumulação capitalista no sistema econômico internacional, com a integração de economias periféricas suscetíveis de serem exploradas pelo regime de acumulação financeira na nova ordem econômica mundial.

As ETNs atuam justamente na confluência da crise estrutural do capital e da mudança do paradigma organizacional que, segundo Harvey (2010, p.103), se desdobra num eixo econômico hegemônico (EUA, Europa e Japão) e numa “série em cascata de ordenações espaço-temporais primordialmente nas regiões Leste e Sudeste da Ásia, porém com elementos adicionais na América Latina (em particular Brasil, México e Chile)”. Para o autor, esse movimento de terceirização do capital transnacional ao redor do mundo se abre a duas possibilidades de conclusão. “Na primeira delas, novas ordenações espaço-temporais abrem-se sucessivamente e capitais excedentes são absorvidos em base episódica. Aquilo que chamo de ‘crise de comutação (*switching*)’ tem o efeito de redirecionar fluxos de capital de um espaço para outro. O sistema capitalista permanece relativamente estável como um todo, embora as partes vivenciem dificuldades periódicas (como desindustrialização aqui ou desvalorizações parciais ali).” (HARVEY, 2010, p. 103). Na segunda possibilidade, há um acirramento da competição internacional, na medida em que vários centros dinâmicos de acumulação do capital competem





entre si no cenário mundial devido a fortes correntes de sobreacumulação. Esses arranjos produtivos locais, na forma exigida pelo regime de acumulação financeira, implicam em ajustamentos institucionais que aprofundam ou não a divisão social do trabalho no sentido da desindustrialização, dependendo das condições de produção, fundamentalmente das relações de trabalho localizadas.

Sem dúvida, a nova DIT resultante da movimentação do capital industrial na economia mundial tem causado danos consideráveis aos trabalhadores e desenraizado a indústria de muitos países. Por exemplo, com os protestos dos trabalhadores na Ásia e o nível salarial ascendente na China, as ETNs têm intensificado a busca por localizações alternativas, como a Europa Central e Sudeste, criando uma tendência de exploração da força de trabalho nas regiões mais pobres da Europa, de modo a preocupar as autoridades locais. Como observa a deputada alemã Jutta Steinruck (SPD), referindo-se às condições de trabalho semelhantes às da Ásia, na ETN taiwanesa Foxconn em Pardubice, na República Tcheca, fabricante de computadores e *smartphones* para o mercado mundial: “A escravidão moderna não é mais uma raridade em certas empresas e setores da Europa” (BOSEN, 2013). A parte o caráter desumano no ritmo de produção durante a jornada de trabalho de 12 horas ininterruptas, seis dias por semana, os operários tchecos que trabalham na Foxconn recebem cerca de € 550 por mês, incluindo bônus e horas extras, o que equivale a 60% do salário médio pago aos trabalhadores na própria República Tcheca. Embora a ETN informe que acata todas as leis do bloco, pois se define como membro da União Europeia, partes das operações da fábrica são realizadas por trabalhadores itinerantes, em sua maioria da Bulgária, Romênia, Vietnã e Mongólia, o que lhe permite escapar das sanções previstas pelas normas da União Europeia⁵. Apesar da média salarial ser superior à média asiática, há uma infraestrutura adequada e uma proximidade com o mercado consumidor europeu que possibilita à Foxconn uma lucratividade superior nas operações na Europa Central. Além de instalar outras unidades na República Tcheca, a mesma empresa também atua na Eslováquia, onde monta televisores para a Sony. Esse é somente um exemplo, dentre tantos outros, da indústria de eletrônicos, que também tem se deslocado para a região desde meados da década de 1990, como a Flextronics, que monta computadores para a chinesa Lenovo na Hungria e placas de circuitos integrados da marca Celestia

5 Um artifício semelhante ao utilizado por muitas firmas internamente no Brasil, que tem levado ao protesto dos trabalhadores contra o projeto de lei 4.330/2004, que regulariza a terceirização no mercado de trabalho.





na Romênia. De modo geral, os países do extinto bloco soviético, que perderam parte considerável da sua indústria ao adotarem a economia de mercado, têm incentivado a instalação de ETNs manufatureiras, através de incentivos fiscais e um engajamento sindical, tradicionalmente controlado pelo Estado, favorável à criação de empregos sob quaisquer circunstâncias e condições de trabalho.

Com as condições cada vez mais favoráveis de organizar transnacionalmente a produção, o poder corporativo das ETNs tem aumentado em relação ao poder sindical dos trabalhadores. Na medida em que reorganizam a produção globalmente, as ETNs modificam a estrutura da produção e do emprego, tanto nas economias avançadas quanto de industrialização tardia, através da transferência de estruturas produtivas tecnologicamente mais ou menos intensivas em trabalho, sendo frequentemente percebidas como verdadeiras armadilhas para os trabalhadores. Com a transferência de tecnologia intensiva em trabalho para países com baixos salários, as ETNs podem criar desemprego nas economias avançadas, assim como podem manter a produtividade do trabalho nos países atrasados, ao manter a tecnologia intensiva em capital nos países com elevados salários, distorcendo a distribuição da renda proveniente da inovação tecnológica entre os trabalhadores no mercado mundial⁶ (BOSEN, 2013).

Em algumas indústrias, como tecidos e vestuário, de tecnologia intensiva em trabalho, as ETNs têm operado plataformas de exportação em países onde as condições e custos do trabalho são mais favoráveis ao capital, muitas vezes em arranjos contratuais e alianças estratégicas com firmas locais. Quando não são firmas subcontratadas, ou até mesmo terceirizadas em alguns casos, as condições de trabalho e os salários pagos aos trabalhadores são geralmente inferiores ou comparáveis às firmas domésticas. De modo geral, as ETNs são naturalmente sensíveis aos custos do trabalho, elas expandem as operações em países com baixos salários e reorganizam a produção transnacionalmente em resposta a modificações nos custos do trabalho, que incluem não apenas os salários, mas também os custos do emprego, como as contribuições de seguro social dos trabalhadores (BOSEN, 2013). Entretanto, a competição oligopolista tem aumentado a preocupação das ETNs com a diferença entre a produtividade e os custos do trabalho na realocação das estruturas produtivas. Pois, embora a média salarial nos países de industrialização tardia seja aproximadamente

6 Ainda não temos condições de estimar a magnitude de ambas as possibilidades, mas a globalização da produção certamente tem facilitado as prerrogativas das ETNs na divisão internacional do trabalho.





1/3 inferior à média dos países da OCDE, segundo a Organização Mundial do Trabalho (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2013), em termos percentuais, a produtividade do trabalho não alcança a metade daquela verificada nos países avançados. Os diferenciais de produtividade são brutais entre as economias avançadas e periféricas, mais ou menos integradas nas cadeias de produção global, e influenciam diretamente na configuração da DIT. Em relação aos EUA, por exemplo, a produtividade do trabalho no Brasil é seis vezes inferior, além de ser inferior à produtividade de mais de oitenta países, inclusive de países de industrialização tardia como a China e a Coreia do Sul, provavelmente causa e efeito da menor integração da economia brasileira nas cadeias globais de produção. Contudo, ainda pairam dúvidas sobre a diferença salarial na determinação da realocação das ETNs. Alguns economistas não se mostram convencidos de que os baixos salários tenham causado a realocação das ETNs estadunidenses para os países periféricos e desemprego na indústria manufatureira nos EUA, enquanto outros atribuem o deslocamento das ETNs para os países periféricos, com a respectiva desindustrialização em determinados segmentos da economia dos EUA, à diferença salarial e aos acréscimos de produtividade. Apesar de não mencionar diretamente a diferença salarial, Harvey (2010) também aponta os arranjos contratuais no estrangeiro e os acréscimos de produtividade da economia americana como as principais causas do desemprego doméstico nos EUA. “Tem-se destacado sobremaneira a transferência de empregos para o exterior e seu impacto no nível de emprego dos Estados Unidos. Mas só 30% dos 2 milhões de empregos perdidos na produção entre 2000 e 2003 se deveram à terceirização no exterior. Cerca de 40% decorreram do aumento da produtividade doméstica, e os 30% restantes se explicam pela recessão.” (HARVEY, 2010, p.180) Em todo caso, se a extensão do desemprego industrial nos países avançados ainda depende de informações adicionais, há pouca dúvida de que a transnacionalização da produção pelas ETNs depende sobretudo da diferença salarial e da produtividade do trabalho entre as economias nacionais.

Além das condições competitivas locais, as ETNs estão criando objetivamente uma nova DIT, através das cadeias globais de produção, certamente para obter vantagens dos baixos custos de produção, em particular dos custos relativos ao trabalho. Para tanto, como geralmente estão na vanguarda da inovação tecnológica, as ETNs requerem do país hospedeiro acesso a tecnologia disponível e trabalhadores especializados, como condição para a organização local de plataformas multinacionais de produção. Do ponto de vista da renda, as ETNs





têm condições de operação e criação de empregos no estrangeiro se a tecnologia pode ser operada por trabalhadores de baixos salários nos países atrasados, enquanto transferem os acréscimos de produtividade do trabalho, decorrentes do avanço tecnológico, para os trabalhadores dos países avançados, através dos preços da produção intermediária e final e outros mecanismos de transferência de riqueza⁷. Nesse sentido, a globalização da produção pode contribuir para ampliar os diferenciais de salários entre trabalhadores especializados e não especializados dentro e entre os países. Pois, a maior produtividade do trabalho implica aumento de salários, embora não represente um acréscimo da massa salarial. O que se observa é justamente o contrário, uma queda da massa

7 As controvérsias em torno da transferência de riqueza ainda estão longe de terminar, principalmente entre os teóricos da dependência e do desenvolvimento desigual. Por exemplo, enquanto alguns argumentam que a diferença salarial entre centro e periferia conduz a diferença de preços, Amin (1976) acrescenta que a diferença de produtividade favorece o centro, não sendo os preços, mas as diferenças salariais, que constituem a base da especialização e determinam o sistema internacional de preços que perpetua a desigualdade. De acordo com Amin (1976), devido aos baixos salários no centro, o capitalismo competitivo se caracterizava pela (quase) igualdade nas trocas entre centro e periferia. Os aumentos salariais no centro decorrentes da maior produtividade e a mobilidade do capital criaram as condições das trocas desiguais, provocando o bloqueio do desenvolvimento capitalista e a emergência de uma periferia atrofiada, em parte pré-capitalista. Esse capitalismo periférico se fundamentaria, portanto, no aumento da produtividade no centro e no surgimento das ETNs. O seu desenvolvimento estaria bloqueado pela maior competitividade industrial do centro que, por sua vez, estaria compelindo a periferia a desempenhar o papel de fornecedora de produtos primários. Quando o baixo nível salarial na periferia, resultante dessa distorção na DIT, se igualasse ao nível da produtividade no centro, seria possível um desenvolvimento industrial (limitado) voltado para o mercado interno na periferia, ainda que mantendo a troca desigual (industrialização via substituição de importações). O nível da produtividade e sua evolução em diferentes atividades seriam, portanto, cruciais na determinação dos salários e do sistema internacional de preços, que constituiriam a base da especialização desigual. Contudo, apesar das vantagens comparativas na produção primária (agrícola e mineral), o emprego gerado na periferia não seria suficiente para absorver a oferta de trabalho. Esse desemprego contraria a teoria da especialização internacional (pós-Ricardo), baseada no pleno emprego. Mas, para Amin (1976), o comércio internacional pode causar desemprego quando há mobilidade de capital e a diferença nas produtividades ultrapassar a diferença nos salários, pois a especialização é determinada pelos custos absolutos e não relativos, e a especialização desigual depende da especificidade dos preços que, por sua vez, é baseada na produtividade e, sua evolução, nos diferentes ramos da produção. Brewer (1990), que critica a teoria da dependência de Amin (1976) pela possibilidade de transferência tecnológica, não consegue entender a persistência do diferencial de produtividade entre centro e periferia. Ele lamenta a teoria não ter eliminado a dependência efetiva. Diz ele: se a estrutura de preços do centro pode ser transmitida para a periferia, a taxa de rendimento dos fatores nos diferentes ramos de produção será a mesma, dada a igualdade das condições técnicas; então, se pergunta, por que tecnologia e produtividade não são transferidas junto com o capital para a periferia, dado que a superexploração aparece como superlucros das ETNs produzindo na periferia, ainda que através da troca desigual? Além disso, acrescenta, no capitalismo concorrencial, quando os salários eram baixos e a tecnologia estava em mãos de poucos trabalhadores especializados, havia pouco incentivo para mudança das firmas para a periferia, mas, atualmente, dadas a elevada diferença salarial e a experiência das ETNs na transferência de tecnologia, por que ainda persiste a diferença de produtividade entre centro e periferia? Brewer não entende que a transferência de tecnologia é seletiva, senão não haveria especificidade de preços no comércio internacional. Em todo caso, a teoria da dependência está mais centrada no comércio internacional, e tem uma utilidade restrita no estudo da desindustrialização. Isso não significa que não possa ser explorada teoricamente para a explicação desse tema.





salarial em decorrência do desemprego nas economias onde a produtividade do trabalho é superior. A transferência de empregos de setores intensivos em trabalho, de baixa produtividade e menores salários, para os países atrasados, representa um aumento da massa de salários dos trabalhadores nesses países, e uma composição diferenciada de seus rendimentos em relação aos trabalhadores dos países avançados. Essa possibilidade não significa, de maneira alguma, que a mobilidade das ETNs implica a determinação global dos salários, nem que as forças competitivas globais tenham promovido uma convergência salarial, com base na redução dos custos de realocação das ETNs. Assim como os custos do trabalho não podem ser transferidos, também os salários não podem ser equalizados mundialmente, exceto na ocorrência de uma perfeita integração econômica, mesma produtividade e plenas condições de mobilidade internacional da força de trabalho. Por conseguinte, como a convergência dos salários é improvável, o problema da desindustrialização também não pode ser corretamente abordado nos termos da teoria da dependência, pelo menos do ponto de vista das relações entre capital e trabalho.

O poder estrutural do capital

A economia ortodoxa argumenta que a produção e a competição globais aumentam a eficiência econômica dos Estados nacionais, desde que as ETNs tenham condições de articular uma DIT capaz de aprofundar a especialização da produção e exploração das vantagens comparativas entre os diferentes países. Contudo, o significado prático, imediato, da liberalização dos mercados para as ETNs individualmente não coincide com o bem-estar coletivo esperado dos IDE, nem mesmo para as próprias ETNs consideradas em seu conjunto. O termo globalização não é uma palavra vazia para as ETNs, mas carregada de significado prático, específico, que desperta imediatamente o *animal spirit* do capitalista individual para as oportunidades (e/ou desafios) particulares ainda inexploradas do “seu” negócio em território estrangeiro. Nesse sentido, as grandes corporações da Europa, Japão e dos Estados Unidos, antes de apoiar os esforços para reduzir as barreiras alfandegárias, têm se concentrado especificamente nas restrições que limitam suas próprias oportunidades de comércio e investimento. A economia heterodoxa tem uma posição mais crítica em relação à atuação das ETNs, ao propor que a globalização econômica implica o crescimento das divergências entre as





prioridades das corporações transnacionais e dos Estados nacionais. Ela argumenta que as atividades das ETNs, nos países periféricos, distorcem as prioridades do desenvolvimento econômico e social, transferem a riqueza produzida pelas filiais ao estrangeiro e restringem a base doméstica do desenvolvimento econômico. Atualmente, uma crítica semelhante tem surgido inclusive nos países centrais, como os Estados Unidos, desde que a globalização da produção e a desindustrialização se tornaram patentes nas economias de industrialização avançada. O argumento usado é que a internacionalização da produção, conduzida pelas ETNs, estaria transferindo empregos e tecnologia para o exterior e, portanto, a base econômica da prosperidade nacional.

Por outro lado, a capacidade das ETNs de organizar a produção globalmente tem sido percebida como um poder estrutural, relativo ao governo e ao trabalho, que compromete a eficácia da política econômica governamental e o desenvolvimento dos Estados nacionais. Com isso, também se observa, desde meados dos anos 1970, problemas de legitimação do capitalismo tardio associados à internacionalização da produção pelas ETNs, cada vez mais difíceis de serem equacionados pelos Estados nacionais individualmente e, ainda mais, pelos países “em desenvolvimento” da periferia do sistema capitalista, que contam com problemas crônicos de desemprego. Nesse sentido, o poder estrutural do capital tem polarizado a riqueza mundial, não obstante o poder político e a legitimidade dos Estados nacionais, que requerem uma breve consideração (ARRIGHI, G.; SILVER, B. J.; BREWER, B. D., 2003).

Existem muitas maneiras de uma cadeia global de produção comprometer a eficácia da política econômica governamental, especialmente se tratando de uma corporação financeira transnacional, ou de outro Estado nacional, pela alteração das relações custo-benefício implícitas na escolha do instrumento de política econômica. Por exemplo, as ETNs podem comprometer a política monetária ao tomar empréstimos internamente para a realização de investimentos externos, frente uma política expansiva de juros reduzidos, para estimular os investimentos domésticos ou, inversamente, captar recursos externamente para a realização de investimentos na economia local, frente uma política restritiva de estabilização monetária, aproveitando-se dos diferenciais nas taxas de juros e das facilidades no trânsito internacional de capitais. Como atores financeiros globais, as ETNs têm um papel significativo também na determinação das taxas de câmbio. Elas podem comprometer a política cambial e, por exemplo, inibir o desenvolvimento de segmentos da indústria doméstica, com maior coeficiente de abertura externa,





ao alterar suas posições no mercado de divisas, como também desencadear um ataque especulativo contra a moeda doméstica, tratando-se de uma ETN do setor financeiro, afetando de maneira irreversível a hierarquia monetária internacional. A mobilidade das ETNs também pode afetar a política fiscal, ao interferir na determinação do perfil tributário dos países, deslocando a base da tributação do capital para fatores mais estáticos como o trabalho. Ademais, as ETNs podem escapar da incidência tributária pela transferência dos lucros ao exterior, para países com uma carga tributária menor, através dos fluxos comerciais de produtos intermediários e empréstimos intercompanhias, que eventualmente compõem os IDE. Nesse sentido, ainda há muitas dificuldades em se definir se o *quantum* da tributação sobre o capital entre os países tem sido mais uma consequência da globalização econômica, dos incentivos fiscais ou de outras concessões tributárias feitas aos IDE; quer dizer, o significado da transferência dos lucros das ETNs ainda não está suficientemente claro, tendo em vista a falta de informações associada à ilegalidade do procedimento. Como podemos observar, a aparente erosão da efetividade dos instrumentos de política econômica é um fenômeno complexo, que reflete inúmeros aspectos da globalização, além de fatores domésticos, que influenciam os custos e benefícios das diferentes opções de política econômica, entre as disponíveis no âmbito da estratégia de desenvolvimento industrial do país. Em todo caso, uma análise dos impactos estruturais da globalização na *performance* das economias nacionais não pode deixar de considerar a questão da relação entre o poder das corporações transnacionais e o poder dos Estados nacionais. Seria preciso analisar com mais detalhes se a existência de ETNs em cadeias de produção globais e regionais tem alterado efetivamente a capacidade dos governos de administrar individualmente a economia nacional (ARRIGHI, G.; SILVER, B. J.; BREWER, B. D., 2003).

Entretanto, antes de considerar se as ETNs estão objetivamente tornando os estados nacionais redundantes, temos que analisar de que modo a globalização da produção tem exposto o poder estrutural do capital. Sem dúvida, a parceria estratégica público-privada potencializa o poder estrutural do capital e redefine as condições de acumulação no sistema econômico internacional. A nova DIT é impensável sem a participação dos Estados nacionais. Ela não é o resultado de um movimento espontâneo das forças de mercado, mas algo induzido pelo estado. Somente através do apoio efetivo do Estado, a nova DIT pode realizar a atual ordem econômica mundial articulada pelas ETNs. Mas a globalização da produção transforma as condições sob as quais a riqueza é criada e distribuída





e, com isso, ela transforma simultaneamente o contexto e os instrumentos pelos quais o poder do Estado e a autoridade pública são exercidos. Nesse aspecto, a globalização da produção mostra um difícil balanço de poder entre os Estados nacionais e as ETNs, onde o papel e as funções dos governos estão ajustando-se constantemente à nova ordem econômica mundial.

O estudo de Arrighi, G.; Silver, B. J.; Brewer, B. D (2003) mostra que, apesar da industrialização das economias periféricas e da convergência industrial entre “primeiro mundo” e “terceiro mundo”, ainda persiste uma divisão internacional da riqueza em favor das economias avançadas. Essa tendência seria “um efeito conjunto da desindustrialização do primeiro mundo e da industrialização do terceiro mundo”, e uma “convergência industrial mais devido à desindustrialização do primeiro mundo do que propriamente à industrialização do terceiro mundo.” (ARRIGHI, G.; SILVER, B. J.; BREWER, B. D., 2003, p. 11). Para os autores, a percepção geral sobre as consequências da globalização econômica tem sido semelhantes, concluindo que tal processo tem polarizado a riqueza mundial e encaminhado uma nova DIT. Até mesmo Held et al (1999), entende que, “a esse respeito, a nova DIT personifica uma polarização da riqueza na economia global e um novo padrão de estratificação”. Com certeza, a globalização econômica tem reescrito, com base na DIT, a dinâmica das relações e da competição internacional.

Crises de acumulação e desindustrialização

A globalização produtiva tem alterado a estrutura da produção e do emprego e marcado com a desindustrialização as economias capitalistas. Esse fenômeno tem acompanhado as condições de acumulação do capital industrial desde a crise estrutural na década de 1970. “O processo histórico de industrialização conheceu seu apogeu, nos países capitalistas avançados, por volta da segunda metade dos anos 60. O peso do emprego industrial já havia terminado, nos países da OCDE, em 1970. Em seguida começou um processo de desindustrialização relativa que, em muitos países, se produziu de forma muito vertiginosa.” (THERBORN, 1998, p. 44) Com exceção da China, o fenômeno atingiu, nas últimas décadas, segundo informações de Bonelli, Pessoa e Matos (2013), praticamente todas as economias capitalistas. É um movimento devastador de postos de trabalho na indústria de transformação em escala global. A desindustrialização atinge praticamente todas as regiões a partir de meados da década de 1980, com exceção da Ásia,





que mantém a participação relativa da indústria nas atividades econômicas até a crise financeira internacional em 2007. O grupo de países da OCDE e da Europa Ocidental lidera a perda de participação da indústria de transformação no produto e no emprego, seguido de perto pela América Latina e África, além dos países da Europa Central, após a extinção da antiga URSS em 1989.

As economias planificadas da Europa Central, que integravam o bloco soviético, tinham, até 1989, a maior participação da indústria no PIB. Em 1970, o grau de industrialização nos trinta países do bloco soviético era elevado, alcançando uma média de 26,9%, principalmente na Romênia (40%), na Polônia (32%), na Hungria (30%) e na Bulgária (28%)⁸. Em 1990, a Rússia tinha 24,3% de participação da indústria no PIB e, no final de 2010, apenas cinco dos trinta países tinham mais de 20%, Turquemenistão (39,8%), Bielorrússia (27,3%), Romênia (22,8%), Uzbequistão (21,6%) e República Tcheca (21,4%). Em conjunto, a perda começa em 1989, com 27,3%, para chegar em 2010 com apenas 15,5% de participação. A diferença entre o valor máximo de 28% (1986) e o valor mínimo de 14,9% (2009) caracteriza um forte processo de desindustrialização nos países do Leste Europeu. O grupo da OCDE, formado por vinte e quatro países, incluindo Europa Ocidental, Estados Unidos, Canadá, Japão, Israel, Austrália e Nova Zelândia, também tinha uma participação elevada da indústria no PIB em 1970, principalmente Luxemburgo (36%), Japão (35%) e Alemanha (32%), com uma média de 25,8%, que recua continuamente para 14,4% em 2010. No final de 2010, os países mais industrializados do grupo são Coreia do Sul (28%) e Irlanda (23%), o que também configura uma desindustrialização expressiva.

Nos demais países periféricos, que ainda não haviam completado o processo de industrialização no começo da década de 1980, o recuo da participação da indústria no PIB começa na década seguinte e, por isso, muitos economistas foram cautelosos na conceituação do problema: “Para os países periféricos fora da Ásia registra-se um processo de crescente submissão à nova ordem global, marcado pela regressão industrial e pelo desequilíbrio financeiro estrutural pontuado por crises frequentes.” (TAVARES; MELIN, 1998, p. 56) Na África, apesar do baixo nível de industrialização, a indústria da manufatura também perdeu importância no conjunto das atividades econômicas. Entre os 52 países do continente, os mais industrializados em 1970 eram Moçambique (22%), África do Sul (21%), Zimbábue

8 As informações sobre a desindustrialização no mundo a seguir foram extraídas de Bonelli, Pessoa e Matos (2013, p. 54 em diante).





(20%) e Egito (19%). A participação média do grupo em 1970 era de 13% (1970), subiu levemente para 14% (1988) e manteve-se nesse patamar até 1998, recuando para 10% em 2010, o que também configura um processo de desindustrialização. No Oriente Médio, a situação se caracteriza pela estagnação industrial. Com um baixo índice de industrialização, o grupo de doze países do Oriente Médio tinha uma participação de 10% da indústria no PIB em 1970, recuou para 5% em 1980 e subiu novamente para 10% em 2000, mantendo-se nesse patamar até 2010.

No grupo de trinta países da América Latina, a indústria participava com 21,7% do produto em 1970, em média, sendo a República Dominicana (36%) e a Argentina (35%) os países mais expressivos. Em 2010, a participação média havia recuado para 14,9%, algo semelhante ao que ocorreu no Brasil, que tinha uma média de 33,8% nos anos 1980 e recua para 15,8% em 2010, também configurando um processo de desindustrialização das economias da região. Enquanto isso, no grupo asiático de 22 países, a participação média da indústria no PIB aumentou entre 1970 (20%) e 2010 (27,2%), segundo Bonelli, Pessoa e Matos (2013), contrariando a tendência mundial de desindustrialização. Excluindo a China, a Ásia passou de 13,4% em 1970 para 20% ao final de 2010, uma industrialização puxada em boa parte pelo crescimento econômico chinês, mas também pela diáspora das ETNs japonesas. A China chegou em 2010 com 33,5% de participação industrial, partindo de 29% em 1970, mas tem uma trajetória irregular curiosa. Ela cresce de 29% (1970) para 35% (1978), durante a aproximação com os Estados Unidos e, depois das reformas, recua para 30% (entre 1982 e 1989) e 28% (1990), quando a indústria no resto dos países do Leste Asiático aumentava a sua participação no PIB de 16% (1982) para 20% (1988), mantendo desde então uma participação crescente até atingir 33,5% (2010), um nível superior ao início, mas inferior ao final da década de 1970.

O que ainda depende de uma explicação é a (des)industrialização diferenciada da economia mundial. Em publicação recente, Palma (2012) reforça a hipótese de que a diferença entre o desempenho das economias latino-americanas e asiáticas, desde a década de 1980, está no crescimento industrial. Em sua opinião, a redução dos investimentos privados, a orientação neoliberal das reformas estruturais, a abrupta política de liberalização comercial e financeira correspondente e a suposição das elites locais de que as economias poderiam crescer baseadas na produção de *commodities* e finanças explicam o desastroso crescimento da indústria na América Latina. Por isso, afirma Palma (2012), a taxa de investimento atual na indústria brasileira é inferior àquela praticada no início da década de 1980,





enquanto na Índia e na China as taxas de investimento são respectivamente oito e doze vezes superiores. Com uma história econômica semelhante à brasileira, na Índia, as políticas de inserção econômica internacional têm produzido resultados decepcionantes em termos de industrialização e desenvolvimento. Segundo Marlone (2012), o recente desempenho da indústria indiana é o “resultado da liberalização econômica a partir dos anos 1990, orientada para o mercado externo, com a crescente demanda mundial na área de software e tecnologia da informação” (MALONE, 2012, p. 54). Essa política econômica voltada para as exportações tem conduzido a sérios desequilíbrios internos na Índia, com a grande maioria da população envolvida em atividades agrícolas de baixa produtividade e vivendo na extrema pobreza.

De modo geral, a globalização econômica, para América Latina e Europa, tem diminuído as vantagens competitivas, em favor dos EUA e de alguns países asiáticos emergentes, tem pressionado os orçamentos fiscais e impactado negativamente o emprego industrial e as políticas públicas, sobretudo nas economias de industrialização tardia.

Em suma, a lógica da competitividade que pretende posicionar cada economia nacional na DIT definida pelas ETNs está instalada na economia mundial. Os Estados nacionais estão competindo entre si pelos investimentos estrangeiros com a redução dos gastos sociais e a mercantilização da previdência social. Isso explica porque não há nenhum movimento antiglobalização na China, tendo em vista o incremento da renda anual de US\$ 467 para US\$ 4.300 dos jovens camponeses, que agora trabalham nas fábricas da Nike.

Na América Latina, a sequência dos fluxos de IDE durante os anos 1990, para incorporações de companhias locais privatizadas, em investimentos do tipo *brownfield*, começa pelo México (1990, 1991 e 1992), seguida quase imediatamente pela Argentina (1992 e 1993) e desloca-se posteriormente para o Brasil (1996 e 1997), acompanhando as ondas de privatizações nesses países. A situação da indústria de manufatura do México, cuja economia adotou um processo de liberalização semelhante ao da economia brasileira, no mesmo período em consideração, obteve resultados também semelhantes. Sob o atual modelo de desenvolvimento, o coeficiente de importações da indústria da manufatura passou de 41,2% em 1982 para 105,7% em 2004 (excluindo as maquiadoras) e de 38,4% em 1981 para 213,9% em 2006 (incluindo as maquiadoras), “indicando um forte processo de desindustrialização do país e desnacionalização da planta produtiva” (OSÓRIO, 2010, p. 168). Efetivamente, o programa de reformas liberais e de privatizações não





busca a eficiência do Estado, mas a transferência de ativos e empresas públicas para o controle privado, através das ETNs, cujo resultado é a concentração monopolista da riqueza, sobretudo financeira, e o aumento da vulnerabilidade externa.

No caso do Brasil, entretanto, o IDE tem contribuído pouco para elevar a competitividade da economia, vindo mais em busca dos ganhos de arbitragem derivados dos juros elevados. Apenas para se ter uma noção do problema, nas últimas décadas, apesar do fraco desempenho das economias latino-americanas, estima-se (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA, 2002) que a região transferiu, anualmente, em média, US\$ 60 bilhões de rendimentos ao capital norte-americano aplicado no continente, podendo chegar a US\$ 100 bilhões se considerarmos as transferências ilegais. O Banco Mundial e o FMI consideram que a soma total das transferências, incluindo os rendimentos do capital especulativo e a troca desigual de mercadorias, poderia chegar a US\$ 2,5 trilhões nos anos 1990. Esse volume de transferências é suficiente para explicar, de acordo com Petras e Veltmeyer (2007), o pífio crescimento econômico e o recuo nas décadas seguintes da produção industrial nas economias da região. “Na realidade, o IDE é utilizado frequentemente para a aquisição de recursos naturais lucrativos e exportá-los com pouco ou nenhum valor agregado [...] Um dos efeitos mais nocivos do IDE é reduzir a capacidade de produção doméstica e aumentar a dependência das importações estrangeiras.”⁹ (PETRAS; VELTMEYER, 2007, p. 126, trad. nossa)

Com a liberalização comercial e financeira, em 1991, o Brasil se tornou o último país emergente a entrar na “ciranda financeira global”, mediante a sobrevalorização cambial e o endividamento externo. De acordo com Tavares (2002), ao entrar de forma subordinada no quadro financeiro global, o Brasil se tornou prisioneiro de uma armadilha financeira externa e interna, que se reflete na amarração da política de câmbio e de juros, cujo resultado é uma queda das exportações industriais e uma economia cada vez mais dependente das oscilações dos mercados internacionais. Frente a essa “nova dependência”, os benefícios do IDE para agregar valor aos produtos industrializados, bem como para aumentar a competitividade das exportações, têm sido amplamente questionados. Os países periféricos precisam restaurar os aparelhos de intervenção do Estado e redefinir os objetivos nacionais de longo prazo, para orientar as prioridades de investimento e as políticas econômica, social e de inserção internacional.

9 "In fact, FDI is often used to buy up lucrative natural resources and export them with little or no value added. (...) One of the most noxious effects of foreign investment is reduced domestic production capacity and increased dependence on foreign imports."





O atual regime de acumulação implica que as decisões de um grupo restrito de firmas e ETNs do setor financeiro têm por objetivo, não a conquista de novos mercados, mas a maximização de ganhos patrimoniais e especulativos. A ilusão de que a economia pode crescer independente do que acontece com os investimentos produtivos e a apropriação do progresso técnico proporcionou à América Latina uma expansão dos ativos financeiros cinco ou seis vezes superiores ao crescimento do PIB, apenas entre 2002 e 2007. O abandono da política industrial na América Latina tem recolocado as finanças, apoiadas no endividamento público, e as *commodities* no centro da acumulação capitalista, uma situação nada comparável ao industrialismo observado no Leste Asiático.

Portanto, a análise sugere que a desindustrialização das economias capitalistas em geral é menos o resultado do desenvolvimento das forças produtivas sociais do que da necessidade de superar a crise estrutural do capital, através da instauração do capitalismo financeiro, patrimonialista e mundializado. A atual DIT não é o resultado do progresso técnico industrial das economias de industrialização avançada, como sugere o argumento de que é o aumento da produtividade do trabalho que tem levado à desindustrialização das economias centrais, do mesmo modo que não é o avanço tecnológico da indústria que tem levado à expansão do mercado mundial e à globalização econômica, mas os problemas da acumulação capitalista, essencialmente ligados às condições de produção, a partir da crise estrutural do capital, que induziram a redistribuição geográfica da indústria mundial e a nova DIT. Por isso, tem-se mostrado extremamente complexo e difícil compreender o processo de desindustrialização de maneira isolada, por assim dizer, como um fenômeno nacional, sem considerar os impactos da globalização econômica na estrutura da produção e do emprego das economias nacionais.

Conclusões

O estudo buscou mostrar que na base do fenômeno da desindustrialização se encontra o conjunto de transformações estruturais do capitalismo, decorrentes da crise de acumulação do capital nos anos 1970, como a terceirização e a realocação das atividades econômicas, que impulsionaram o processo de globalização econômica a partir dos anos 1980. Esse processo de mudanças estruturais tem induzido simultaneamente a nova DIT, através da industrialização e desindustrialização das economias capitalistas, tanto centrais quanto periféricas,





a partir do influxo de IDE, de acordo com os interesses estratégicos das ETNs e dos Estados nacionais.

Por outro lado, o movimento internacional de capital produtivo, financeiro e comercial não apenas tem condicionado o acesso dos bancos e da indústria nacional ao mercado financeiro internacional, como também regulado a capacidade dos Estados nacionais de estabelecer políticas macroeconômicas de juros e câmbio mais favoráveis à diversificação e modernização da indústria e, conseqüentemente, definido também as condições de apropriação dos benefícios da DIT, enquanto reverte, simultaneamente, do capital industrial disperso pela economia mundial, uma massa crescente de capital monetário para empréstimos e especulação a partir das instituições financeiras centrais do capitalismo. É a globalização financeira sobreposta à transnacionalização produtiva que tem impulsionado a política de desregulamentação cambial e financeira dos EUA e seus parceiros e submetido a economia mundial à lógica financeira. Com a liberalização e desregulamentação dos mercados, o capitalismo tem ampliado o conflito entre valorização produtiva e financeira em escala global, ao mesmo tempo em que configura a nova divisão internacional do trabalho.

Não se trata de um processo espontâneo das forças de mercado, mas, sim, induzido, com objetivo de financiar a dívida pública externa dos Estados Unidos. Esse padrão de acumulação financeira, tanto nas atividades tradicionais da indústria, de produção de mercadorias tangíveis, quanto nas atividades do setor de serviços, associadas ou não à indústria de transformação, de produção de mercadorias intangíveis, tem subordinado a indústria de transformação ao controle do capital portador de juros e levado à desindustrialização de maior parte da economia mundial, ao mesmo tempo em que pode levar à industrialização das regiões periféricas onde as relações entre trabalho e capital são mais favoráveis à acumulação produtiva.

A questão da deterioração do parque industrial brasileiro depende, portanto, de um enfoque mais abrangente, especialmente um que associe o fenômeno da desindustrialização aos investimentos produtivos, tendo em vista os problemas da acumulação capitalista em escala global. Os problemas da indústria brasileira estão essencialmente ligados às transformações estruturais do capitalismo e, por isso, devem ser investigados como resultado das relações internacionais, como a globalização produtiva e financeira, *locus* privilegiado da desindustrialização. Quer dizer, os problemas da indústria precisam ser vistos inicialmente na perspectiva do movimento da globalização produtiva, no qual o capital industrial intensivo





em trabalho se desloca para aquelas regiões com maior disponibilidade de força de trabalho barata, enquanto as regiões com abundância de recursos naturais se voltam para o abastecimento do mercado internacional de *commodities* estratégicas. Nesse sentido, a prioridade da nova ordem econômica mundial não é a equalização do capital industrial na economia globalizada, mas a apropriação da riqueza que o mesmo é capaz de produzir, independente de lugar, e nas condições do capitalismo patrimonialista, pela concentração dos títulos de propriedade nos *financial markets* centrais. Precisamente, a categoria central na determinação do conceito de desindustrialização não está tanto na análise do movimento de internacionalização produtiva, quanto no regime de acumulação financeira associado ao processo de globalização econômica. Por trás do fenômeno da desindustrialização, na maioria das economias capitalistas, se encontra a forma da DIT comandada pelos EUA, cujo instrumento de realização é a globalização econômica.

Enfim, as recentes transformações estruturais do capitalismo apontam para um novo padrão de acumulação e uma nova divisão internacional e social do trabalho em escala global, cuja dinâmica da acumulação está ligada essencialmente à crise estrutural do capitalismo. Em suma, a nova “ordem” econômica mundial, articulada para reforçar a hegemonia norte-americana, tem reforçado o papel das finanças e simultaneamente agravado as dificuldades do capital industrial na acumulação capitalista. Com base na globalização econômica, os Estados Unidos têm imposto aos seus parceiros um regime de acumulação claramente desfavorável à indústria de transformação e condicionado uma competição internacional que induz as ETNs do setor produtivo a buscar condições mais vantajosas na periferia do sistema capitalista, ocasionando desindustrialização aqui e industrialização lá.

Referências

- AGLIETTA, M.. *Macroeconomia financeira*. Quito-Ecuador: Abya-Yala. 2000.
- AMIN, S. *Unequal development*. An essay on the social formations of peripheral capitalism. New York: Monthly Review Press. 1976.
- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes. 1998.
- ARRIGHI, G.; SILVER, B. J.; BREWER, B. D. Industrial convergence, globalization and the persistence of the north-south divide. *Studies in Comparative International Development*, New York. 2003. Disponível em: < <http://sites.jmu.edu/benbrewer/files/2011/01/SCID-Article.pdf> > . Acesso em: 21/04/2013.





- BONELLI, R.; PESSOA, S.; MATOS, S.. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: BACHA, E.; DE BOLLE, M. B. (Orgs.) *O futuro da indústria no Brasil. Desindustrialização em debate*. São Paulo: Civilização Brasileira. 2013.
- BOSEN, R. Reportagem Críticas a Foxtron. Publicada na *Deutsche Welle* em 02/10/2013. Disponível em: < <http://www.dw.de/den%3%BAncia-de-abusos-tamb%3%A9m-na-europa-eleva-cr%3%ADticas-%3%A0-foxconn/a-17130765> > . Acesso em: 04/10/2013.
- BREWER, Anthony. *Marxist theories of imperialism*. London: Routledge & Kegan. 1900
- BROWN, R.; JULIUS, D.. Is manufacturing still special in world order? In: O'BRIEN, R. (Org.) *Finance and the international economy*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- DUNNING, J. H. *The globalization of business: the challenge of the 1990s*. New York: Routledge. 1993.
- HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola. 2010.
- HELD, D.; MCGREW, A.; GOLDBLATT, D.; PERRATON, G. *Global transformations: politics, economics and culture*. Stanford, CA: Stanford University Press. 1999.
- HIRATUKA, C.; SARTI, F. Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente. *Texto para discussão*, nº 1610. Brasília: IPEA. 2011.
- MALONE, D. M. *Does the elephant dance?* Oxford/USA. 2012.
- MÈSZARÓS, I.. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo. 2009.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Economic outlook*. 1996. Disponível em: < <http://www.oecd.org/economy/economicoutlook.htm> > . Acesso em 27/12/2014.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Economic outlook*. 2011. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg9p39lrwnn.pdf?expires=1462739052&id=id&accname=guest&checksum=801CF293C623D0D189675C1A4B44B0A3>. Acesso em 08/05/2016.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Wages and equitable growth. *Global Wage Report 2012-2013*. 2013. Geneva: International Labour Office. Disponível em: < http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_194843.pdf > . Acesso em 27/12/2014.
- OSORIO, M. C. R.. *Abertura comercial y crecimiento econômico*. México: UMA. 2010.
- PALMA, J. G. Is Brazil's recent growth acceleration the world's most overrated boom? In: The rise of the south and new paths of development in the 21st century. UNCTAD, *Background Paper*, nº 3, Cambridge University. 2012.
- PETRAS, J.; VELTMEYER, H. *Multinationals on trials*. Ashgate e-book. 2007.
- TAVARES, M. da C. Globalização e estado nacional. In: GAMBINA, J. (Org.). *La globalización económico-financiera: su impacto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2002. p. 23-38. Disponível em: < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/gambina/gambina.html> > .





TAVARES, M. da C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: FIORI, J. L. e TAVARES, M. da C. Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização, Petrópolis: Vozes, 1998, p. 27-53.

THERBORN, G. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, E., GENTILI, P. (Orgs.) *Pós-neoliberalismo*. As políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1998.

UNCTAD. *Handbook of statistics 2014*. Genebra: UNCTAD, 2014. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat39_en.pdf> . Acesso em: 15 jun. 2015.





A nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial: do ajuste estrutural para a boa governança

The new face of the development policies of the World Bank: from structural adjustment to good governance

DOI: 10.21530/ci.v11n2.2016.478

Fernanda Cimini Salles¹

Resumo

O artigo oferece uma leitura construtivista para a mudança de estratégia do Banco Mundial para a assistência aos países em desenvolvimento, tendo como foco sua atuação na América Latina. Especificamente, o artigo analisa duas abordagens em relação ao papel do estado em políticas de desenvolvimento: o Ajuste Estrutural, amplamente utilizado, nos anos 1980 e 1990, e o Empréstimo de Política de Desenvolvimento, que constitui a inovação do Banco para o apoio à Boa Governança. O artigo questiona em que medida essa nova abordagem representou uma mudança programática do banco ou se se trata de uma nova roupagem do velho paradigma. A principal conclusão do artigo é de que a nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial é uma resposta da organização a uma crise de autoridade para emissão de condicionalidades diretivas, tendo em vista o fracasso reconhecido das políticas de ajuste e a demanda dos países em desenvolvimento por maior autonomia para a gestão de seus assuntos domésticos. Na América Latina, o efeito desse reposicionamento tem sido a maior concentração dos recursos aprovados pelo Banco Mundial para os poucos países que aceitam as condicionalidades da boa governança, como regra de conduta anterior à própria negociação dos financiamentos.

Palavras-chave: Banco Mundial; Ajuste Estrutural; Boa Governança; Construtivismo; Empréstimos.

Abstract

The article proposes a constructivist interpretation of the changes in the World Bank's strategy for assisting developing countries, focusing on its operations in Latin America. Specifically, the article discusses two approaches regarding the role of the state in development policies:

¹ Departamento de Economia, Universidade Federal de Minas Gerais.

Artigo recebido em 14/05/2016 e aprovado em 03/11/2016.





the Structural Adjustment Loans, widely used in the 1980s and 1990s, and the Development Policy Lending (DPL), which is an innovative mechanism to support the Good Governance agenda. The article questions if the Bank is working on a new paradigm to delivery its loans or if it is a new approach to the well-known conditionalities. The main conclusion is that the new face of the Bank's development policy is a response to the crisis of authority of the Bank to issue directive conditionalities, given the acknowledged failure of adjustment policies and the increasing demand of developing countries for greater ownership. In Latin America, the effect of this new approach has been the concentration of resources approved by the World Bank in the few countries that accept the instructions and commitments regarding Good Governance as rule of behavior prior to the negotiations of loans.

Keywords: World Bank; Structural Adjustment; Good Governance; Constructivism Loans.

Introdução

É amplamente reconhecido por economistas e cientistas políticos o fato de que as reformas macroeconômicas vivenciadas pelas principais economias latino-americanas, na esteira do chamado Ajuste Estrutural, durante as décadas de 1980 e 1990, contaram com o patrocínio financeiro e ideológico das organizações de Bretton Woods, Banco Mundial e FMI. O entendimento promovido por essas organizações era de que a adoção de medidas de austeridade minimizasse a crise gerada pela dívida pública e pelas elevadas taxas de inflação que assombravam a região, e interpunham sérios obstáculos ao desenvolvimento. O conjunto das medidas propostas no âmbito do Ajuste Estrutural ficou conhecido como “Consenso de Washington” e ganhou força por meio das condicionalidades atreladas pelo Banco Mundial e FMI à concessão de empréstimos de investimento e de ajuda financeira durante o período (WILLIAMSON, 2004)².

As críticas a essa agenda rapidamente repercutiram na comunidade internacional (BACHA; MENDONÇA, 1986; STEWART, 1991; EASTERLY, 2005). Em 1987, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) publicou sua posição contrária ao Ajuste Estrutural em um relatório intitulado “Ajuste com cara humana: protegendo os mais vulneráveis e promovendo o crescimento” (CORNIA; JOLLY; STEWART,

2 Em 1989 o economista John Williamson listou dez propostas de reformas econômicas que deveriam ser adotadas pelas economias latino-americanas, naquele momento. Posteriormente, o autor justificou que seu objetivo não era criar um conjunto de prescrições para o desenvolvimento, mas tão somente reportar aquilo que ele estava convencido de ser um consenso entre as principais instituições financeiras de Washington (Banco Mundial, FMI e Tesouro dos Estados Unidos).





1987)³. Embora a crítica tivesse como alvo os programas de estabilização macroeconômica promovidos pelo FMI, por desconsiderarem variáveis de bem-estar social e redistribuição de renda, bancos de desenvolvimento também eram chamados a se engajar de forma mais contundente na agenda da redução da pobreza. Na esteira das críticas ao Consenso de Washington, o Banco Mundial buscou incorporar questões, amplamente debatidas no âmbito das Nações Unidas⁴, em suas políticas de desenvolvimento.

Em primeiro lugar, a estratégia do Banco Mundial foi de avançar no sentido de um “Consenso de Washington Plus”, que seria uma tentativa de adicionar ao conjunto de reformas macroeconômicas (disciplina fiscal, reorientação da política de gastos, reforma tributária etc.) uma agenda voltada para estimular o aumento da competitividade por meio de privatizações, e abertura comercial, além de medidas que levassem ao fortalecimento das redes de seguridade social e redução da pobreza (STIGLITZ; 1998; RODRIK, 2002). Essa agenda não descartava a necessidade das reformas do Estado, mas adicionava a elas medidas de fortalecimento do setor produtivo e amenização dos efeitos negativos das reformas no curto prazo. Porém, a sequência de crises financeiras vivenciadas pelos países em desenvolvimento, ao longo dos anos de 1990, levou o banco a buscar desenvolver uma nova estratégia, que se desvencilhasse da “fracassada” agenda dos ajustes.

Em tal contexto, um novo conjunto de reformas ganhou força na carteira de empréstimos do Banco Mundial, sintetizado pelo conceito de Boa Governança. Por Boa Governança, entende-se um conjunto de orientações para a construção de capacidades institucionais que estimulem o desenvolvimento, tanto no âmbito público, quanto no privado. Rapidamente, o mantra “governança importa” tornou-se a nova abordagem de atuação do Banco Mundial. Partindo da premissa de que é a qualidade da intervenção do Estado que importa, não necessariamente sua quantidade, e que essa qualidade depende da qualidade das instituições do Estado, o Banco passou a patrocinar programas voltados para o desenvolvimento de instituições políticas, burocráticas, administrativas e jurídicas, para que os estados pudessem levar adiante suas metas de desenvolvimento (WORLD BANK, 2000; TREBILCOCK; PRADO, 2011).

Em consonância às mudanças programáticas, o Banco Mundial reformulou seus instrumentos de financiamento para lidar com os desafios da agenda da melhoria

3 No original: “Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth”.

4 Os anos 1990 ficaram conhecidos como “a década das conferências”, em função das varias rodadas de debates promovidos pela ONU para discutir temas econômicos, ambientais e sociais, que deram origem aos objetivos de desenvolvimento do milênio.





institucional nos países menos desenvolvidos. Destacam-se as modalidades de “Empréstimos de Política de Desenvolvimento” (DPL), criada em 2004, e os “Programas Baseados em Resultado” (PforR), lançada em 2012, que substituíram os programas de ajuste estrutural, amplamente utilizados nas décadas anteriores.

Em que medida essa nova abordagem representou uma mudança programática do banco em relação ao papel do Estado no desenvolvimento ou se se trata tão somente de uma nova roupagem do velho paradigma, permanece um debate em aberto. A proposta do artigo é contribuir para esse debate por meio da análise comparada das práticas de financiamento adotadas pelo Banco Mundial, em duas fases distintas: (i) no âmbito do Ajuste Estrutural e (ii) no âmbito da Boa Governança. Tendo em vista o papel central que o Banco Mundial exerce na disseminação de conceitos e práticas no campo da cooperação internacional, espera-se que a análise contribua para a reflexão sobre as práticas das agências multilaterais e bilaterais dedesenvolvimento que, na esteira do Banco Mundial, também têm inserido dimensões institucionais em seus financiamentos (DANN, 2013; PRADO; SALLES, 2014; SALLES, 2015).

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. A segunda seção apresenta o marco teórico que orienta a análise. Propõe-se uma leitura construtivista das mudanças ocorridas no Banco Mundial a partir da transformação das regras emitidas pelo banco. A terceira seção dedica-se à análise dos empréstimos de ajuste estrutural realizados na América Latina. A quarta seção analisa as inovações programáticas e operacionais do Banco Mundial para a promoção da agenda da Boa Governança, tendo como foco sua operacionalização nos países latino-americanos. A quinta seção contrasta as duas abordagens – Ajuste Estrutural e Boa Governança – e analisa o processo de reposicionamento do Banco Mundial vis-à-vis um novo contexto de socialização de regras na sociedade internacional. A principal conclusão do artigo é de que a nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial pode ser interpretada como uma resposta do banco a um contexto em que a assimetria de poder passou a ser severamente contestada, em que os países em desenvolvimento demandam maior autonomia para a gestão de seus assuntos domésticos. O efeito desse reposicionamento tem sido a maior concentração dos recursos aprovados pelo Banco Mundial nos poucos países que aceitam as condicionalidades do banco como regra de conduta anterior à própria negociação do financiamento.





A disseminação de regras por meio de financiamentos internacionais: um olhar construtivista

Em consonância às abordagens sociológicas das relações internacionais, atentas ao papel das regras e normas no cenário internacional, parte-se da premissa de que as organizações internacionais e os Estados são agentes sociais que criam regras e se orientam por regras na interação com os demais agentes. Essas regras são, ao mesmo tempo, regulatórias e constitutivas; elas direcionam o que o agente deve ou não fazer em uma determinada situação ao proferir aquilo que é permitido, ao mesmo tempo em que constituem a própria escala de preferências do agente, informando-lhe sobre o que é possível. Tanto Friedrich Kratochwil (1989) quanto Nicholas Onuf (1989) associam as regras a certos aspectos da linguagem, uma vez que os atos de fala, por serem dotados de um caráter normativo, exprimem regras e normas que informam o conteúdo das práticas sociais.

As relações internacionais, pensadas sob esse viés sociológico, se constituem de agentes internacionais que utilizam atos de fala para instruir, prometer, persuadir, ameaçar e aconselhar; ou seja, agentes que produzem, difundem e apreendem regras. Para os teóricos que aceitam o construtivismo orientado por regras, a implicação da assimetria de poder na socialização das regras na sociedade internacional é incontestável: “eu chamaria as regras já formalizadas ‘regras contentoras de poder’ ou, mais simplesmente ‘poderes’” (ONUF, 1989, p. 140). Isso porque não se pode ignorar a contraface das regras, que são os recursos materiais. Regras e recursos se coconstituem, pois são as regras que conferem aos recursos o seu potencial para distribuir capacidades diferenciadas entre os agentes sociais para que eles possam performar suas ações.

Nesse sentido, para os teóricos construtivistas, a capacidade material dos agentes importa na medida em que garante uma posição de superioridade perante os demais atores na sociedade internacional, mas a capacidade bélica e econômica não é suficiente para determinar o jogo de forças e as dinâmicas que se desenvolvem em tal âmbito. O elemento central do conceito de poder, para esses teóricos, está na capacidade discursiva dos agentes para criar e impor regras que orientem a conduta dos demais. A articulação entre poder e ideias não é novidade da abordagem construtivista de relações internacionais; ao contrário, as noções de poder, discurso e conhecimento de Michael Foucault, a teoria da hegemonia de Antonio Gramsci, o conceito de poder simbólico de Pierre Bourdieu ou mesmo a diferenciação weberiana entre poder e autoridade são precursores importantes do pensamento construtivista (HOPF, 1998).





À luz da teoria construtivista, o artigo propõe que as condicionalidades e as instruções atreladas aos empréstimos sejam interpretadas como enunciados performativos, isso é, como expressões linguísticas que denotam uma ação desempenhada no ato da fala. O próprio ato de propor e apreender regras já se configura como prática social, ainda que essa não seja concretamente operacionalizada em políticas públicas. Por isso, a montagem de operações de crédito pode ser um canal eficiente de difusão e apreensão de valores e normas na sociedade internacional, porque, nesse cenário, as regras emitidas são acompanhadas dos recursos necessários para sua concretização.

Esse processo de difusão de regras tem seu respaldo no poder simbólico nas agências internacionais de desenvolvimento, que exportam seu conhecimento por meio de processos de persuasão:

É particularmente importante ressaltar o papel da persuasão. Persuasão é uma disputa para definir entendimentos mútuos “que corroboram identidades, direitos, insatisfações, interesses de sanções sociais, em que o uso da força é apenas um”. (KLOTZ *apud* ADLER, 1999, p. 230)

Embora a cooperação internacional para o desenvolvimento dispense o uso da força como modo de coerção, não se pode desconsiderar a importância analítica dos recursos materiais (dinheiro e tecnologia) que são transferidos aos países mais pobres. Nesse ponto, nota-se claramente uma assimetria de poder entre aqueles que detêm os insumos do desenvolvimento e aqueles que deles necessitam para seus projetos domésticos. No entanto, como colocado por Adler (1999), esse aspecto é apenas um fator atuante nas negociações políticas, que deve ser analisado em consonância aos elementos cognitivos, principalmente no que concerne a processos em que se verificam mudanças sociais.

Segundo Philipp Krause (2004), o Banco Mundial experimentou dois tipos de mudança em seu processo de socialização de regras na sociedade internacional. A primeira, de caráter programático, refere-se ao desenvolvimento de novos discursos estratégicos para a orientação das práticas do banco. Esse tipo de mudança envolveria aprendizado de um novo conhecimento consensual por parte das elites dirigentes do banco, uma espécie de evolução *top-down*, que se concretizaria na difusão das novas regras do núcleo administrativo para a execução dos projetos. A segunda mudança tem um caráter operacional, em que a produção de novas regras e práticas ocorre no dia a dia da organização, isso é, na negociação e implementação dos projetos. Diferentemente do modelo





programático, o modelo operacional desempenharia um papel *botton-up*, em que adaptações reiteradas das práticas levariam à discussão de novas classificações e a mudanças nas instruções que orientam a política do banco.

Nota-se que ambos os modelos se complementam e, juntos, configuram um processo recursivo entre práticas e regras no percurso de evolução cognitiva do Banco Mundial. A fim de evitar uma regressão “infinita” a respeito do processo de formação das concepções de desenvolvimento do Banco Mundial – o que sairia do escopo deste ensaio –, a proposta é apresentar a evolução de um modelo de desenvolvimento que atribuiu diferentes papéis ao Estado, sem perder de vista a combinação de ambos os modelos de evolução cognitiva. Para isso, a análise se concentrará em dois momentos: o afastamento do Estado das políticas públicas, na era do Ajuste Estrutural, e a emergência do tema da Boa Governança, que resultou na nova ênfase dada ao Estado, que permanece até os dias de hoje.

Os empréstimos orientados pela abordagem do Ajuste Estrutural

A formulação da estratégia do Banco Mundial foi orientada, nos anos de 1980, para responder às necessidades trazidas pela crise e endividamento que afetavam fortemente a economia dos países menos desenvolvidos após o choque do petróleo, o fim do acordo de Bretton Woods e o descontrole do sistema financeiro internacional. Associado às crises internacionais, coincide o enfraquecimento do modelo de Estado keynesiano em muitos países, que sofriam com altos déficits orçamentários e a falta de liquidez. Os defensores de um Estado intervencionista e social perdiam cada vez mais adeptos. Por outro lado, o liberalismo econômico ganhava fôlego tanto no âmbito político (Thatcher na Inglaterra e Reagan nos Estados Unidos) quanto nas comunidades acadêmicas.

Diante desse cenário de crise do Estado e uma forte influência política e epistêmica do neoliberalismo, o banco cogitou uma urgente revisão das questões estruturais que impediam o crescimento econômico. Nesse momento, a busca por soluções para o problema das finanças públicas ganhou prioridade em Washington e o Banco Mundial direcionou sua estratégia para os chamados “ajustes estruturais”.

A lógica do Ajuste Estrutural aparece como um diferencial na formatação dos empréstimos do Banco Mundial, quando comparado às décadas anteriores, pois seu foco deixa de ser projetos de investimento em capital, específicos para um





determinado setor, e passa a ser a concessão de recursos para o equilíbrio fiscal. Isso significa que houve uma considerável simplificação na montagem dos projetos de operações de crédito, já que os empréstimos de ajuste não demandam controle direto sobre o uso e os resultados dos recursos. Por exemplo, para um empréstimo em infraestrutura, é necessário que o mutuário tenha definido, em concordância às regras do banco, o projeto de intervenção, os custos e cronograma de execução, os beneficiários da ação, as regras de contratação de serviços e obras, bem como o modo de prestação de contas para a garantia dos desembolsos futuros. Todos esses elementos exigem conhecimento específico do assunto, negociação contínua com os técnicos do banco e a elaboração periódica de relatórios, demandando tempo e dinheiro para a apropriação efetiva do empréstimo.

Os recursos provenientes dos empréstimos orientados pela abordagem do Ajuste Estrutural, por sua vez, são de desembolso de curto prazo, isso é, tão logo assinados os contratos, o dinheiro rapidamente é liberado no orçamento para o equilíbrio das contas públicas (MOSLEY; EECKHOUT, 2000). A média de desembolso de projetos de investimento é de sete anos, enquanto para os ajustes estruturais esse prazo passa a ser inferior a cinco anos. Em contrapartida à relativa flexibilidade operacional dos empréstimos, que não era vista com bons olhos pelas agências de desenvolvimento, passou-se a vincular os recursos concedidos a um programa mais abrangente de reformas, cujo caráter era fortemente ideológico. Conforme John Martinussen e Paul Pedersen (2005), as organizações internacionais como o FMI e o Banco Mundial proveram ajuda sob a forma de ajuste com o objetivo de alcançar as promessas da liberalização:

Uma vontade combinada de afastar o Estado e criar ordem na balança macroeconômica (balança de pagamentos, débitos, inflação e dívida pública) nos países menos desenvolvidos levou à demanda por liberalização e retirada do controle do Estado no maior número possível de áreas da economia nacional.⁵ (MARTINUSSEN; PEDERSEN, 2003, p. 47)

A agenda neoliberal gradualmente avançava nas economias desenvolvidas (BACCARO; HOWELL, 2011), mas encontrava grande resistência dos países em desenvolvimento. Então, associar essa agenda, sob a forma de condicionalidades,

5 A combined wish to 'roll back the state', and to create order in the macro-economic balances (balance of payment, debt, inflation and state deficits) in developing countries led to the demand for liberalization and the removal of state control within as many areas of the national economy as possible [tradução nossa].





aos empréstimos dos quais esses países necessitavam, forçava-os a mudar suas estruturas produtivas e econômicas. O quadro a seguir resume as principais recomendações do Ajuste Estrutural que foram adotadas como condicionalidades aos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial durante os anos de 1980.

Quadro 1- Resumo do Ajuste Estrutural

Áreas de influência das políticas	Recomendações	Objetivos
A. Ao setor privado - Política comercial e de preços	<ul style="list-style-type: none">- Liberalizar o comércio.- Baixar e igualar taxas de proteção efetiva.- Revisar políticas de preços relativos.- Diminuir drasticamente os subsídios ao consumo.	<ul style="list-style-type: none">- Permitir que operem as vantagens comparativas e aproveitáveis plenamente.- Refletir preços internacionais.
- Política de promoção de poupança e investimento	<ul style="list-style-type: none">- Alentar intermediação financeira com taxas de juros reais positivas.- Reordenar incentivos e prioridades do investimento privado.- Eliminar restrições ao investimento externo.	<ul style="list-style-type: none">- Remover a repressão financeira.- Privilegiar projetos que melhorem a balança de pagamentos.- Fomentar a livre circulação de capitais.
B. Ao setor público - Política de reordenamento do gasto e do investimento públicos	<ul style="list-style-type: none">- Eliminar subsídios a bens e serviços públicos.- Reduzir os custos unitários dos programas sociais.- Reorientar políticas de investimentos.	<ul style="list-style-type: none">- Desalentar gastos improdutivos que pesem no déficit fiscal.- Estabelecer prioridades de investimento em função da estrutura de preços internacionais e recursos disponíveis.
- Políticas de empresas públicas	<ul style="list-style-type: none">- Redefinir papel do setor público em atividades produtivas em termos de demanda e concorrência no mercado	<ul style="list-style-type: none">- Promover rentabilidade e eficácia.- Estimular iniciativa e participação privada.

Fonte: Lichtenszteyn; Baer, 1987, p. 199.

Percebe-se que o foco do Ajuste Estrutural é eminentemente econômico e sua operacionalização incide em ações de reordenamento produtivo, alocação e emprego dos gastos públicos e pagamento das dívidas. Ações de desenvolvimento de longo prazo foram substituídas por estímulos de curto prazo, voltados para o setor produtivo. As diretrizes propostas pelo ajuste instruíam os Estados a reduzir gastos considerados improdutivos, o que demandava uma revisão do orçamento público, mas não necessariamente do desenho institucional da administração pública. Por isso, não se pode dizer que o banco desenvolveu uma estratégia programática de reforma estatal nesse período.

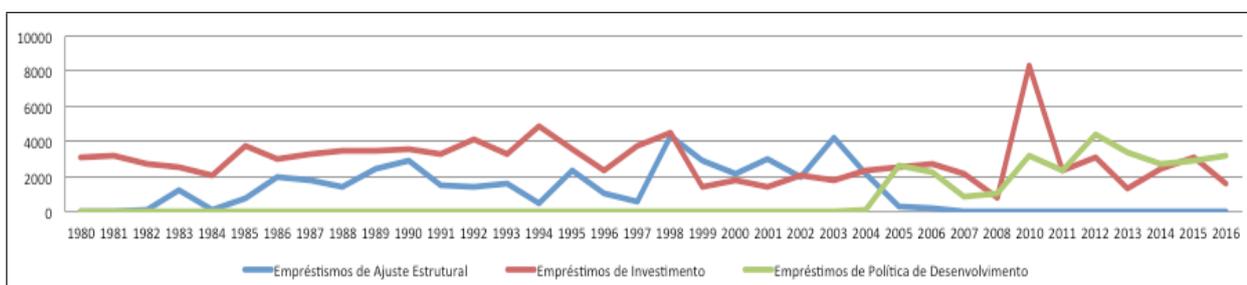




Na América Latina, os empréstimos de ajuste estrutural ganharam força a partir de 1983, com a aprovação da primeira operação para o México. Apesar da ênfase dada pela literatura à década de 1980 como a “era dos ajustes”, é importante salientar que esse tipo de empréstimo representava apenas 1/3 das operações do banco para países latino-americanos, sendo que empréstimos de investimento, que tinham como foco áreas de infraestrutura, agricultura e educação, continuavam a operar. No período de 1981 a 1990, foram aprovados 50 projetos de ajuste estrutural, equivalente a 30% do total aprovado pelo banco para a região.

O Gráfico 1 apresenta a evolução do valor aprovado pelo Banco Mundial por modalidade de empréstimo⁶. Chama atenção o fato de que empréstimos de ajuste estrutural continuaram na carteira dos projetos aprovados para a América Latina até meados dos anos 2000, quando essa modalidade deixa de ser utilizada e é substituída pelos “empréstimos de política de desenvolvimento”. Além disso, observa-se que os anos de 1990 representaram o ápice da aprovação dessa modalidade, correspondendo a 43% de todo valor aprovado pelo Banco Mundial para empréstimos em tal categoria.

Gráfico 1 – Valor aprovado para a América Latina por modalidade de empréstimo (milhões US\$), 1980-2016



Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Banco de Projetos do Banco Mundial.

A Tabela I mostra o valor total aprovado para todos os países que receberam empréstimos de ajuste estrutural, em três momentos distintos: anos de 1980 (1981-1990); anos de 1990 (1991-2000) e início dos anos 2000 (2001-2006). México (26,7%),

6 As categorias “Empréstimos de Ajustes Estruturais” e “Empréstimos de Investimento” foram construídas a partir da classificação utilizada pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2001). A primeira categoria envolve as seguintes modalidades: Special Structural Adjustment Loan, Structural Adjustment Loan, Sector Adjustment Loan, Programmatic Structural Adjustment Loan, Debt and Debt Service Reduction Loan. Já a segunda categoria envolve: Adaptable Program Loan, Emergency Recovery Loan, Investment Project Financing* Learning and Innovation Loan, Poverty Reduction Support Credit*, Financial Intermediary Loan, Sector Investment and Maintenance Loan, Specific Investment Loan. As modalidades em * não constam na classificação do banco e foram acrescentadas pela autora, com base na descrição dessas modalidades. Já a categoria “Empréstimos de Políticas de Desenvolvimento” envolve duas modalidades, que serão discutidas na seção seguinte: Development Policy Lending e Program-for-Results.





Argentina (26,7%) e Brasil (16,9%) foram os maiores contratantes de empréstimos de ajustes estruturais, totalizando 70% do total aprovado para a região. Nota-se que o volume de recursos aprovados por país varia consideravelmente em cada década. Nos anos de 1980, o México foi o maior beneficiário de empréstimos desse tipo. Já nos anos 1990, a Argentina foi a maior contratante. O Brasil, por sua vez, concentra o maior volume de recursos aprovados no período mais recente, 2001-2006.

Tabela 1 – Valor aprovado para países contratantes de empréstimos de ajuste estrutural (1981-2006)

Países	1981-1990 Milhões US\$	%	1991-2000 Milhões US\$	%	2001-2006 Milhões US\$	%	Total Milhões US\$	% países
México	5055	44	4816.19	42	1615.18	14	11486.37	26.7
Argentina	1550	14	7429	65	2480	22	11459	26.7
Brasil	1155	16	2020.22	28	4106.87	56	7282.09	16.9
Colômbia	1154	35	506	15	1655	50	3315	7.7
Peru	0	0	2133	78	600	22	2733	6.4
Venezuela	1555	100	0	0	0	0	1555	3.6
Uruguai	280	26	245.9	23	555.56	51	1081.46	2.5
Chile	750	79	0	0	200	21	950	2.2
Equador	200	24	431.52	52	200	24	831.52	1.9
Jamaica	343.5	51	180	27	150	22	673.5	1.6
Panamá	160.2	43	211	57	0	0	371.2	0.9
Costa Rica	205.2	67	100	33	0	0	305.2	0.7
Guatemala	0	0	120	44	150	56	270	0.6
República Dominicana	0	0	0	0	250	100	250	0.6
Honduras	140	100	0	0	0	0	140	0.3
El Salvador	0	0	125	100	0	0	125	0.3
Bolívia	50	77	0	0	15	23	65	0.2
Paraguai	0	0	0	0	45	100	45	0.1
Trindade e Tobago	40	100	0	0	0	0	40	0.1
Guiana	14	100	0	0	0	0	14	0.0
Total	12651.9	29	18317.83	43	12022.61	28	42992.34	100

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Banco de Projetos do Banco Mundial.

Empréstimos de ajuste estrutural estão associados a episódios de crise financeira. A primeira operação de ajuste estrutural mexicana é aprovada um ano após o país decretar moratória de sua dívida externa, em 1982. Ao longo dos anos de 1990, o México continuou a contratar operações nessa modalidade, não impedindo que o país enfrentasse uma grave crise de balanço de pagamentos em 1994. A Argentina vivenciou profundas crises nos anos de 1990, momento em que o país também ampliou consideravelmente seus empréstimos junto ao Banco Mundial. Já a crise brasileira teve seu ápice em 1999, com a desvalorização do





real. Em apenas três anos (1999, 2000 e 2001), o Brasil contratou o equivalente a 43% de todo o valor de empréstimos de ajuste estrutural já contratado pelo país junto ao Banco Mundial.

À medida em que os países contratavam empréstimos de ajuste e realizavam as reformas propostas, cresciam as insatisfações da sociedade civil e dos governos com as condicionalidades do Banco Mundial. A principal crítica dirigida ao banco era de que a preocupação com a pobreza, tão enfatizada na gestão de McNamara⁷, tinha sido deixada de lado. Os países estavam presos na armadilha dos empréstimos: as recomendações do Ajuste Estrutural geravam resultados insatisfatórios para os países, que permaneciam imersos em crises econômicas.

Além das críticas, oriundas dos países em desenvolvimento, que se dirigiam ao núcleo programático das reformas, iniciou-se também uma crise operacional, em que os próprios funcionários do banco não sabiam o que fazer para melhorar as condições dos estados: “nós não temos virtualmente nenhuma teoria adequada sobre burocracias que nos ajude a lidar com os problemas estruturais fundamentais existentes a respeito do setor público”⁸ (KAPUR; LEWIS; WEBB *apud* KRAUSE, 2004, p. 15). Para agravar, todos esses problemas culminaram em crises políticas, que comprometiam o bom funcionamento da máquina pública.

Os empréstimos para o desenvolvimento orientados pela abordagem da Boa Governança

Nos anos de 1990, a conjugação de certos fatores, tais como o fim da Guerra Fria e o sentimento de frustração com os ajustes estruturais, permite o surgimento de novas preocupações para a agenda internacional, principalmente no que concerne ao papel do estado (PRÄSIDENTEN; PROJEKTE, 2004). Nesse momento, as ex-repúblicas soviéticas começaram seus processos internos de democratização, demandando da comunidade desenvolvimentista estratégias para a criação de um ambiente institucional estável. Além disso, os relatórios publicados sobre os países latino-americanos, que contrataram os empréstimos de ajustes estruturais, revelavam a insuficiência das medidas de ajuste para sanar a crise econômica vivenciada por esses países.

7 A presidência de Robert McNamara (1968-1981) no Banco Mundial foi marcada pelo discurso de apoio à redução da pobreza. No entanto, foi sob a sua gestão que os empréstimos de ajuste estrutural foram aprovados.

8 we have virtually no adequate bureaucratic theory that can help us deal with the fundamental structural problems that exist with respect to the public sector [tradução nossa].





Diante dessas preocupações, o tema da Boa Governança emerge como a nova bandeira do desenvolvimento e condição indispensável para a redução da pobreza, advogada nos meios acadêmicos e também nos organismos multilaterais. O Banco Mundial é a primeira organização internacional a adotar o conceito de governança atrelado a suas políticas de empréstimo⁹, o que marcará sua reorientação estratégica acerca das reformas de estado (KAUFMANN; KRAA; ZOIDO-LOBATON, 1999).

Philipp Krause (2004) argumenta que, entre os anos de 1991 e 1997, o Banco Mundial experimentou um processo de mudança institucional em que as elites gerenciais do Banco desenvolveram o escopo da Boa Governança sob forte influência das comunidades epistêmicas, em especial das correntes do “neoinstitucionalismo econômico” (NIE) e da nova gestão pública (NPM). Nesse momento, o banco passa por um processo de constante aprendizado e inovação programática com relação ao papel do Estado que, diferentemente da década anterior, permitirá a construção de um novo conhecimento consensual a ser difundido, principalmente, para a América Latina. Essa reorientação é importante, pois nesse período o Banco Mundial encontrava-se desgastado com a crítica internacional e precisava de uma missão motivadora que pudesse reafirmar seu papel na sociedade internacional.

Na concepção do banco, o tema da Boa Governança envolve questões complexas, em que se destaca a instauração da democracia, a gestão transparente e a capacidade dos governos para prestação de contas à população. Lidar com essa gama de questões demandava das organizações multilaterais de ajuda muito mais do que o empréstimo de recursos financeiros. Aliás, não fazia sentido prescrever operações de crédito para Estados que não dispusessem de um aparato institucional adequado para administrar os recursos e transformá-los em políticas públicas eficientes. Fazia-se necessário apagar o paradoxo de que o Estado deveria permanecer afastado do desenvolvimento, criado com as políticas de ajuste estrutural dos anos de 1980. Ao contrário, o Estado deveria ser visto como parte complementar do setor privado, ainda que apenas no papel de agente regulador. Em outras palavras, o novo consenso que se difundia era de que “não se pode fazer com o Estado, mas também não se pode fazer sem ele”¹⁰ (BRAUTIGAM *apud* KRAUSE, 2004, p. 17).

Em resumo, a estratégia para a Boa Governança promulgada pelo banco consiste em aumentar as capacidades do Estado por meio do fortalecimento das instituições, o que significa desenvolver leis e regras que combatam a corrupção

9 Em 1989, é publicado um relatório do Banco Mundial sobre a África Subsaariana em que a Boa Governança aparece como a estratégia a ser utilizada para os próximos anos.

10 You cannot do with the state, but we can't do without it, either [tradução nossa].





e submetam o Estado a um sistema de competição para melhorar sua eficiência e oferecer incentivos para os gestores públicos alcançarem o sucesso da reforma. Na hierarquia de prioridades, o Estado deve, primeiramente, fortalecer-se para garantir os direitos fundamentais que, segundo o banco, são: estabelecer fundamentos de direito, estabelecer um ambiente de políticas não discriminatórias, investir em serviços sociais básicos e infraestrutura, proteger os mais vulneráveis, proteger o meio ambiente.

Em consonância à abordagem da Boa Governança, uma série de conceitos passaram a fazer parte da linguagem dos empréstimos: participação, parceria, empoderamento e autonomia. Esses conceitos têm como objetivo demonstrar aos governos tomadores de empréstimo que o Banco Mundial está disposto a ouvir as necessidades da população para desenhar um programa compatível com a realidade local. Na prática, todo esse aparato inclusivo do Banco se operacionaliza em consultas públicas, *workshops* e trabalhos de campo que visam subsidiar a equipe técnica do banco na elaboração do diagnóstico dos países e, ao mesmo tempo, informar a população sobre os objetivos do apoio do banco. Importante considerar que a prática da elaboração de diagnósticos para a compreensão das necessidades dos países tem início ainda nos anos de 1960 (SALLES, 2015), mas que somente no final dos anos de 1990 os documentos de “Estratégia de Assistência ao País” tornam-se acessíveis para o público (WORLD BANK, 2010; BANK INFORMATION CENTER, 2013)¹¹.

Para dar conta das novas demandas que se colocavam diante das inovações programáticas, o banco deveria ampliar também seu escopo operacional. Nesse sentido, a evolução cognitiva observada, ao longo dos anos de 1990, a respeito o papel do Estado no desenvolvimento, implicava uma adaptação dos instrumentos de empréstimo tradicionalmente utilizados pelo banco. A começar, a assistência financeira não poderia se reduzir ao estancamento das crises de balança de pagamentos, nem mesmo a assistência técnica poderia estar associada somente à execução das condicionalidades financeiras. As mudanças previstas deveriam incluir transformação na maneira dos gestores públicos conduzirem o orçamento público, o planejamento político e a prestação de contas, ou seja, deveriam incidir diretamente na estruturação das políticas públicas.

A mais importante inovação operacional do Banco Mundial para a operacionalização da abordagem da Boa Governança foi o “Empréstimo de Política de Desenvolvimento” – *Development Policy Loan* (DPL) que, mais recentemente,

¹¹ Desde de 2005, o banco tem adotado o termo “Estratégia de Parceira de Países”.





passaram a ser chamados de *Development Policy Financing* (DPF). Os empréstimos DPL/DPF têm como objetivo garantir o desembolso rápido de recursos para suprir necessidades financeiras de curto prazo e, ao mesmo tempo, apoiar políticas e instituições voltadas para acelerar o crescimento econômico sustentável e a alocação eficiente de recursos (WORLD BANK, 2004; WORLD BANK, 2006).

Nessa modalidade, os desembolsos são realizados mediante o alcance de metas relacionadas ao avanço na implementação do programa. Os recursos provenientes do financiamento podem ser alocados livremente pelo mutuário em gastos de investimento e custeio, em consonância às diretrizes orçamentárias – à exceção de uma lista de gastos proibidos pelo banco. Não importa tanto para o banco como os recursos foram gastos, desde que o resultado esperado seja cumprido. As organizações internacionais que adotam essa metodologia não têm por objetivo financiar diretamente a execução das ações, mas ressarcir o Estado por seus esforços em ações já concretizadas e, com isso, garantir a continuidade da implementação das reformas¹².

Outra característica dessa modalidade de empréstimo está na seleção dos países elegíveis para receber o aporte financeiro. Cada vez mais os doadores bilaterais e organismos multilaterais têm se preocupado com os efeitos dos investimentos realizados. Por isso, a tendência é que os empréstimos sejam direcionados para países que tenham condições de absorvê-lo e transformá-lo em resultados concretos. O objetivo dessa seleção é concentrar os esforços e recursos das agências internacionais, criar incentivos para transformações dos que foram eleitos e, ao mesmo tempo, criar modelos a serem seguidos pelos demais (*best practices*). Conforme relatório do Banco Mundial: “em locais em que o ambiente político e de governança não têm apresentado nenhuma melhoria ou têm se deteriorado nos últimos anos, operações baseadas em políticas não são instrumentos tipicamente apropriados”¹³ (WORLD BANK, 2005, p. 1).

Os projetos de políticas são considerados mais flexíveis por não imporem tantas restrições para a aplicação doméstica dos recursos. Esse tipo de modalidade pode ser direcionado para países ou também subunidades nacionais. Porém, a contramedida para o uso livre do empréstimo pelo governo são as salvaguardas que acompanham o projeto. Essas salvaguardas podem ser econômicas, sociais, ambientais ou mesmo

12 Posteriormente, essa modalidade foi adotada por outros bancos multilaterais de desenvolvimento. O Banco Interamericano passou a oferecer uma modalidade chamada “Empréstimo Orientado por Performance” – *Performance Driven Loan* (PDL), com características similares.

13 Where the policy and governance environment has shown no improvement or deteriorated in recent years, a development policy operation is typically not an appropriate aid instrument [tradução nossa].



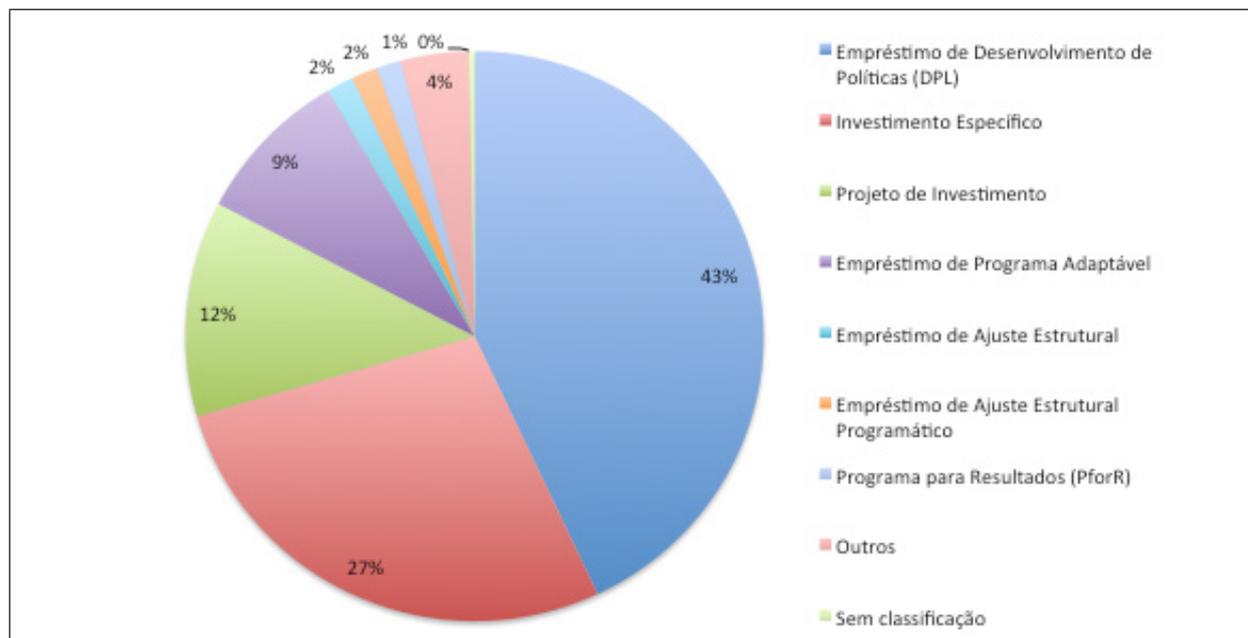


políticas. Um exemplo comum de salvaguarda é a conformidade dos modelos de aquisições domésticas aos padrões exigidos internacionalmente. Além disso, para que um país possa contratar uma operação de crédito desse tipo, o Banco Mundial realiza, previamente, uma análise de riscos para avaliar o grau de dificuldades para a implantação do projeto. Quanto maior forem os riscos, maior o número de salvaguardas e, conseqüentemente, maior o número de exigências e prestação de contas para os desembolsos.

Na prática, são poucos os países ou entes federativos latino-americanos que conseguem obter operações do tipo DPL/DPF. Desde 2004, quando essa modalidade passou a ser implementada pelo Banco Mundial, foram aprovados 113 projetos dessa categoria na região, contra um total de 813 projetos aprovados nesse período (2004-2016). Esse número é muito inferior ao total de operações de crédito aprovado para as modalidades de “investimentos específicos” e de “projetos de investimento” que, juntas, totalizam 451 projetos¹⁴.

Mas, apesar de representarem apenas 14% do número total de projetos aprovados, as operações do tipo DPL/DPF representaram 43% do total comprometido pelo Banco Mundial para países latino-americanos, totalizando mais de US\$28 bilhões de dólares (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Recursos aprovados pelo BIRD por modalidade de empréstimo (2004-2016)



Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Banco de Projetos do Banco Mundial.

14 As demais modalidades incluem: assistência técnica (110 projetos), empréstimos de programas adaptáveis (59), projetos emergenciais (20), projetos de ajuste estrutural (7), projetos de ajuste programático (6), programas por resultados (4) e outros (11).





A concentração de quase 50% da totalidade dos recursos aprovados pelo Banco Mundial em uma única modalidade de empréstimos revela a predileção do banco para esse mecanismo de financiamento na América Latina. Esse dado revela também que projetos do tipo DPL/DPF são muito mais caros do que projetos de investimentos. O custo médio de um projeto aprovado na modalidade DPL é de US\$ 256 milhões, ao passo que o custo médio de projetos de investimento é de US\$57 milhões (4,4 vezes mais caro).

Além disso, observa-se uma acentuada desigualdade na alocação desses empréstimos: dentre os países que receberam esse tipo de ajuda, Brasil (29,6%), Colômbia (21,1%), México (18,9%) e Peru (13,5%) receberam, juntos 83% do valor total aprovado na modalidade DPL/DPF, totalizando US\$23 bilhões no período entre 2004 e 2016 (Tabela 2). Chama atenção a ausência de países como Argentina, Venezuela e Equador, que foram contemplados na era dos ajustes, mas não receberam nenhum empréstimo DPL/DPF.

Tabela 2 – Empréstimos de Políticas de Desenvolvimento (DPL/DPF) aprovado por país (2004-2016)

País	Número de Projetos	Valor total aprovado (US\$ milhões)	Valor total aprovado (%)
Brasil	20	8488.32	29.6
Colômbia	16	6050	21.1
México	14	5410.68	18.9
Peru	12	3870	13.5
Panamá	8	1201	4.2
Guatemala	5	840	2.9
Uruguai	5	795.38	2.8
Honduras	6	357.7	1.2
El Salvador	4	350	1.2
Jamaica	3	305	1.1
República Dominicana	3	280	1.0
Bolívia	2	215	0.7
Paraguai	2	200	0.7
Chile	3	160.16	0.6
Haiti	4	73	0.3
Granada	3	38	0.1
Nicarágua	1	25	0.1
St. Lucia	1	12	0.0
Guiana	1	9.6	0.0
Total	113	28680.84	100

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Banco de Projetos do Banco Mundial.





Além dos empréstimos DPL/DPF, uma nova modalidade de empréstimos tem ganhado destaque na agenda do Banco Mundial para a Boa Governança. Trata-se da modalidade “Programas por Resultados” – *Program for Results* (PforR), em vigor desde 2012 (WORLD BANK, 2011). Essa modalidade opera de modo similar ao DPL/DPF, atrelando o desembolso do financiamento ao cumprimento de metas acordadas com o Banco Mundial, mas, no caso dos PforR, as metas são baseadas em indicadores de resultado verificáveis. Por exemplo, em um projeto voltado para a área de saneamento, metas relacionadas ao número de famílias atendidas poderiam funcionar como indicadores de desembolso. Até setembro de 2016, o Banco já havia aprovado 49 projetos nessa modalidade, totalizando US\$ 12 bilhões em financiamento¹⁵.

Na América Latina, foram aprovados 4 financiamentos nessa modalidade, totalizando US\$890 milhões¹⁶. Não é possível afirmar ainda se os “Programas por Resultados” serão a nova tendência do Banco Mundial para América Latina. Mas, tendo em vista a similaridade entre as condições prévias exigidas nessa modalidade e aquelas do DPL, muito provavelmente os PforR também ficarão restritos a poucos países.

Do ajuste estrutural à boa governança

Podemos distinguir duas grandes fases na evolução da concepção de desenvolvimento do banco no que diz respeito ao papel do Estado nos últimos 30 anos (Quadro 2). A primeira delas é marcada pela visão negativa do Estado, cujo efeito imediato foi a debilitação da capacidade do Estado para a implementação de políticas públicas. A segunda fase, por sua vez, traz gradualmente o Estado para o centro da cena do desenvolvimento para uma reconciliação com o neoliberalismo. Ainda assim, percebe-se a continuidade tanto de características programáticas, fortemente enfatizadas pelas operações de ajuste, como também a permanência de elementos operacionais.

15 Informação disponível no site do Banco Mundial.

16 São eles: um projeto na Costa Rica, no valor de US\$420 milhões; um projeto no Brasil, no valor de US\$350 milhões; um projeto no Uruguai, no valor de US\$66 milhões; e outro no México, no valor de US\$55 milhões.





Quadro 2 – Evolução cognitiva do papel do Estado na concepção de desenvolvimento do Banco Mundial

	Fases	Período	Características Operacionais	Características programáticas
Visão negativa do Estado	Ajuste Estrutural (Consenso de Washington)	1982 – 1991	Empréstimos para o equilíbrio da balança de pagamentos. Financiamento de curto prazo e desembolso imediato. Condicionalidades macroeconômicas.	Ausência de uma política de desenvolvimento. Redução da atuação do Estado em políticas públicas. Baixa ênfase no combate à pobreza.
Visão Positiva do Estado	Reestruturação (Consenso de Washington Plus)	1991 – 1997	Condicionalidades macroeconômicas. Maior ênfase à assistência técnica. Retomada de projetos orientados para áreas específicas.	Período de aprendizado e inovações das políticas de desenvolvimento. Construção da ideia da Boa Governança atrelada ao combate à pobreza e estabilidade macroeconômica.
	Boa Governança	1998 – 2016	Programas de abrangência intersetorial. Seletividade na escolha dos mutuários. Descentralização do empréstimo para unidades subnacionais. Empréstimo baseado em políticas (DPL e PDL). Empréstimo baseado em Resultados (PforR).	Ênfase no discurso da Boa Governança por meio da capacitação e fortalecimento das intuições estatais, do equilíbrio fiscal e das parcerias com o setor privado.

Fonte: Elaboração própria, 2006., a partir de informações extraídas de Kaufmann, Kraa e Zoido-Lobaton (1999) e Krause (2004).

A ênfase dada à estabilidade econômica como pré-condição para o desenvolvimento e o combate à pobreza permanecem. A própria ideia subjacente ao conceito da Boa Governança sintetiza a agenda democrático-capitalista: deixar a cargo dos agentes privados a responsabilidade pelo crescimento econômico, atribuindo-lhes liberdade e, ao mesmo tempo, garantir a inclusão daqueles excluídos das benesses do desenvolvimento aos serviços básicos. Porém, essa visão positiva do Estado traz consigo um paradoxo: se, por um lado, há o reconhecimento de que o Estado importa, por outro lado, o Estado não está preparado para realizar as mudanças necessárias para o progresso – deve estar amparado por um conjunto de instituições públicas e privadas.

Em seu aspecto operacional, os empréstimos de desenvolvimento assemelham-se aos de ajuste por apresentarem uma abordagem macroestruturante, pois ambos influenciam as finanças públicas e apresentam instruções fortemente





normativas. O que há de novo, porém, é a ênfase dada aos resultados (*outcomes*) dos programas. As novas modalidades são desenhadas com a preocupação de alcançar o comprometimento do Estado para com as políticas propostas, e isso é um grande diferencial. Não basta que Banco Mundial dite as regras, é preciso gerar compromissos a serem apreendidos pelos Estados para que as reformas financiadas impliquem mudanças econômicas e políticas.

Não por acaso, a agenda da Boa Governança é acompanhada pela ênfase nos conceitos de “parceria” e “autonomia” dos governos recipientes do empréstimo. A novidade é a autonomia atribuída aos governos (*ownership*), que teriam liberdade para escolher suas políticas. Nesse cenário, o banco se apresenta como um parceiro do Estado, que provê não somente recursos, mas conhecimento para auxiliar governos na escolha das melhores políticas. Uma expressão que ganhou força para qualificar o papel do banco nessa nova fase é a de *Knowledge Bank*¹⁷, responsável por definir e propagar boas práticas em políticas de desenvolvimento.

O eixo central da diferenciação entre as duas abordagens – Ajuste Estrutural e Boa Governança – incide, pois, na importância atribuída à *formulação* de políticas públicas para a utilização dos recursos. O processo de formulação de políticas envolve quatro elementos básicos: (i) a definição do problema, (ii) a criação e seleção de opções para solucioná-lo, (iii) a gestão da opção selecionada e (iv) o posterior monitoramento e avaliação (MOLINA, 2002). No caso dos empréstimos de desenvolvimento de políticas, aquelas apoiadas pelo Banco Mundial devem constar nos programas orçamentários dos governos e, portanto, devem estar sujeitas às mesmas autorizações necessárias para a realização de qualquer política pública.

Com isso, o Banco Mundial passa a acompanhar e orientar todas as etapas de uma política, desde o processo de definição do problema até sua avaliação. Enquanto as operações de crédito realizadas no âmbito do Ajuste Estrutural apoiavam um conjunto específico de reformas, a abordagem da Boa Governança propõe uma visão compreensiva do Estado, financiando não apenas reformas, mas uma nova concepção de Estado.

Paradoxalmente, a maior liberdade trazida pelos empréstimos de políticas de desenvolvimento (flexibilidade para alocação dos recursos) vem acompanhada de estrangulamentos ainda mais profundos: aqueles governos que não se adequam ao modelo que o Banco Mundial considera como um “ambiente institucional adequado”

17 O termo foi utilizado pelo presidente James Wolfensohn, nos anos de 1990, para atribuir ao banco a visão de ser um provedor do estado da arte de expertise em desenvolvimento (KRAMARZ; MOMANI, 2013).





não são elegíveis para receber o financiamento (PENDER, 2001). Trata-se, portanto, de uma condicionalidade anterior à própria negociação dos recursos. Diferentemente do Ajuste Estrutural, quando as condicionalidades eram claramente atreladas ao financiamento, as novas modalidades de empréstimo induzem as reformas sem que necessariamente haja a interação entre o banco e o Estado.

Essa mudança chama atenção para um aspecto curioso da interação entre o Banco Mundial e os países beneficiários da ajuda internacional: ainda que a relação assimétrica de poder tenha sido pouco alterada, a forma como se dá o exercício da autoridade do banco mudou. No contexto dos ajustes estruturais, era aceitável que o banco estabelecesse uma agenda sem a aquiescência dos países beneficiários e, para isso, adotasse regras de caráter diretivo. O contexto dos ajustes estruturais aproximar-se-ia, portanto, a uma relação explicitamente hierárquica entre o Banco Mundial e os Estados, que dependiam de recursos para sanar a crise de curto prazo. Segundo Onuf (1989), um cenário ordenado hierarquicamente se caracteriza pela emissão e apreensão de regras diretivas, cujo caráter é essencialmente regulatório.

As regras diretivas são o tipo de regras mais visíveis em uma interação, pois elas expressam claramente a intenção do locutor e a resposta esperada por parte do receptor. Os verbos diretivos típicos são aqueles que demandam dos outros que se faça algo que é ordenado, como “querer”, “permitir” ou “pedir”. Apesar das regras diretivas não serem imperativas, elas se utilizam de modais imperativos com o intuito de regular a prática do ouvinte. Cabe a esse último rejeitar ou aceitar as regras impostas, uma escolha feita tendo em vista a estrutura de *enforcement* existente. No caso da interação entre os estados latino-americanos e o Banco Mundial para a contratação de empréstimos de ajuste estrutural, era explícito quais agentes detinham poder na relação, a ponto de os governos obedecerem a certas condicionalidades, ainda que não as considerassem as mais adequadas para os seus problemas domésticos.

A coerção para o cumprimento das mesmas era clara: ou os países ajustavam suas economias ou não recebiam o recurso do qual precisavam. Assim, no discurso diretivo, a variável crucial é a assimetria de poder expressa entre os cooperantes, agravada pela vulnerabilidade econômica dos países em desenvolvimento, em um contexto de crises financeiras. A produção das regras tem um peso maior do que a sua recepção, uma vez que não há muitas alternativas para o receptor, senão segui-las.





A difusão da abordagem da Boa Governança, por sua vez, acontece em um contexto diferente, em que o arranjo político no qual se encontravam os países em desenvolvimento e os bancos multilaterais demandava uma reorientação dos modos de interação entre eles. Não somente o desgaste da imagem do Banco Mundial, em função dos insucessos do ajustes, demandava uma reorientação da sua forma de atuação, como também os próprios países latino-americanos se encontravam menos vulneráveis à ingerência externa.

A retomada do crescimento econômico, motivado pelo *boom* das commodities, nos anos 2000, reduziu a dependência das principais economias latino-americanas em relação ao financiamento internacional. Nesse cenário, embora a assimetria permaneça, a força das condicionalidades pautada na posse e na necessidade de recursos externos não mais justificava a emissão de enunciados imperativos. O tom da linguagem utilizada no discurso, nos documentos e mesmo nos projetos de cooperação precisou ser revista para adequar-se a uma interação menos hierarquizada.

As novas modalidades de empréstimo cumprem essa demanda porque asseguram o comprometimento não tanto pela imposição, mas por depositar um voto de confiança na atuação do Estado menos desenvolvido. Não só a montagem do conteúdo dos projetos acontece em constante diálogo com o governo, como também muitas práticas da própria administração pública são reconhecidas pelo Banco Mundial como iniciativas de Boa Governança, que devem ser fomentadas e replicadas em outros países.

Nesse contexto, regras diretivas são substituídas por regras instrutivas e compromissais, que demandam tanto o consentimento prévio à interação, quanto a formação de compromisso entre as partes. Segundo Onuf (1989), regras de caráter instrutivo ou compromissal não eliminam as assimetrias existentes entre os interlocutores, porém, alteram a forma como as assimetrias se manifestam. Em contextos em que a autoridade é legítima, isso é, quando há o consentimento social da assimetria, prevalecem regras instrutivas. Já em contextos em que há contestação da assimetria e divergência de propostas, prevalecem regras de compromisso.

A preocupação do banco em tornar-se um emissor legítimo do conhecimento sobre políticas de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, aumentar a autonomia dos governos receptores da ajuda para firmar compromissos, pode ser interpretada como uma resposta do banco a um contexto em que o exercício da autoridade, por meio da emissão de condicionalidades diretivas, passou a ser severamente





contestado. Portanto, negar que houve mudanças é ignorar todo um processo de reposicionamento do Banco Mundial vis-à-vis um novo contexto de socialização de regras na sociedade internacional. Na América Latina, a principal consequência dessa mudança tem sido a maior concentração dos recursos aprovados pelo Banco Mundial para os poucos países que aceitam as condicionalidades da Boa Governança como regra de conduta anterior à própria negociação dos financiamentos. A ausência de operações aprovadas em países que não desenvolveram um “ambiente de políticas adequado”, como Argentina, Venezuela e Equador, nos anos 2000, é indicativo de tal mudança.

Conclusões

O artigo problematizou o reposicionamento do Banco Mundial em relação à agenda da Boa Governança, a partir de uma leitura construtivista das mudanças programáticas e operacionais experimentadas pelo banco nos últimos trinta anos. Ainda que as mudanças ocorridas nas políticas do banco afetem todos os países em desenvolvimento que se beneficiam de empréstimos do banco, o artigo concentrou-se nos empréstimos realizados na América Latina. Iniciando em 1980 – quando o então presidente Roberto McNamara, em seu último ano de mandato à frente do Banco Mundial, aprovou uma nova modalidade de empréstimos, denominada Ajuste Estrutural – até os dias de hoje, em 2016, a evolução das modalidades de empréstimo aprovadas pelo Banco Mundial para países latino-americanos foi classificada em duas fases distintas, em que prevaleceram duas abordagens: (a) abordagem do Ajuste Estrutural e (b) a abordagem da Boa Governança.

A linha divisória entre ambas as abordagens pôde ser observada tanto em aspectos programáticos quanto operacionais. Em termos programáticos, observa-se uma reorientação do banco em relação ao papel do Estado na implementação de políticas de desenvolvimento. Uma visão negativa do Estado, marcada por políticas de austeridade e enxugamento da máquina pública, é substituída por uma visão positiva, no sentido de capacitar e melhorar as instituições públicas para regulamentação e fomento da atividade econômica. No plano operacional, essa mudança pôde ser observada com a extinção dos empréstimos de ajuste e a criação dos empréstimos de políticas de desenvolvimento (DPL/DPF) e, mais recentemente, com a criação dos Programas por Resultados (PforR).





É verdade que, apesar dessa reorientação, permanecem aspectos de continuidade: ambas as abordagens reforçam o modelo liberal-democrático aliado à expansão do mercado capitalista no contexto internacional. A agenda da Boa Governança não oferece um modelo alternativo de organização social e econômica, tampouco sugere uma alteração dos padrões vigentes da relação Norte e Sul, o que confrontaria o *status quo* dos países desenvolvidos. A solução para o subdesenvolvimento continua a cargo das medidas adotadas individualmente por cada país, no âmbito doméstico, e o banco continua como o “guardião” do conhecimento das boas práticas a serem adotadas para tal fim – em sintonia com a aspiração do banco em ser reconhecido como um *Knowledge Bank*.

Contudo, observa-se uma mudança na forma como o Banco Mundial interage com os seus mutuários, em especial, na forma como as condicionalidades são emitidas. A dinâmica de socialização das regras, no que tange o papel do Estado, ganha um caráter menos conflitivo, já que é dada ampla flexibilidade para que os Estados utilizem os recursos oriundos do empréstimo. Contudo, os empréstimos tornam-se mais concentrados: somente aqueles governos que já adotam as instruções difundidas pelo banco, como premissa do seu comportamento, são elegíveis para o financiamento.

Portanto, a Boa Governança confere aos Estados uma autonomia embebida: os governos ganham liberdade para desenvolver suas políticas dentro de um “ambiente de boas políticas” previamente delimitado pelo Banco Mundial. Não há espaço para modelos criativos ou desafiantes. A Boa Governança incide na essência da formulação de políticas públicas, pois não se limita apenas à disseminação de um “tipo ideal” de Estado, mas se propaga para o gerenciamento de outras questões, tais como meio ambiente, gênero, transportes, educação, saúde etc. Diferentemente da era dos ajustes, no entanto, esse constrangimento não é explicitado de forma diretiva; ao contrário, ele é enunciado por meio de instruções e compromissos, sob a forma de metas e indicadores, que são formulados, na maior parte das vezes, pelos próprios gestores públicos. Por isso, a tendência é que a negociação das condicionalidades dos financiamentos envolva menos fricção de interesses ou divergência de propostas, pois só estarão sentados à mesa aqueles governos que tenham condições de firmar compromissos nos mesmos termos adotados pelo banco.





Referências

- ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. In : *Lua Nova Revista de Cultura Política*. São Paulo: Cedec, n° 47, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n47/a11n47>. Acesso em jan. de 2016.
- BACCARO, Lucio; HOWELL, Chris. A Common Neoliberal Trajectory: The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism. *Politics & Society*, vol. 39, n° 4, 2011, p. 521-563.
- BACHA, Edmar; MENDONZA, Miguel. *Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1986.
- BANK INFORMATION CENTER (BIC). *World Bank Safeguards & Country Assistance Strategies A Primer on Why CASs Should be Part of the Safeguard Review*. June 2013. Disponível em: <http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2013/09/CAS-Primer.pdf>. Acesso em set. de 2016.
- CORNIA, Giovanni Andrea; JOLLY, Richard; STEWART, Frances (eds.). *Adjustment With A Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Vol. 1. Clarendon Press, Oxford, 1987.
- DANN, Philippe. *The Law of Development Cooperation: A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013
- EASTERLY, William. What did structural adjustment adjust? *Journal of Development Economics*, vol. 76, 2005, p. 1-22.
- HOPF, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*. Vol. 23, N° 1. Summer of 1998.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATON, Pablo. Governance Matters Pesquisa de Política do Banco Mundial, Trabalho n° 2196 (Washington, DC: Banco Mundial, 1999. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/665731468739470954/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em jul. de 2013.
- KRAMARZ, T; MOMANI, B. The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor. *Review of Policy Research*, vol. 30, n° 4, 2013, p. 409-431.
- KRATCOCHWIL, Friedrich V. *Rules, Norms, and Decisions*. Cambridge University Press, 1989.
- KRAUSE, Philipp. *From Epistemic Change to Action: The Case of State Reform at the World Bank*. In: Annual meeting of the International Studies Association, Montreal, Quebec, Canada, Mar 17, 2004.
- LICHTENSZTEYN, Samuel; BAER Monica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: Estratégias e Políticas do Poder Financeiro*. São Paulo: Editora brasiliense, 1987.





- MARTINUSSEN, John; PEDERSEN, Paul. *Aid: Understanding International Development Cooperation*. Zed Books, 2003.
- MOLINA, Carlos Geraldo. *Modelo de formación de políticas y programas sociales*. Washington, DC: BID: INDES, 2002. Disponível em: http://200.93.163.76:8080/moodledata/361/moddata/forum/574/18519/Formacion_de_Politicas_Publicas_C_1_G_Molina.pdf. Acesso em jun. de 2006.
- MOSLEY, Paul; EECKHOUT, Marion. From Project Aid to Programme Assistance. In: TARP, Finn (ed). *Foreing aid and Development – Lessons Learnt and Directions for the future*. London: Routledge, 2000.
- ONUF, Nicholas. *World of Our Making: Rules and rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.
- PENDER, John. From ‘Structural Adjustment’ to ‘Comprehensive Development Framework’: Conditionality transformed? *Third World Quarterly*, vol. 22, n°3, 2001, p. 397-411.
- PRADO, Mariana; SALLES, Fernanda. The Brics Bank’s Potential to challenge the field of development cooperation. *Verfassung und Recht in Ubersee*, v. 2, 2014. p. 147-197.
- PRÄSIDENTEN, Beim; PROJEKT, Emeriti. Defining Good Governance — The Conceptual Competition is On. In: Udo E. Simonis (Ed.). *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)*, Juni, 2004.
- RODRIK, Dani. After Neoliberalism, What? In: *BNDES Seminar on “New Paths of Development”*, Rio de Janeiro, 2002, September 12-13. Disponível em: http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/novosrumos_Dani.pdf. Acesso em jul. de 2013.
- SALLES, Fernanda. O Papel da ONU e do Banco Mundial na Consolidação do Campo Internacional de Desenvolvimento. *Contexto Internacional*, v. 37, 2015. p. 347-373. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292015000200347. Acesso em out. de 2015.
- STEWART, Frances. The Many Faces of Adjustment. *World Development*, Vol. 19. No. 12., 1991. p. 1847-1864
- STIGLITZ, Joseph. More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post -Washington Consensus. In: *The 1998 WIDER Annual Lecture*, Helsinki, Finland, January 7, 1998. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.2709&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em out. de 2015.
- TREBILCOCK, Michael; PRADO, Mariana. *What Makes Poor Countries Poor? Institutional Determinants of Development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.
- WILLIAMSON, John. The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. In: *Lecture “Practitioners of Development” delivered at the World Bank*. January 13, 2004. Disponível em: <https://piie.com/sites/default/files/publications/papers/williamson0204.pdf>. Acesso em out. de 2015.





- WORLD BANK. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. Public Sector Group, 2000. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf>. Acesso em jul. de 2009.
- WORLD BANK. *Lending Instruments: Resources for Development Impact*. Operations Policy and Country Services. July, 2001. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTBULGARIA/Resources/Lending_Instr_Eng.pdf. Acesso em jul. de 2009.
- WORLD BANK. *From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy (R2004-0135)*, June 25, 2004.
- WORLD BANK. *Good Practice Note for Development Policy Lending: Subnational Development Policy Lending*. Washington, 2005. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1226696625729/GPNSubnationalDPLJanuary2010final.pdf>. Acesso em jun. de 2006.
- WORLD BANK. *Development Policy Lending Retrospective*. Operation Policy and Country Services. World Bank, June, 2006. Disponível em: <http://www.rrojasdatabank.info/saprin/367720rev0pdf.pdf>. Acesso em jul. de 2006.
- WORLD BANK. *Country Assistance Strategies*. The World Bank Operations Manual. Bank Procedures 2.11. November, 2010. Disponível em: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/1608090224b08230726e.pdf>. Acesso em out. de 2015.
- WORLD BANK. *A New Instrument to Advance Development Effectiveness: Program-for-Results Financing*. December, 2011. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/687711468325286151/A-new-instrument-to-advance-development-effectiveness-program-for-results-financing>. Acesso em jul. de 2013.
- WORLD BANK. *Projects database*. Disponível em: < <http://search.worldbank.org/api/v2/projects> > . Acesso em 20 de out. de 2016.





Instituições democráticas, crise econômica e resultados políticos no Parlamento Europeu: as Políticas Migratória e Ambiental (2009-2014)

Democratic institutions, economic crisis and political outcomes within the European Parliament: Migration and Environmental Policies (2009-2014)

DOI: 10.21530/ci.v11n2.2016.488

Anna Paula Ribeiro Araujo Mamede¹

Fátima Anastasia²

Resumo

Este artigo analisa, comparativamente, as votações nominais relacionadas às políticas migratórias e do meio ambiente da União Europeia no período compreendido entre 2009 e 2014. Observaram-se resultados mais conservadores nas primeiras, considerando-se a distribuição dos grupos políticos do Parlamento Europeu nos eixos direita-esquerda e apoio/não apoio à integração europeia. Supõe-se que interesses relacionados aos temas migratórios são mais suscetíveis a mudanças do que os temas ambientais, e espera-se observar significativa variação do conservadorismo dos resultados a depender da área temática.

Palavras-chave: Parlamento Europeu; Déficit Democrático; Migração; Meio Ambiente.

Abstract

This article comparatively analyses roll-call votes related to European Union's migration and environmental policies, in the period between 2009 and 2014. The former showed more conservative results than the later, considering the distribution of political groups of the European Parliament in the left-right axis, and support/non support for the European

1 Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Área de Concentração: Processos Decisórios em Política Externa e Internacional.

2 Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Artigo recebido em 10/06/2016 e aprovado em 15/11/2016.





Union's integration process. It is assumed that interests related to migration issues are more prone to changes than environmental ones, and it is expected a greater variation on the conservatism of the results depending on the subject area.

Keywords: European Parliament; Democratic Deficit; Migration; Environment.

Introdução

Trabalho recente (MAMEDE, 2014) constatou que, não obstante os procedimentos mais democráticos conferidos ao Parlamento Europeu (PE) pelo Tratado de Lisboa (2009), a instituição produziu resultados mais conservadores relativamente à política migratória da União Europeia (UE), em decorrência dos impactos da crise econômica de 2008 sobre a composição do PE e sobre os resultados legislativos. A comparação longitudinal foi a estratégia analítica escolhida, por meio do contraste entre os projetos de política migratória aprovados em duas legislaturas do PE: 2004-2009 e 2009-2014.

A partir dos rendimentos analíticos apresentados por Mamede (2014), o presente artigo propõe-se a verificar se a natureza do *issue* afeta o tipo de resultado produzido, no contexto decisório que combina regras mais democráticas e crise econômica. Portanto, indaga-se: deve-se esperar a repetição de resultados conservadores relativamente ao tema ambiental, tal como observado na agenda migratória (MAMEDE, 2014), no contexto decisório do PE? Para tanto, será examinada a produção legislativa nas áreas de migração e meio ambiente, na legislatura 2009-2014³.

A hipótese que informa esta investigação é a de que, mantidas constantes as demais condições, os resultados variam com a variação dos temas substantivos. Se o tema é mais controverso, como o da migração, esperam-se resultados mais conservadores do que aqueles produzidos relativamente ao tema ambiental, potencialmente mais capaz de gerar consensos entre os grupos políticos. Em síntese, busca-se analisar se a crise de 2008 e a composição mais conservadora do PE (após as eleições de 2009) também impactaram a legislação ambiental da UE, tal como ocorreu com a política migratória (MAMEDE, 2014). Analisar-se-á,

3 Vale sublinhar que o recorte temporal definido para este artigo corresponde ao 7º Termo, última legislatura completa do PE. Por isso, novas políticas migratórias produzidas em 2015 e 2016 não serão objeto de análise deste artigo.





assim, a votação das duas agendas – meio ambiente (com foco na legislação relativa às mudanças climáticas) e migração, em um contexto de crise econômica (após 2008), novas regras (sob o Tratado de Lisboa) e composição mais conservadora (após as eleições europeias de 2009).

Desde 1979, o PE constitui a única instituição diretamente eleita da UE e, juntamente com o Conselho de Ministros (também denominado Conselho da União Europeia) – instituição de caráter intergovernamental –, atua como o Poder Legislativo do bloco. O Tratado de Lisboa (2009) conferiu ao Parlamento Europeu poder legislativo real em uma série de domínios políticos da UE, colocando-o, assim, em pé de igualdade com o Conselho de Ministros.

Com efeito, ao longo do tempo, as reformas nas regras de funcionamento do PE vieram a fortalecê-lo, diminuindo, assim, o chamado “déficit democrático” (DAHL, 1991) das instituições europeias, já que se ampliava o poder de agenda da instância decisória diretamente eleita. No entanto, se, por um lado, houve um avanço, do ponto de vista das regras, propiciando maior participação política dos cidadãos europeus nas políticas da União, por outro, o último pleito do PE, em 2014, registrou o maior número de deputados eleitos de direita e extrema-direita de sua história, defensores de políticas sociais e econômicas de cunho conservador e contrários ao aumento de poder da UE em novos domínios da política europeia.

Além disso, embora a crise financeira global tenha se iniciado em 2008, e se alastrado para quase todos os países desenvolvidos e mercados emergentes em 2009, provocando a desaceleração da economia, aumento do desemprego e queda na confiabilidade das instituições que compõem a União Europeia, ainda hoje seus reflexos contribuem para um ceticismo dos cidadãos com relação aos potenciais benefícios do bloco europeu e, no limite, da própria Zona do Euro. Nesse sentido, parece razoável que as políticas adotadas pela União tenham, cada vez mais, um viés conservador, sobretudo em temas controversos como a imigração.

O artigo está organizado da seguinte forma: a primeira seção apresenta o modelo analítico que informa o desenvolvimento do argumento. Na segunda seção é descrito o contexto institucional da União Europeia e, na terceira, o contexto socioeconômico inaugurado com a crise de 2008. A quarta seção traz a análise comparativa das políticas migratória e ambiental, aprovadas na legislatura 2009-2014 do Parlamento Europeu, bem como a análise dos votos nominais dos eurodeputados, agregados por grupo político. As conclusões apresentam os rendimentos analíticos do estudo.





Instituições, Condições e Resultados Políticos

O objeto deste artigo remete à análise dos efeitos combinados de instituições e condições sobre os resultados políticos. Especificamente, pretende-se verificar se, e como, a natureza do *issue* afeta os resultados políticos em um contexto de adoção de regras mais democráticas pelo Parlamento Europeu e de crise econômica mundial.

Em consonância com o *novo institucionalismo da escolha racional*, instituições políticas são aqui definidas como as regras formais do jogo que determinam quais atores são incluídos ou vetados, quais movimentos são permitidos ou proibidos, quais sequências de movimentos são aceitas e qual é a informação disponível (TSEBELIS, 1998).

Przeworski (1991) afirma que a democracia é a *expressão, ou a resultante, do jogo combinado de instituições e recursos*, deixando claro que a adesão ao conceito procedimental de democracia (DAHL, 1956) não autoriza o analista a desconsiderar as condições do contexto sob as quais as instituições operam. Na mesma direção, Dahl (1991) retoma o tema da tensão entre instituições democráticas e sociedades de grandes números e múltiplas clivagens e indaga: *quais são as instituições políticas necessárias para a democracia em grande escala?*

Referindo-se à construção da União Europeia, Dahl (1991) remete aos desafios da *terceira transformação*⁴, do Estado-nação para o *Federalismo Transnacional* (p. 323), especialmente no que tange à poliarquização das instituições supranacionais, que operam sob condições de grande complexidade e diversidade, ademais do significativo aumento da *escala*, potencializando as chances de produção de *déficits democráticos* (DAHL, 1991).

Essa é a moldura analítica do problema sob exame.

No caso do meio ambiente, dado o volume de atos legislativos da União Europeia relacionados à matéria, recortou-se o campo de alterações climáticas e ambiente, relativo à contenção dos efeitos adversos do crescimento econômico para o meio ambiente. (PARLAMENTO EUROPEU, 2015).

Mamede (2014) examinou os impactos de duas variáveis independentes sobre os resultados políticos: os procedimentos mais democráticos introduzidos pelo Tratado de Lisboa e a crise econômica internacional de 2008. Demonstrou-se que os efeitos combinados de instituições e condições produziram resultados

4 Segundo DAHL (1991), a primeira transformação se refere àquela da polis grega para a cidade-Estado, e a segunda, da cidade-Estado para o Estado-nação.





conservadores relativamente à política migratória. A Figura 1, abaixo, apresenta o modelo analítico construído pelo autor:

Figura 1: Modelo Analítico



Fonte: Mamede, 2014.

Neste artigo, *instituições e condições* são mantidas constantes, e introduz-se a variável independente *natureza do issue*, com vistas a testar seus efeitos sobre os resultados políticos. Espera-se que, *sob as mesmas instituições e sob as mesmas condições*, observe-se a produção de resultados mais conservadores relativamente à política migratória do que à política ambiental. Para tanto, serão testados os resultados produzidos em ambas as áreas, por meio de análise comparativa transversal, considerando-se a produção das políticas migratória e ambiental na legislatura 2009-2014, eleita após a deflagração da crise econômica mundial (2008) e após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009). Postula-se que a *natureza do issue* afeta a distribuição de preferências entre os legisladores. O exame das votações nominais, relativas aos dois temas, constituirá o teste empírico da hipótese apresentada.

Contexto Institucional⁵

Deve-se esperar, relativamente ao tema ambiental, a repetição de resultados conservadores, observados na política migratória, no contexto decisório do Parlamento Europeu, após o Tratado de Lisboa? Para examinar se a natureza do *issue* afeta o tipo de resultado produzido, convém apresentar as novas regras desse Tratado e sua tradução em procedimentos mais democráticos para a tomada de decisão no bloco.

⁵ O argumento desenvolvido nesta seção constitui uma versão revisada de parte do trabalho de Mamede (2014), que apresenta, ademais, a descrição detalhada das instituições que compõem a União Europeia.





Criada a partir da unificação dos mercados de carvão e de aço da “Europa dos 6” (Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos), a União Europeia conta hoje com 28 membros⁶. De modo a adequar o funcionamento de suas instituições a novas realidades políticas e econômicas, o bloco europeu passou por uma série de reformas que visavam, no limite, responder às preferências de seus cidadãos e reforçar a sua legitimidade. Diferentemente da Constituição Europeia (rejeitada por referendos na França e nos Países Baixos, em 2005), que objetivava substituir todos os tratados anteriores do bloco por um único documento, o Tratado de Lisboa não os exclui, mas os altera segundo as novas regras⁷. Na prática, a maioria das disposições do novo tratado – que entrou em vigor em dezembro de 2009 – é fruto da Constituição Europeia, porém apresentadas de forma diferente (MATHIJSEN, 2010).

Fundamentalmente, a reforma busca ampliar o viés democrático do bloco, pautada por três princípios: “igualdade democrática, democracia representativa e democracia participativa” (UNIÃO EUROPEIA, 2013). Para esse fim, foi reforçado o procedimento de codecisão – renomeado “processo legislativo ordinário” sob o novo Tratado –, equilibrando os poderes do PE e do Conselho de Ministros e abrangendo quase 95% da legislação do bloco, abrangendo domínios tais como: livre circulação dos trabalhadores; transportes; aproximação das legislações nacionais; política monetária; energia; imigração; asilo (AGUIAR NETO, 2012).

Com efeito, ao longo do tempo, o Parlamento Europeu foi a instituição da União Europeia cujas regras decisórias foram mais modificadas. À época do Tratado de Roma (1957), o PE constituía instância meramente consultiva. Com a instituição do sufrágio universal e direto, em 1979, inicia-se o processo de seu fortalecimento, que culmina com a adoção do procedimento de codecisão II, pelo Tratado de Amsterdam (1997), ampliado pelo Tratado de Lisboa. Desde então, o Parlamento pode vetar incondicionalmente qualquer decisão tomada pelo Conselho (TSEBELIS; GARRET, 2008).

O Tratado de Lisboa amplia e reforça o papel do PE como colegislador, partilhando com o Conselho da União Europeia o poder de deliberar e decidir acerca de uma ampla gama de matérias. Além da eleição do presidente da Comissão Europeia, cabe ao PE aprovar o orçamento da União Europeia. O procedimento

6 Note-se que, após o plebiscito do Reino Unido, que optou por sua saída do bloco, em junho de 2016, a UE poderá passar a ter 27 membros, e não 28, como verificado no período sob análise.

7 Com a mudança, os tratados que passaram a informar as regras da União são o Tratado de Maastricht – ou Tratado da União Europeia (alterado conforme as novas regras), e o Tratado de Lisboa – ou Tratado de Funcionamento sobre a União Europeia.





de consulta permanece, renomeado “processo legislativo especial” e limitado a domínios como isenções no âmbito do mercado interno e direito de concorrência⁸ (PARLAMENTO EUROPEU, 2015a). A Comissão Europeia mantém a prerrogativa de iniciar nova legislação e enviá-la ao Conselho de Ministros e ao Parlamento Europeu para deliberação e votação.

Atualmente, os legisladores do PE detêm mandato de cinco anos, renováveis. A organização interna da Casa baseia-se em uma dupla estrutura: os grupos políticos e as comissões parlamentares. Seus assentos são distribuídos proporcionalmente às populações dos países membros, respeitados os limites de, no mínimo, 6 e, no máximo, 96 deputados por país membro. Os grupos políticos são compostos por deputados de diferentes países, já que, uma vez eleitos, eles se assentam segundo sua filiação política, e não nacionalidade. De acordo com os dados do último pleito, realizado no ano de 2014, existem hoje 8 grupos políticos no Parlamento, compostos por mais de 150 partidos políticos nacionais. Os deputados que não se afiliam a nenhum dos grupos políticos existentes formam o grupo dos não inscritos (PARLAMENTO EUROPEU, 2015b).

As limitações da atuação do Parlamento Europeu no processo legislativo ensejaram discussões acerca do “déficit democrático” da União Europeia (BOGDANOR, 1989; DAHL, 1991; BOWLER; FARREL, 1995), decorrente do fato de os Estados membros, por meio dos tratados ou decisões legais baseadas nos tratados da União, cederem funções executivas e legislativas a corpos não eletivos da União – tais como a Comissão e o Conselho de Ministros.

Assim, assumindo-se que a legitimidade democrática de um sistema representativo deve ser concebida da mesma maneira nos níveis nacional e supranacional, o método de constituição por sufrágio universal e direto para um mandato de cinco anos (temporário) torna o Parlamento uma instituição mais democrática e representativa do que o Conselho de Ministros, o que justifica o aumento de seus poderes institucionais ao longo do tempo.

Contexto Socioeconômico e Político

As novas regras do Tratado de Lisboa imprimiram características mais democráticas à União Europeia e poderes equivalentes ao Conselho da União Europeia e ao Parlamento Europeu, para deliberar sobre a maioria das arenas políticas comunitárias, inclusive em temas controversos como a imigração.

⁸ O procedimento de consulta informa, também, a participação do Parlamento Europeu em acordos internacionais no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PARLAMENTO EUROPEU, 2015a).





Ao mesmo tempo, a crise financeira global, cujos efeitos são sentidos ainda hoje na União Europeia, pode ser compreendida como uma “conjuntura crítica”, definida por Acemoglu e Robinson (2012) como um momento em que a confluência de diversos fatores acaba por perturbar o equilíbrio entre a política e a economia de determinada sociedade. Iniciada nos Estados Unidos com a especulação dos mercados imobiliários, em setembro de 2008, a crise provocou perdas bilionárias em bolsas de valores por todo o mundo (CLAESSENS et al., 2010).

Em virtude da União Econômica e Monetária, instituída no bloco pelo Tratado de Maastricht, em 1992, e consolidada com a introdução do Euro, em 2002, os efeitos da crise foram rapidamente propagados dentre os membros da União, dado que o controle da política econômica do bloco pelo Banco Central Europeu (BCE) priva os Estados de importantes mecanismos monetários, como o poder de emitir papel-moeda e de estabelecer a taxa de juros. Ademais, o BCE tomou fortes medidas de austeridade, como o corte de salários e dos gastos públicos, combinadas ao aumento dos impostos. Se, até o ano de 2008, a união monetária havia proporcionado um crescimento econômico considerável e aumento do emprego em diversos setores – dada a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capital –, a partir de então as tentativas do BCE de manter a liquidez dos bancos foram insuficientes diante da crise de liquidez internacional, e as disparidades entre os membros da Zona do Euro foram evidenciadas (MARELLI; PATUELLI e SIGNORELLI, 2012).

Diante do quadro econômico adverso, a confiança dos europeus nas instituições da UE foi abalada⁹. Sob tais condições, o Tratado de Lisboa entra em vigor, em 2009, ano de realização de eleições para o Parlamento Europeu, conferindo-lhe regras mais democráticas de atuação. Nesse contexto, o que se pode afirmar acerca da mudança das preferências dos cidadãos, nos períodos que antecedem e sucedem a adoção do Tratado de Lisboa e a irrupção da crise econômica na União Europeia?

Nas eleições de 2004, os grupos de direita constituíam um conjunto relativamente isolado no Parlamento Europeu. Representados pela União para a Europa das Nações (UEN) e pela Europa das Democracias e Diversidades (EDD), eles obtiveram apenas 6% do total de assentos, enquanto grupos mais à esquerda do espectro político, como o Partido dos Socialistas e Democratas (S&D) e a Esquerda Nórdica Europeia (GUE-NGL), conquistaram 36,5% do total¹⁰.

⁹ Ver, a respeito, Eurobarômetro, 2009 e 2009a.

¹⁰ Entre 2004 e 2009, ocorreram dois fenômenos interessantes: a dissolução da UEN, existente desde 1994, e a criação do grupo da Europa da Liberdade e da Democracia (EFD), bem como a substituição da EDD pelo grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus (CRE), liderado pelo Partido Conservador Britânico – de cunho altamente conservador e contrário à ideia de uma Europa federal. Tais grupos constituem novas configurações da direita política europeia, mais eurocética do que seus antecessores (McELROY; BENOIT, 2011).





Comparativamente ao pleito de 2004, houve, em 2009, aumento significativo do número de políticos eurocéticos. Partidos ultranacionalistas obtiveram vitórias notáveis em países como Áustria, República Tcheca, Hungria, Holanda, Alemanha, França e Reino Unido, que registraram aumento do número de cadeiras destinadas a partidos de direita e/ou extrema-direita. Ademais, 45% de todos os partidos nacionais representados no PE em 2004 não elegeram representantes em 2009, enquanto 70 novos partidos ganharam representação (McELROY; BENOIT, 2011).

O Quadro 1 apresenta os grupos políticos do PE e sua posição no espectro ideológico esquerda/direita, respectivamente ao fim dos pleitos de 2004, 2009 e 2014¹¹.

Quadro 1: A disposição dos grupos políticos no PE em 2004, 2009 e 2014

Grupo Político	Sigla	Espectro	Assentos		
			2004	2009	2014
Partido Popular Europeu (Democratas – Cristãos)	PPE	Centro-Direita	294	274	221
Partidos dos Socialistas Europeus/Socialistas e Democratas	S&D	Esquerda	232	196	191
Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa	ALDE	Centro	66	83	67
Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde	GUE-NGL	Esquerda	55	35	52
Verdes/Aliança Livre Europeia	Verdes	Esquerda	47	57	50
União para a Europa das Nações	UEN	Direita	30	--	--
Europa das Democracias e das Diversidades	EDD	Direita	17	--	--
Europa da Liberdade e da Democracia	EFD	Direita	--	31	48
Conservadores e Reformistas Europeus	CRE	Direita	--	57	70
Não Inscritos	NI	--	44	33	52
Total			732	766	751

Fonte: Adaptado de McElroy; Benoit, 2011.

Recorde-se que, uma vez eleitos, os deputados do PE se filiam a grupos políticos segundo sua orientação ideológica e não nacionalidade. No que se refere ao posicionamento ideológico desses grupos, McElroy e Benoit (2007; 2011) desenvolveram um estudo – a partir de pesquisa com especialistas¹² – que os localiza em diferentes dimensões políticas, previamente definidas, em dois eixos analíticos: um relativo ao espectro ideológico esquerda/direita para questões sociais e econômicas, e outro relativo ao processo de integração da União Europeia (eurocêtricos x eurocéticos).

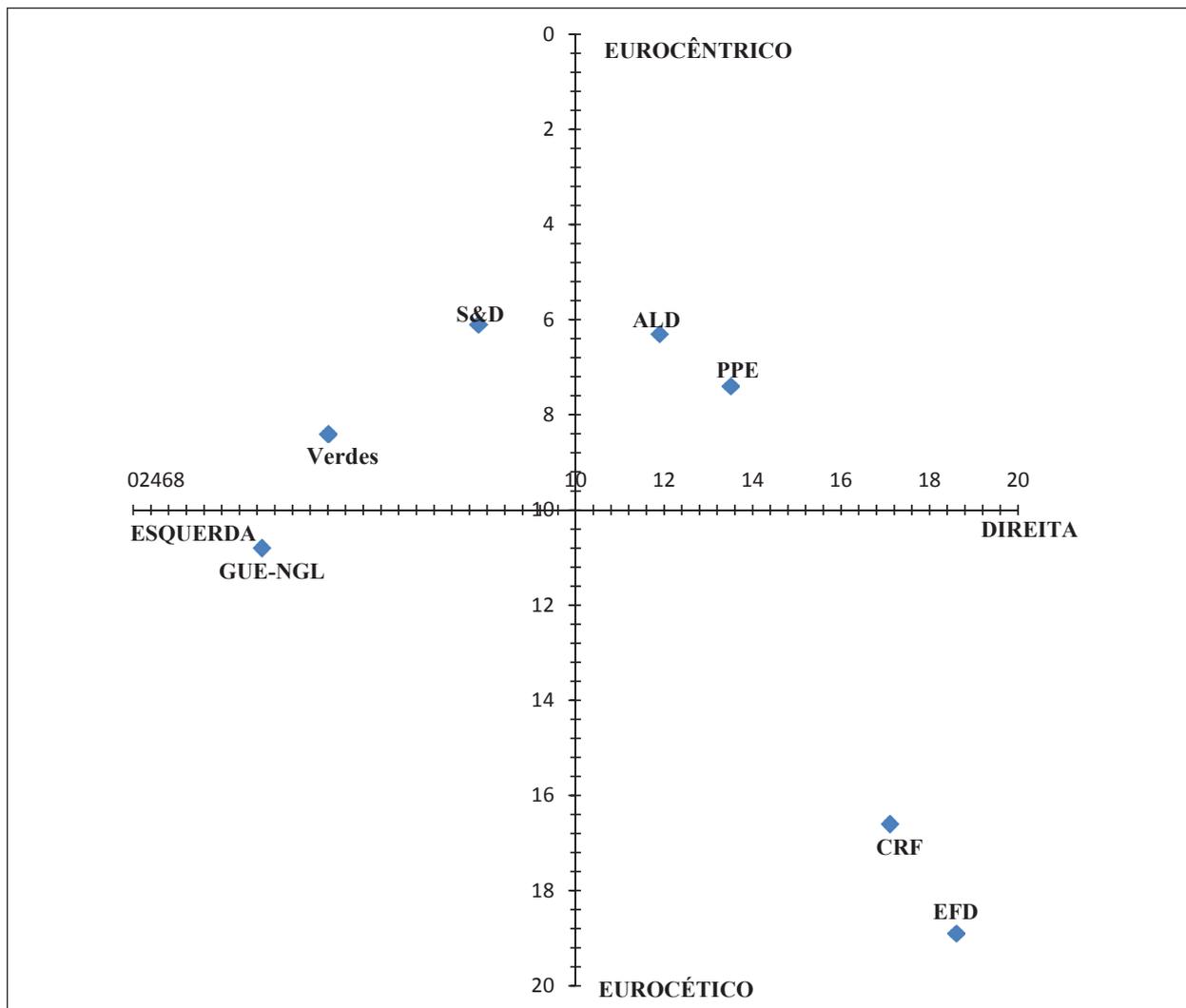
11 As diferenças nos números totais de assentos, ao final dos pleitos, decorrem das modificações nas regras de funcionamento do Parlamento Europeu (PARLAMENTO EUROPEU, 2016). Em função dessas alterações, o Quadro 1 expressa o número total de deputados do primeiro dia da sessão legislativa de cada ano correspondente, ou seja, 1º de julho de 2004, 2009 e 2014, respectivamente.

12 Ver McElroy e Benoit (2007; 2011) para compreender a metodologia utilizada no estudo dos autores, que irá pautar este artigo.





**Gráfico 1: Dispersão dos grupos políticos no Parlamento Europeu
(Eleições de 2009)**



Fonte: Adaptado de McElroy; Benoit, 2011.

O exame da distribuição dos grupos políticos nos dois eixos analíticos permite constatar que PPE, ALDE e S&D podem ser classificados como eurocêntricos e posicionam-se mais ao centro do espectro ideológico, sendo que PPE e ALDE localizam-se na centro-direita e o S&D na centro-esquerda. A proximidade entre esses três grupos permite esperar comportamentos convergentes nas votações nominais. Somados, esses três grupos políticos abrigam, para o período ora analisado (2009-2014), 553 eurodeputados, o que corresponde a 72% do total de cadeiras (766) do PE. Portanto, pode-se considerá-los como atores pivotais do processo decisório em tela.

Vale assinalar que, em 2004, esses três grupos, localizados ao centro do espectro político, ocupavam 593 assentos, correspondentes a 81% do total das 732 cadeiras em disputa à época. Percebe-se, portanto, uma dinâmica centrífuga em marcha, que se acentuará na eleição de 2014.





Com efeito, a composição resultante do pleito de 2009 conferiu 11,4% dos assentos à “nova” direita do Parlamento, enquanto os grupos mais à esquerda (GUE-NGL e S&D) caíram de 36,5% para 29,7% do total. O pleito de 2014 confirma o crescimento da direita: os Conservadores e Reformistas Europeus (CRE) tornam-se o terceiro maior grupo político do PE e, juntamente à Europa da Liberdade e da Democracia (EFD), eles passam a representar 15,71% do total de assentos (PARLAMENTO EUROPEU, 2015c). Neste artigo, partir-se-á da metodologia de McElroy e Benoit (2011) para classificar os grupos políticos com relação à variação de preferências (a favor ou contra) nos dois temas aqui abordados – meio ambiente e imigração – e submeter-se-á a seguinte hipótese a teste empírico: espera-se encontrar resultados mais conservadores nas políticas migratórias do que nas políticas de meio ambiente. A seção seguinte analisará as políticas adotadas nas duas áreas-*issue* aqui abordadas – imigração e meio ambiente –, considerando-se a legislatura 2009-2014 do Parlamento Europeu, de forma a identificar o maior ou menor grau de progressismo e convergência em cada uma delas.

As Políticas Ambiental e Migratória

A Política Ambiental compõe um dos domínios mais avançados e com um amplo número de legislações aprovadas na União Europeia. Com efeito, a primeira diretiva, de 1967, promoveu a harmonização de classificação e rotulagem de substâncias químicas perigosas. No entanto, foi somente em 1973 – à margem da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (1972)¹³ – que o primeiro Programa Plurianual em Ambiente (PPA) foi adotado pela Comissão Europeia. Em 1987, com a entrada em vigor do Ato Único Europeu, foi introduzido o tema “Ambiente” – a primeira base jurídica da União, que explicitava a importância de se preservar o meio ambiente e a saúde humana. Com as reformas subsequentes, o compromisso com a questão ambiental foi reforçado.

O Tratado de Maastricht (1993) tornou o meio ambiente um domínio de ação oficial da UE, introduziu o procedimento de codecisão e instituiu como regra geral a votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros. O Tratado de Amsterdam (1999) instituiu o dever de integrar a proteção do ambiente em todas as políticas

13 A Conferência de Estocolmo marcou, pela primeira vez, um esforço internacional de conscientização para a preservação do meio ambiente, evidenciando a limitação dos recursos naturais para uso humano.





setoriais da UE, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. Com o Tratado de Lisboa (2009), a “luta contra as alterações climáticas” tornou-se um objetivo específico, bem como o desenvolvimento sustentável nas relações com países terceiros (PARLAMENTO EUROPEU, 2015).

Os Planos Plurianuais em Ambiente (PPA), adotados pela Comissão Europeia desde 1973, apresentam as principais propostas legislativas e futuros objetivos da política ambiental. Atualmente, existem mais de 300 atos legislativos da União Europeia relativos ao meio ambiente – de caráter vinculante a todos os membros – divididos nas seguintes categorias: alterações climáticas e ambiente; biodiversidade, natureza e solos; proteção e gestão das águas; poluição atmosférica e poluição sonora; eficiência em termos de recursos e resíduos; consumo e produção sustentáveis; e produtos químicos. Assim, dada a especificidade de temas abordados, optou-se, neste artigo, por focar no campo mais amplo de alterações climáticas e ambiente, que engloba os principais comprometimentos da União com a contenção dos efeitos adversos do crescimento econômico para o meio ambiente. (PARLAMENTO EUROPEU, 2015)

Nesse subconjunto da política ambiental aqui analisado, o PE aprovou legislações ambientais avançadas, como a Diretiva 2009/29/EC, que estabelece um Regime de Comércio de Licenças de Emissão, aperfeiçoa o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases de efeito estufa e é, atualmente, o maior mercado internacional de carbono. Essa Diretiva promoveu uma revisão de legislação já abordada na União (EUR-Lex, Diretiva 2003/87/EC), estabeleceu critérios para o ajustamento da quantidade de licenças de emissão no nível comunitário e para o leilão de licenças de emissão, e instituiu regras comunitárias relativas à atribuição harmonizada de licenças de emissão a título gratuito¹⁴ (EUR-Lex, Diretiva 2009/29/EC).

Similarmente, foram adotadas: a “Decisão Partilhada de Esforços” (EUR-Lex, Decisão 406/2009), que trata dos esforços necessários, por parte dos Estados membros, para reduzir a emissão de gases de efeito estufa em pelo menos 30% até 2020, e em 60% a 80%, até 2050; a Diretiva 2009/31/EC, acerca do armazenamento geológico e captura de dióxido de carbono no território dos Estados membros, em

14 O Regime de Comércio de Licenças de Emissão baseia-se no princípio da “limitação e transação”, segundo o qual é estabelecido um limite máximo para o valor total de gases de efeito estufa que podem ser emitidos por mais de 11.000 instalações (fábricas, centrais nucleares etc.) abrangidas pelo regime. Cada instalação adquire ou recebe “licenças de emissão”, que podem ser vendidas em leilão pelos Estados membros. Esses créditos — que correspondem a uma tonelada de CO₂ cada — podem ser comercializados com outras instalações se não tiverem sido utilizados. Ao longo do tempo, o montante global de licenças é gradualmente reduzido (EUR-Lex, Diretiva 2009/29/EC).





suas zonas econômicas exclusivas e nas plataformas continentais (EUR-Lex, Diretiva 2009/31/EC); e a Diretiva 2009/30/EC, de “Qualidade de Combustíveis”, que estabelece um padrão europeu de baixo carbono em combustíveis como petróleo, diesel e gás (EUR-Lex, Diretiva 2009/30/EC).

Por si, a legislação ambiental supracitada constitui a mais ambiciosa agenda existente, no mundo, sobre a matéria. Os compromissos acordados envolvem, entre outros, a eventual entrada do setor de transporte marítimo no compromisso de redução de emissão de gases de efeito estufa e princípios mais rigorosos para a utilização de créditos de carbono, que impedem a compensação indiscriminada de emissões nacionais (COMMITTEE ON THE ENVIRONMENT, PUBLIC HEALTH AND FOOD SAFETY, 2009). Anteriormente à legislatura em tela, já em 2008, foi adotada a Diretiva 2008/99/EC, relativa à proteção do ambiente por meio do direito penal. O texto exige dos Estados membros sanções penais efetivas para infrações ambientais graves, tais como a emissão de substâncias ilegais na atmosfera, na água e nos solos; o comércio ilegal de espécies selvagens; o comércio ilegal de substâncias que afetem a camada de Ozônio; entre outras (EUR-Lex, Diretiva 2008/99/CE).

Ademais, de forma a garantir que, até 2020, as energias renováveis (como energia eólica, biomassa, hídrica e solar) correspondam a pelo menos 20% do consumo total da UE em termos de produção de eletricidade, transporte, aquecimento e arrefecimento, foi adotada a Diretiva 2009/28/CE, atestando o esforço do PE em assegurar critérios claros de produção sustentável de biocombustíveis que não resultassem em aumento do desmatamento ou do preço dos alimentos (EUR-Lex, Diretiva 2009/28/CE).

O 7º termo do Parlamento Europeu (2009-2014) foi, como já apontado, marcado por um período de incerteza, adversidade econômica e falta de confiança dos cidadãos nas instituições do bloco. Entretanto, diferentemente do observado por Mamede (2014), relativamente à política migratória, tal contexto não imprimiu à legislação ambiental um perfil mais conservador. No ano de 2010, foi lançada a Estratégia Europa 2020, com a definição de cinco objetivos principais: emprego; investigação e desenvolvimento; clima/energia; educação; inclusão social e redução da pobreza. No que se refere ao objetivo de luta contra as alterações climáticas e sustentabilidade energética, a Estratégia reafirma os compromissos de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 20% (ou em 30%, se forem reunidas as condições necessárias) relativamente aos níveis registrados em 1990; obter 20% da energia a partir de fontes renováveis e aumentar em 20% a eficiência energética (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).





Para tais finalidades, importantes leis ambientais foram aprovadas, segundo o procedimento de codecisão. Em 2011, foi adotado o Regulamento 510/2011, que define normas de desempenho em matéria de emissões dos veículos comerciais, de forma a reduzir as emissões de CO₂. O regulamento estabelece o cálculo específico das emissões permitidas e a cobrança de multas dos fabricantes, no caso de descumprimento (EUR-Lex, Regulamento 510/2011). No ano de 2014, o regulamento 510/2011 foi emendado pelo Regulamento 253/2014, a fim de definir as formas de consecução do objetivo de 2020 em matéria de redução das emissões de CO₂ de veículos leves e estabelecer regras mais claras para sua consecução (EUR-Lex, Regulamento 253/2014).

No ano de 2013, a partir das novas regras do Tratado de Lisboa, o 7º PPA foi aprovado em codecisão pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de Ministros (EUR-Lex, Decisão 1386/2013). Com base em várias iniciativas estratégicas recentes (roteiro para uma utilização eficiente dos recursos, estratégia de biodiversidade para 2020 e roteiro para a transição para uma economia hipocarbônica em 2050), o 7.º PAA define nove objetivos prioritários, com destaque para a proteção da natureza, uma maior resiliência ecológica e um crescimento sustentável, eficiente em termos de recursos e hipocarbônico, além da luta contra as ameaças ambientais à saúde (PARLAMENTO EUROPEU, 2015). No mesmo ano, foi adotado o Regulamento 1293/2013, que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) para o período de 2014-2020, destinado ao financiamento de projetos de proteção ao meio ambiente e combate às alterações climáticas (EUR-Lex, Regulamento 1293/2013).

Em 2013, foi adotada a Decisão 377/2013, que derogou temporariamente a Diretiva 2003/87/CE, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases de efeito estufa na Comunidade. A nova regra estabelece que os Estados membros não devem tomar nenhuma medida contra operadores de aeronaves, no que concerne à comunicação de informações sobre as emissões de CO₂ verificadas para os anos civis 2010, 2011 e 2012, e a correspondente devolução de licenças de emissão para 2012, provenientes de voos com destino e a partir de Estados não membros da União Europeia (EUR-Lex, Decisão 377/2013). A Diretiva 2003/87/CE dispõe que as receitas geradas pelos leilões das quotas de emissões da aviação devem ser utilizadas para combater as alterações climáticas na UE e nos países terceiros, nomeadamente para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. A derrogação temporária dessa medida exime os operadores de voos nos anos supracitados de medidas retaliativas por parte dos Estados membros.





Nesse mesmo ano, foi aprovado o Regulamento 525/2013, relativo à criação de mecanismo de monitoração e comunicação de informações sobre emissões de gases de efeito estufa, bem como outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas. A nova lei reforça a estrutura de monitoramento e notificação dos Estados da UE, tanto em nível comunitário quanto internacional, de forma a evitar as consequências das mudanças climáticas de maneira economicamente eficiente (EUR-Lex, Regulamento 525/2013). Posteriormente, o Regulamento 525/2013 foi alterado para adequar as regras da União, segundo a Alteração de Doha¹⁵, com regras que assegurem a implementação técnica do segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto na União Europeia (EUR-Lex, Decisão 662/2014). Também foi adotada a decisão 529/2013, relativa a regras contábilísticas aplicáveis às emissões e remoções de gases de efeito estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a alteração do uso do solo e das florestas e relativa à informação respeitante às ações relacionadas com tais atividades. O objetivo da medida constituiu um primeiro passo para a inclusão dessas atividades no compromisso da União de redução de emissões, obrigando os Estados membros a prestarem informações acerca de seus esforços nesse sentido (EUR-Lex, Decisão 529/2013).

No ano de 2014, foi aprovado o Regulamento 421/2014, que alterou definitivamente a Diretiva 2003/87/CE, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases de efeito estufa na Comunidade com vista à execução, até 2020, de um acordo internacional que aplique às emissões da aviação internacional uma única medida baseada no mercado global. Tal regulamento abre exceções para os operadores de aeronaves no que se refere a todas as emissões que tenham como origem ou destino aeródromos situados em países fora do Espaço Econômico Europeu¹⁶ (EEE), até que entre em vigor um acordo internacional que aplique uma única medida baseada no mercado global, a qual permitiria uma redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do setor da aviação, de forma não discriminatória (EUR-Lex, Regulamento 421/2014).

Ainda em 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros aprovaram o Regulamento 517/2014, que visa proteger o ambiente mediante a redução das emissões de gases fluorados de efeito estufa e estabelece limites quantitativos à colocação de hidrofluorcarbonetos no mercado (EUR-Lex, Regulamento 517/2014).

15 Em 8 de dezembro de 2012, na sua 8ª sessão, a Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC), enquanto reunião das Partes no Protocolo de Kyoto, adotou a Alteração de Doha, que estabelece um segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto, com início em 1 de janeiro de 2013 e término em 31 de dezembro de 2020.

16 O Espaço Econômico Europeu foi criado em 1994 para alargar as disposições do mercado interno da União Europeia aos países da Zona Europeia de Comércio Livre. Abrange os 28 Estados membros do bloco mais a Noruega e a Islândia.





Nesse mesmo ano, o Parlamento Europeu solicitou à Comissão a fixação de três metas vinculativas, visando a consolidação de um quadro para as políticas de clima e energia em 2030: uma redução em, pelo menos, 40% das emissões domésticas de gases de efeito estufa em relação aos níveis de 1990, uma quota de 30% de fontes de energia renováveis no consumo final de energia, e um aumento em 40% da eficiência energética.

Assim, o Parlamento Europeu fez avançar a legislação referente ao meio ambiente, mesmo que em um contexto de crise econômica e composição mais conservadora, o que pode ser observado tanto na ambição dos compromissos acordados, quanto no elevado número de leis adotadas.

Por outro lado, diferentemente da temática ambiental, a União Europeia ainda não possui uma política migratória propriamente dita, harmonizada e eminentemente supranacional. Entretanto, várias normativas comunitárias disciplinam alguns aspectos relacionados a essas questões, sobretudo em pedidos de visto de curta duração e controle das fronteiras. Nesse âmbito, em 1985 foi adotado o Acordo de Schengen, garantindo a livre circulação de pessoas e objetos em uma área do território europeu e abolindo, assim, qualquer barreira interna entre os cidadãos. Conseqüentemente, a abertura de um espaço europeu sem fronteiras redundou na adoção, pelos Estados, de medidas conjuntas para reforçar a segurança. No entanto, apesar do aumento da cooperação entre os Estados para estabelecer a livre circulação de cidadãos europeus, menores esforços foram feitos com relação a cidadãos não europeus (SCHAIN, 2008).

Embora o Acordo de Schengen¹⁷ tenha constituído o principal avanço na harmonização da política migratória, somente com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, estabeleceu-se o processo legislativo ordinário para o avanço da legislação referida ao tema.

A legislatura 2004-2009, do Parlamento Europeu, transcorreu em um contexto econômico comparativamente mais favorável do que a seguinte. No entanto, os ataques terroristas, iniciados em 11 de setembro (Estados Unidos) – e os subsequentes em Madri (2004), Londres (2005), Glasgow (2007) e, mais recentemente, o ataque ao semanário satírico francês *Charlie Hebdo*, bem como os atentados de novembro de 2015 em Paris e, em março de 2016, as explosões no aeroporto e no sistema de metrô de Bruxelas – provocaram inflexões no tratamento da questão migratória

17 A denominada “Área Schengen” é composta, atualmente, por França, Países Baixos, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Itália, Espanha, Portugal, Grécia, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Suécia, República Tcheca, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Eslovênia, Eslováquia, Estónia, Letónia, Suíça, Islândia, Noruega e Liechtenstein. Note-se que Suíça, Islândia, Noruega e Liechtenstein, apesar de não membros da UE, o são da Área Schengen. Por outro lado, Reino Unido, Irlanda, Bulgária, Romênia e Chipre são membros da UE, mas não da Área Schengen.





e contribuíram para que a imigração fosse, cada vez mais, considerada ameaça à segurança nacional.

Anteriormente à legislatura sob análise (2009-2014), vale mencionar a Diretiva do Retorno de Imigrantes Ilegais (EUR-lex, Diretiva 2008/115/CE), primeira lei relativa ao controle de fronteiras, conhecida como “Diretiva da Vergonha”, por instituir diversos pontos controversos que violam os direitos humanos no bloco, tais como a detenção temporária, por até 18 meses, para fins de expulsão, do migrante que apresentar risco de fuga ou dificultar sua repatriação¹⁸.

Durante a legislatura de 2009-2014 do Parlamento Europeu, sob regras mais democráticas e composição mais conservadora, os resultados das políticas relativas à imigração de cidadãos de países terceiros mantiveram-se conservadores. No ano de 2009, a adoção do Programa de Estocolmo – em substituição ao Programa de Haia (2004) – refletiu a cautela dos Estados membros, mais preocupados em tratar da situação econômica no âmbito doméstico do que em avançar na integração de áreas relativas à justiça, liberdade e segurança, nas quais se insere a temática migratória (COLLET, 2013).

Ainda em 2009, foi adotada a Diretiva 2009/52/EC, proibindo a contratação de imigrantes em situação irregular por empregadores nacionais e prevendo sanções àqueles que descumprirem tais diretrizes. Passa a ser dever do empregador exigir dos imigrantes, no ato da contratação, documento que comprove sua autorização de residência e trabalho no país. Ademais, caso o empregador seja flagrado utilizando mão de obra ilegal, passa a ser responsável por arcar com os custos de regresso desse imigrante ilegal.

Em 2011, foi adotada a *Single Permit Directiv*, cujo objetivo inicial era o estabelecimento de uma permissão unificada de residência e trabalho para certos tipos de trabalhadores imigrantes. No entanto, sua adoção chamou atenção por sua longa e controversa trajetória que, por fim, excluiu nada menos que doze categorias de imigrantes, os quais não podem sequer entrar com a solicitação de uma permissão única, tais como trabalhadores temporários e transferidos dentro de uma empresa. Ademais, permite que haja discriminação de tratamento entre trabalhadores europeus e não europeus – que exerçam a mesma função – no que se refere a benefícios concedidos, tais como capacitação, treinamento, benefícios fiscais e auxílio moradia (EUR-Lex, Diretiva 98/2011).

18 Um relatório apresentado ao Parlamento Europeu meses antes da aprovação da Diretiva do Retorno, ao final de 2008, alertava para as condições degradantes dos centros de detenção de imigrantes, similares a sistemas penitenciários. Apesar disso, nenhuma medida de proteção legal à situação desses centros foi adotada pela nova legislação.





Também em 2011, um incidente diplomático envolvendo França e Itália culminou na adoção do Regulamento 1051/2013, que estabelece regras comuns para a reintrodução temporária de controle nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais. Tal regulamento estabelece critérios claros para definição dos prazos em que a reintrodução temporária pode ocorrer, mas não avança na inclusão ou integração dos imigrantes que optam por residir no bloco, nem prevê qualquer tipo de auxílio e proteção a esses imigrantes (EUR-Lex, Regulamento 1051/2013).

As informações aqui apresentadas sobre as leis relativas às *área-issues* de migração e meio ambiente, adotadas no período 2009-2014, permitem constatar um avanço mais significativo nos compromissos ambientais, apesar do contexto econômico adverso, do que nas leis relacionadas à migração, que se revestiram de caráter mais conservador. Interessa, agora, indagar sobre o comportamento de cada grupo político na produção de tais resultados¹⁹. O exame do comportamento dos eurodeputados deu-se por meio da agregação das votações nominais por grupos políticos, com vistas a analisá-los comparativamente, tomando por parâmetros sua distribuição nos eixos direita/esquerda e eurocético/eurocêntrico.

Vale sublinhar, em primeiro lugar, que os três grupos classificados como eurocêntricos e localizados mais ao centro do espectro ideológico – a saber: PPE (centro-direita), ALDE (centro-direita) e S&D (centro-esquerda) – congregavam, na legislatura 2009-2014, 553 legisladores, o que corresponde a 72% do total (766) de eurodeputados, constituindo, portanto, sempre que apresentarem comportamento convergente, a coalizão majoritária do PE.

Relativamente aos temas aqui examinados, todas as políticas aprovadas – progressistas relativamente ao meio ambiente e conservadoras relativamente à migração – contaram com o voto favorável da maioria dos membros dessa *coalizão*, com maiorias bem mais robustas para o caso da legislação sobre meio ambiente do que daquela relativa à migração, o que seria de se esperar, dado o posicionamento eurocêntrico dos três grupos e o caráter mais consensual do tema ambiental relativamente à maior propensão à controvérsia suscitada pela questão migratória (Quadros 2 e 3).

¹⁹ As regras decisórias do PE estão fixadas no art. 231 do Tratado de Lisboa: “Salvo disposição em contrário dos Tratados, o Parlamento Europeu delibera por maioria dos votos expressos. O regimento fixará o quórum”. O Regimento Interno do PE, por sua vez, estabelece que: 1. O Parlamento pode deliberar, fixar a ordem do dia e aprovar a ata, qualquer que seja o número de deputados presentes; 2. Considera-se que existe quórum sempre que se encontre reunido na sala das sessões um terço dos membros que compõem o Parlamento (TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA, 2011).





Quadro 2 – Votações Nominais em Imigração (2004-2009)

LEIS (Nº.)		Grupos Políticos								Total
		(IND-DEM -17)	(UEN – 30) ²⁰	T: 294	T: 66	T: 232	T: 47	T: 55	T: 44	
Diretiva 2009/52/EC	A favor:	8	40	207	78	170	0	4	15	522
	Contra:	9	0	2	0	19	40	30	5	105
Diretiva do Retorno (2008/115/CE)	A favor:	6	40	217	57	34	0	0	15	369
	Contra:	11	0	1	7	100	36	37	5	197

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Parlamento Europeu (2016). Não foram computadas abstenções e ausências.

Quadro 3 – Votações nominais em Meio Ambiente e Imigração (2009-2014)

Área-Issue	LEIS (Nº.)	Divisão Votos	Grupos Políticos								Total
			EFD (31)	ECR (57)	PPE (274)	ALDE (83)	S&D (196)	Verdes (57)	GUE-NGL (35)	N.I. (33)	
MEIO AMBIENTE	Reg. 517/2014	A favor:	15	45	234	78	172	55	28	17	644
		Contra:	7	0	2	0	0	0	1	9	19
	Reg. 510/2011	A favor:	4	47	240	73	163	1	3	3	534
		Contra:	18	0	0	5	4	50	27	13	117
	Decisão 1386/2013	A favor:	6	28	173	60	148	46	1	10	472
		Contra:	16	9	30	0	0	0	11	15	81
	Decisão 377/2013	A favor:	19	51	253	75	170	1	0	8	577
		Contra:	11	0	2	1	0	55	31	14	114
	Reg. 421/2014	A favor:	15	40	209	59	124	0	3	8	458
		Contra:	7	1	2	1	20	53	22	14	120
	Reg. 525/2013	A favor:	9	49	243	72	172	53	30	6	634
		Contra:	24	1	1	0	0	0	0	16	42
	Decisão 529/2013	A favor:	10	49	244	72	172	53	30	5	635
		Contra:	24	1	0	0	0	0	0	17	42
	Reg. 662/2014	A favor:	7	39	201	72	163	56	29	12	579
		Contra:	14	4	1	0	0	0	2	14	35
	Reg. 1293/2013	A favor:	13	36	223	69	161	45	10	11	568
		Contra:	5	1	0	0	0	0	3	11	20
Reg. 253/2014	A favor:	11	46	238	71	178	0	0	8	552	
	Contra:	16	1	0	0	0	48	29	16	110	
MIGRAÇÃO	Reg. 516/2014	A favor:	2	31	176	48	119	36	0	7	419
		Contra:	8	0	0	0	0	0	22	14	44
	Diretiva 2011/98/UE	A favor:	0	0	213	60	4	32	0	2	311
		Contra:	19	0	10	7	145	0	32	10	223
	Reg. 1051/2013	A favor:	6	15	246	71	157	2	1	8	506
		Contra:	12	3	1	3	3	54	29	16	121
	Reg. 1168/2011	A favor:	5	43	190	60	123	1	0	9	431
		Contra:	16	0	0	0	1	1	22	9	49

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Parlamento Europeu (2016). Não foram computadas abstenções e ausências.

²⁰ Há divergências entre o número total de candidatos eleitos e o número de votos, somados, a favor ou contra de cada uma das leis adotadas, em função de divergências entre o número total de eurodeputados à época da eleição e o interstício eleitoral, graças às modificações nas regras relativas ao número total de parlamentares. Além disso, ao longo da legislatura, é possível migrar de um Grupo Político para outro, o que explica, por exemplo, o número de votos a favor ser superior ao número total de candidatos do UEN à época do primeiro dia da sessão legislativa, ou seja, 1º de julho de 2009, em comparação à data de votação da Diretiva do Retorno (2008).



No que se refere à legislação migratória, importa sublinhar a dissensão, em duas votações, do S&D, membro mais à esquerda da *coalizão*, que votou majoritariamente contra a aprovação das Diretivas 2011/98/EU e do Retorno (2008). Por consequência, tais leis foram aprovadas com percentuais bem menos expressivos do que as demais analisadas no mesmo tema.

No que se refere aos aspectos controversos da Diretiva do Retorno (2008), destaca-se a ordem de regresso voluntária, de 7 a 30 dias, que o imigrante recebe para deixar o país – e a União Europeia como um todo. Os Estados podem, segundo suas legislações nacionais, optar (ou não) por estender esse prazo. A Diretiva prevê ainda que, caso o pedido do imigrante para legalizar a sua situação seja considerado infundado ou fraudulento, ou se o indivíduo for considerado um risco para a ordem pública ou para a segurança nacional, os Estados membros podem optar por não conceder um prazo para a partida voluntária, que pode vir a ser inferior a sete dias (EUR-Lex, 2008/115/CE). Essa disposição afasta-se da proposta original da Comissão, que previa a possibilidade de regresso voluntário a *todos* os residentes de países terceiros, a não ser que houvesse razões para acreditar que o imigrante pudesse fugir ou esconder-se (ACOSTA, 2009).

Além disso, existe a possibilidade de detenção temporária para fins de expulsão do imigrante ilegal, quando houver risco de fuga ou resistência ao afastamento do bloco. Os imigrantes que se encontrem em situação ilegal na UE podem ser detidos por até 18 meses, até que todas as pendências legais – que muitas vezes fogem de suas capacidades – sejam sanadas. O texto prevê inclusive a detenção de menores desacompanhados e família com menores – ainda que isso só deva ser feito como último recurso.

Outro ponto controverso do texto aprovado diz respeito à proibição, para os imigrantes que efetivamente deixarem o território europeu em função de seu *status* migratório, de regressar à União Europeia por um período de cinco anos, o qual pode ser ampliado caso o indivíduo constitua uma ameaça à ordem pública, à segurança pública ou à segurança nacional (EUR-LEX, 2008/115/CE). Novamente a falta de critérios de definição do que seja uma ameaça à ordem e segurança públicas concede grande latitude de ação aos Estados membros.

Já o processo legislativo que resultou na adoção da Diretiva 2011/98/UE – a *Single Permit Directiv* – para o estabelecimento de uma autorização única para residentes de países terceiros chamou atenção por sua longa e controversa trajetória. O PE limitou o escopo da Diretiva, para que ela não fosse aplicável a trabalhadores admitidos na União Europeia por períodos temporários. No que se refere ao processo de requerimento da autorização única, o Parlamento





propôs que fosse responsabilidade dos Estados membros determinarem se isso ocorreria por pedido do próprio imigrante, por seu futuro empregador ou ambos, e se poderiam ser cobradas taxas adicionais para dar continuidade ao processo, de acordo com leis nacionais. O período de validade da autorização concedida também ficaria a cargo dos Estados membros. Por fim, as emendas previam que os Estados poderiam restringir o tratamento igualitário entre os imigrantes e os cidadãos nacionais ou europeus para o acesso a programas educacionais e treinamento, para o acesso à educação superior e para a concessão de bolsas de estudo (EUROPEAN PARLIAMENT LEGISLATIVE OBSERVER, 2013).

Por outro lado, a legislação ambiental sob exame revelou comportamento mais uniforme dos membros da *coalizã*o: em todas as votações estudadas observou-se um comportamento fortemente convergente dos três grupos, com percentuais que se aproximam, na maioria dos casos, de 90% de membros favoráveis à aprovação das matérias em tela.

Conclusões

No presente artigo, argumentou-se que os resultados conservadores examinados por Mamede (2014), relativamente à questão migratória, não necessariamente seriam replicados em outras áreas de política. Buscou-se identificar se, diante de diferentes regras – com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e o Parlamento Europeu fortalecido –, sob um contexto de crise econômica e de composição mais conservadora, observar-se-iam retrocessos também na política de meio ambiente. A hipótese de que os resultados variam de acordo com os temas substantivos pode ser corroborada: ao contrário da migração, a legislação ambiental, focada no tema de mudanças climáticas, não evidenciou compromissos menos avançados, nem retrocedeu em leis previamente acordadas.

Este artigo apresentou: 1) a análise comparada dos resultados das leis aprovadas, na legislatura 2009-2014, nos dois temas; e 2) o exame do comportamento dos eurodeputados nas votações nominais relativas a essas duas áreas-*issue*, agregados por grupos políticos.

Assim, diferentemente do observado em relação à política migratória, que apresentou viés mais conservador, se comparada com legislaturas anteriores (MAMEDE, 2014), a política ambiental continuou apresentando números expressivos de decisões legislativas e orientação progressista.





Referências

- ACEMOGLU, Daron ; ROBINSON, James A. *Why Nations Fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York : Crown Business, 2012.
- ACOSTA, Diego. The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? *European Journal of Migration and Law* (11), 2009. Disponível em < http://oppenheimer.mcgill.ca/IMG/pdf/ACOSTA_The_Good_The_Bad_and_the_Ugly_in_EU_Migration_Law_Returns_directive.pdf > . Acesso em : 23 out. 2013.
- AGUIAR NETO, Antonio Gomes de. O Tratado de Lisboa e os avanços democráticos da União Europeia. *Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados*, Centro de Documentação e Informação, 2012. Disponível em < file:///C:/Users/AnnaPaula/Downloads/tratado_lisboa_aguiar_netto.pdf > . Acesso em: 08 mar. 2013.
- BOGDANOR, Vernon. The June 1989 European Elections and the Institutions of the Community. *Government and Opposition*, vol. 24, n. 2, 1989, p. 199-214
- BOWLER, Shaun ; FARREL, David. The Organizing of the European Parliament: Committees Specialization and Co-Ordination. *British Journal of Political Science*, vol. 25, n. 2, 1995, p. 219-243.
- CLAESSENS, Stijn; DELL'ARICCIA, Giovanni; IGAN, Denis; LAEVEN, Luc. Cross-country experiences and policy implications from the global financial crisis. *Economic Policy*, vol. 25, n. 62, 2010. Disponível em < <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0327.2010.00244.x/pdf> > . Acesso em: 25 jan. 2013.
- COLLET, Elizabeth. Facing 2020: developing a new European agenda for immigration and asylum policy. *MPI Policy Brief Series*, n. 1, fev. 2013. Disponível em < <file:///C:/Users/AnnaPaula/Downloads/MPIEurope-Facing2020.pdf> > . Acesso em: 15 out. 2013.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Objetivos da Estratégia Europa 2020*. Disponível em < http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pt.htm > . Acesso em: 02 abril 2015.
- COMMITTEE ON THE ENVIRONMENT, PUBLIC HEALTH AND FOOD SAFETY. *ENVI Activity Report 2004-2009*, 31 mar. 2009. Disponível em < http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/envi/dv/200/200907/20090716_envi_act_rep_en.pdf > . Acesso em 17 abril 2015.
- DAHL, Robert. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.
- DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. Estados Unidos: Yale University Press, 1991.
- EUR-Lex. *Decisão n.º 406/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009*, relativa aos esforços a realizar pelos Estados-Membros para redução das suas emissões de gases com efeito de estufa a fim de respeitar os compromissos de redução





das emissões de gases com efeito de estufa da Comunidade até 2020. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32009D0406> > . Acesso em 11 abril 2016.

EUR-Lex. *Decisão 377/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de abril de 2013* que derroga temporariamente a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D0377&from=EN> > . Acesso em 11 abril 2016.

EUR-Lex. *Decisão n.º 1386/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de novembro de 2013* relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente «Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta». Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN> > . Acesso em: 10 abril 2016.

EUR-Lex. *Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de abril de 2009* a fim de melhorar e alargar o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0029&from=en> > . Acesso em: 18 maio 2015.

EUR-Lex *Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003* establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?Uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:en:PDF> > . Acesso em: 20 maio 2015.

EUR-Lex, *Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2008*, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN> > . Acesso em: 20 março 2013.

EUR-Lex. *Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de abril de 2009*, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0028&from=EN> > . Acesso em: 20 maio 2015.

EUR-Lex. *Diretiva 2009/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de abril de 2009* que se refere às especificações da gasolina e do gasóleo rodoviário e não rodoviário e à introdução de um mecanismo de monitorização e de redução das emissões de gases com efeito de estufa. Disponível em < <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0088:0113:PT:PDF> > . Acesso em: 19 maio 2015.

EUR-Lex. *Diretiva 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009*, relativa ao armazenamento geológico de dióxido de carbono e que altera a





Diretiva 85/337/CEE do Conselho, as Diretivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE e 2008/1/CE e o Regulamento (CE) n. o 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0031> > . Acesso em: 19 maio 2015.

EUR-Lex. *Diretiva 2009/52/EC do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Junho de 2009*, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular. Disponível em: < <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:PT:PDF> > . Acesso em: 20 mar. 2013.

EUR-Lex, *Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011*, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0098&from=PT> > . Acesso em: 13 jun. 2013.

EUR-Lex. *Regulamento (UE) n.º 995/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de outubro de 2010*, que fixa as obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos da madeira. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010R0995&from=EN> > . Acesso: 17 abril 2015.

EUR-Lex *Regulamento (UE) n.º 510/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de maio de 2011* que define normas de desempenho em matéria de emissões dos veículos comerciais ligeiros novos como parte da abordagem integrada da União para reduzir as emissões de CO₂ dos veículos ligeiros. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:145:0001:0018:PT:PDF> > . Acesso: 17 abril 2015

EUR-Lex. *Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013* relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre emissões de gases com efeito de estufa e de comunicação a nível nacional e da União de outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas, e que revoga a Decisão n.º 280/2004/CE. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0525&from=EN> > . Acesso em 17 abril 2015.

EUR-Lex. *Regulamento (UE) no. 1051/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de outubro de 2013*, para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:295:0001:0010:PT:PDF> > . Acesso em: 20 out. 2013.

EUR-Lex. *Regulamento (UE) no. 1293/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de dezembro de 2013*, que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação





Climática (LIFE) e que revoga o Regulamento (CE) no. 614/2007. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0185:0208:PT:PDF> > . Acesso em: 20 nov. 2015.

EUR- Lex. *Regulamento (UE) n.º 253/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014* que altera o Regulamento (UE) n.º 510/2011 a fim de definir as formas de consecução do objetivo de 2020 em matéria de redução das emissões de CO₂ dos veículos comerciais ligeiros novos. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0253&from=EN> > . Acesso em: 17 março 2016.

EUR-Lex. *Regulamento (UE) no. 421/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014*, que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade com vista à execução, até 2020, de um acordo internacional que aplique às emissões da aviação internacional uma única medida baseada no mercado global. Disponível em < https://www.apambiente.pt/_zdata/DPAAC/CELE/Regulamento_421_2014_PT.pdf > . Acesso em: 17 nov. 2015.

EUROBARÔMETRO. European Employment and Social Policy Report. *Special Eurobarometer 316*, set. 2009. Disponível em < http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_316_en.pdf > . Acesso: 17 dez. 2012.

EUROBARÔMETRO. The Europeans in 2009. *Special Eurobarometer 308*, jul. 2009a. Disponível em < http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_308_en.pdf > . Acesso: 17 dez. 2012.

EUROPEAN PARLIAMENT LEGISLATIVE OBSERVER. *Selected Topics*. Disponível em < <http://www.europarl.europa.eu/oeil/themes/list.do> > . Acesso em: 18 ago. 2013.

MAMEDE, Anna Paula Ribeiro Araujo. *Procedimentos democráticos, resultados conservadores? Os novos poderes institucionais do Parlamento Europeu e a Política Migratória Europeia após o Tratado de Lisboa*. Belo Horizonte, 2014. 130 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), 2014.

MARELLI, Enrico; PATUELLI, Roberto e SIGNORELLI, Marcello. Regional Unemployment in the EU before and after the global crisis. *Post-Communist Economies*, vol. 24, n. 2, 2012, p. 155-175.

MATHIJSEN, Pierre. *A Guide to European Union Law, as amended by the Lisbon Treaty*. 10^a ed. Londres: Street and Maxwell, 2010.

McELROY, Gail; BENOIT, Kenneth. Party Groups and Policy Positions in the European Parliament. *Party Politics*, vol. 13, n. 5, 2007. Disponível em < <http://ppq.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/1/5> > . Acesso em: 20 fev. 2013.





- McELROY, Gail; BENOIT, Kenneth. Policy positioning in the European Parliament. *European Union Politics*, vol. 13, n. 1, 2011, p. 150-167. Disponível em < <http://eup.sagepub.com/content/13/1/150.full> > . Acesso em: 18 jun. 2013.
- PARLAMENTO EUROPEU. *Fichas técnicas sobre a União Europeia – Política ambiental: princípios gerais e quadro de base*. Disponível em < http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html > . Acesso em: 20 fev. 2015.
- PARLAMENTO EUROPEU. *Processo legislativo ordinário*. Disponível em < <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html> > . Acesso em: 10 jan. 2015a.
- PARLAMENTO EUROPEU. *Sobre o Parlamento – Poderes e procedimentos*. Disponível em < <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/20150201PVL00004/Poderes-legislativos> > . Acesso em: 14 jan. 2015b.
- PARLAMENTO EUROPEU. *Resultado das eleições europeias de 2014*. Disponível em < <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pt/election-results-2014.html> > . Acesso em: 10 fev. 2015c.
- PARLAMENTO EUROPEU. *Plenário*. Disponível em < <http://www.europarl.europa.eu/plenary/pt/home.html> > . Acesso em: 20 jan. 2016
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- SCHAIN, Martin. *The Politics of Immigration in France, Britain and the United States: a Comparative Study*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. *Versão Consolidada*. Disponível em < <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:pt:PDF> > . Acesso em: 13 set. 2011
- TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: Escolha racional no campo da política comparada; Tradução Luiz Paulo Rouanet*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- TSEBELIS, George e GARRET, Geoffrey. Legislative Politics in the European Union. *European Union Politics*, vol. 1, n. 9, 2000. Disponível em: < <http://eup.sagepub.com/cgi/content/abstract/1/1/9> > . Acesso em 02 set. 2013.
- UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa: a Europa rumo ao século XXI*. Disponível em < http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_pt.htm > . Acesso em: 05 Jan. 2013.





Is there a Brazilian solution for every African problem? Brazilian Health Cooperation in Angola (2006-2015)

Existe uma solução brasileira para cada problema africano? A cooperação brasileira em saúde em Angola (2006-2015)

DOI: 10.21530/ci.v11n2.2016.561

Paulo Esteves¹
João Moura Fonseca²
Geovana Zoccal Gomes³

Abstract

The international system in general, and the international cooperation for development specifically, have been through important changes in the last decades. The emergence of South-South Cooperation (SSC) has become a trending topic among academics, practitioners and policy-makers. The assumption that the common problems and shared experiences of countries in the global South would make SSC more legitimate and perhaps more effective is frequently mentioned, as a former Brazilian minister of foreign affairs once said, “for every African problem there is a Brazilian solution”. This paper challenges this assertion synthesizing key findings, contextual information and analysis required for understanding Brazil’s engagement in Angola, within the sector of public health, from 2006 to 2015.

Keywords: South-South Cooperation; Brazil; Angola; Public Health.

Resumo

O sistema internacional em geral, e especificamente o sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento, passaram por importantes mudanças nas últimas décadas. A emergência da Cooperação Sul-Sul (CSS) tem tido atenção crescente entre acadêmicos,

1 Professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

2 Banco Mundial – Moçambique.

3 Doutoranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Artigo recebido em 05/10/2016 e aprovado em 15/11/2016.





profissionais e *policy-makers*. Frequentemente o pressuposto de que problemas comuns e experiências compartilhadas entre países do sul global define a CSS como mais legítima e possivelmente mais efetiva, como disse um ex-Ministro de Relações Exteriores do Brasil, “para cada problema africano existe uma solução brasileira”. Esse artigo desafia essa afirmativa sintetizando conclusões importantes, informação e análise contextual necessárias para compreender o engajamento brasileiro em Angola, no setor da saúde, entre os anos de 2006 e 2015.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul; Brasil; Angola; Saúde Pública.

Introduction

South-South Cooperation (SSC) has become a trending topic among academics, practitioners and policy-makers (BESHARATI; ESTEVES, 2015). Three sets of assumptions underpin the analysis of South-South Cooperation in general, and of Brazilian cooperation in particular, namely that: (i) the shared experiences of countries in the global South reveal important differences in regards to practices of South-South providers *vis-à-vis* Northern donors; (ii) the uniqueness of SSC rests on the principles it stands for, which are allegedly sharply different from the ones shared by traditional donors; and (iii) the volume of resources channelled through South-South cooperation, although currently modest, is about to see significant increase.

This paper discusses the first assumption, which relates to the frequently purported maxim that the common problems and shared experiences of countries in the global South would make SSC more legitimate and perhaps more effective⁴. As a former Brazilian minister of foreign affairs once said, “for every African problem there is a Brazilian solution” (AMORIM, 2016). This paper challenges this assertion through the presentation of findings from the Brazil SSC project⁵.

4 For a comprehensive discussion on this assumption, see Cesarino (2013)

5 The project, conducted by the BRICS Policy Center from September 2013 to February 2015, aimed to analyse Brazilian development cooperation practices in Africa within the broader context of the BRICS’ growing presence on the continent. The project investigated the impacts of Brazil’s role in the fields of agriculture and public health, on both Brazilian cooperation agents and on a variety of local stakeholders. Geographically, the project focuses on two countries where Brazil has been rapidly expanding its engagement and cooperation programmes: Angola and Mozambique. The framework approach was used as the methodological strategy. A field research and the organization of a validation workshop conducted in Angola allowed the team to interview more than 20 people in Luanda, including representatives from multilateral and bilateral donor agencies, academia, civil society, and the national government, in addition to representatives of the Brazilian government. Due to the sensitive content of the interviews, it was agreed that no interviewee or institution would be directly identified. Also, the team had many opportunities to conduct additional interviews in Brazil.





The objective of this article is to synthesize key findings, contextual information and analysis required for understanding Brazil's engagement in Angola, as well as basic information on Brazilian projects under execution during the time the fieldwork was carried within the sector of public health. Very little on Brazilian development cooperation in Angola seems to have been produced by other research projects, which highlights the importance of this article. Information gathered, including additional interviews with implementing and coordinating institutions in Brazil, will also feed into deeper analysis in future publications. The article sets out by presenting a contextual analysis, going briefly through Angola's recent historical trajectory, and state-society relations in the country in light of traditional development cooperation. Brazilian relations with Angola are subsequently discussed, which provides a background for subsections on health cooperation and a case study on the PROFORSA project. Based on the analysis of health cooperation between Brazil and Angola, this article tries to show that the supposed similarities among developing countries were rarely found in the field. The South-South Cooperation characteristics are largely dependent on the beneficiary country's context, as the Angolan case has shown. Indeed, in Angola, where the political elite holds control of the country's development agenda, the fieldwork indicated important resistances against some of the Brazilian technical cooperation projects.

Context

*Independence and Civil War*⁶

As soon as the Portuguese left Angola in November 1975, disagreements between different national liberation movements who had been fighting for independence led to a protracted civil war. MPLA (Popular Movement for the Liberation of Angola) managed to become the dominant political faction, promoting economic reforms based on its Marxist-Leninist ideals. José Eduardo dos Santos was appointed President in 1979, after the death of Agostinho Neto. Subsequent attempts to achieve lasting peace between MPLA and UNITA (National Union for the Total Independence of Angola) were unsuccessful.

⁶ Main sources used to develop the historical segments include Durost Fish (2002) and UNESCO et al. (2010).





Vast volumes of development cooperation resources provided by United Nations agencies, bilateral donors, international NGOs and religious organisations were directed towards Angola during the civil war. Those were primarily aimed at emergency and humanitarian objectives, often reaching beyond government-controlled areas. The availability of funds gave rise to the establishment of a number of international and national civil society organisations in the country. In addition to providing funding, international agencies played a significant role in facilitating the safe mobility of development workers through war zones⁷.

Angola's civil war ended with the killing of Jonas Savimbi, UNITA's leader, by government troops in 2002. The war resulted in at least 500 thousand Angolan deaths. More than one third of the country's population were forcibly displaced (POLGREEN, 2003). While the death of its leader left UNITA in disarray (CAUVIN, 2002), opposition would frequently arise from inside the government, and the threat of a new civil war was always a concern for the Santos regime. Such political considerations played an important role in guiding the government's domestic and international engagement. According to the World Bank (2005), the post-war budget "reflect[ed] political choices still concerned with the prevalence of a wartime budget".

Mistrust and plotting⁸ were deeply rooted features in Angola's political system, and the Santos government attempted to stifle internal disputes and secure its position by expanding the role of the state rather than reducing it (POWER, 2012). When Angola turned to traditional donors for reconstruction funds after the civil war, it faced various conditionalities. These included, for example, the establishment of a monitoring mechanism to assess government performance for a period of three semesters before the country became eligible for renewed financial support. The government was not willing to relinquish its autonomy on policy formulation and implementation in exchange for assistance. As a result, International Financial Institutions (IFI) did not provide the large quantities of funds required for reconstruction and development. The reluctance of donors to participate in Angola's donor conference, a priority initiative for the government after the end of the civil war, continues to be a source of resentment for the government of Angola (GoA). It is relevant to notice that the oil production was a key factor increasing GoA's bargaining power toward traditional donors,

7 Anonymous interview carried out in Luanda in September 2014.

8 As exemplified by the wide restructuring of the security apparatus after Miala, Santos's head of foreign intelligence, was sacked in 2006 for engaging in "activities against the president" (JORNAL DE ANGOLA 2007 *apud* 2008).





enabling the government to refuse conditionalities traditional donors tried to impose (FERREIRA, 2005).

Despite impressive economic growth during the last decade, 30.6% of Angolans live below the national poverty line⁹. Wealth is unequally distributed among its 20.8 million citizens (2012), with economic growth benefits are mostly restricted to the top 5% of the population and 0.18% of the country's territory (CENTRO DE ESTUDOS DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA, 2011). Angola's gini coefficient is 0.586, one of the highest in Sub-Saharan Africa (WORLD BANK, 2016a). Notwithstanding the harsh circumstances inextricably linked to more than 25 years of civil war, Angola is today a functioning state that is not dependent on foreign aid. Paradoxically, the same war that destroyed the region's infrastructure, killed at least half a million people, and displaced another four million, also enabled the development of a sense of national identity and allegiance to the state, facilitating large-scale indigenous capital accumulation (MALAQUIAS, 2007).

Dependence on Aid and Oil

As previously discussed, after the end of the war the convening of a donors' conference, aimed at raising funds and establishing commitments for the reconstruction of Angola's infrastructure and economy, stood as one of the government's priority initiatives. The failure of the IMF and the GoA to reach an agreement, prompted by different views on governance and transparency, as well as donor concerns over incompatible sets of statistics, were significant obstacles to the conference¹⁰. With no substantial concessions from either side, the conference was repeatedly delayed over the years, never actually taking place. Additionally, the GoA never got the "seal of approval that could then make them eligible for debt rescheduling through the Paris Club" (BRAUTIGAM, 2009, 274). According to more than one informant, many of the GoA's senior officials exhibit to this day great resentment against Northern donors for "not helping Angola in times of need"¹¹.

Some regard this dispute as triggering closer China-Angola relations, since it was at that time that Southern countries, particularly China, began to consolidate

⁹ National estimates are based on population-weighted subgroup estimates from household surveys. Source: World Bank, 2016b.

¹⁰ See Misanet, Angola Peace Monitor, Afrol News (2003).

¹¹ Anonymous interview carried out in Luanda in September 2014.





their foothold in Angola. One informant reported that, when discussing China-Angola relations, more than once he had heard from senior officials at the GoA that “when you are drowning, it doesn’t matter who is throwing you the life jacket”. Angola’s increased oil production and the discovery of new oil fields, the then rising oil prices in the international market, and China’s “go out” policy lined up to boost bilateral relations.

Endeavouring to rebuild the country’s war-torn infrastructure, Angola has since invested heavily in its partnership with China¹². In exchange for guaranteed oil supplies, Angola has gained access to multi-billion dollar Chinese credit lines. Meanwhile, Angola surpassed Saudi Arabia as the largest supplier of oil to China both in 2006 and 2010, and has become China’s main trade partner in Africa, with bilateral trade reaching US\$ 24.6 billion in 2010 (POWER, 2012). The deepening of these relations between credit-hungry Angola and oil-starved China has enabled Angola’s government to carry out its development policies without promoting the broad institutional reforms imposed by donors and IFIs in other African countries, such as Mozambique and Uganda (GIROD, 2008).

State-society relations and traditional development cooperation in Angola

Vast fluxes of development cooperation provided by United Nations agencies, bilateral donors, international NGOs and religious organizations shifted towards Angola during the civil war. Those were primarily geared towards emergency and humanitarian objectives, and often got to places virtually unreachable by government actors. The availability of funds enabled a mix of international and national civil society organizations to emerge and grow in Angola. Besides providing funding, international agencies played a significant role in facilitating safe mobility of development workers within war zones¹³.

12 The oil-backed loan that China provided to Angola in 2004 is often depicted as an alternative that enabled the African country to dismiss reforms supported by the IMF, which, allegedly, would have led to greater governance in Angola, if implemented. With some nuances, this also represented the view of most interviewees. Brautigam convincingly argues, however, that the Chinese government did not do anything that Western banks such as BNP Paribas, Commerzbank, Société Générale, Barclays or Standard Chartered were not doing before or after the Chinese deal. The difference was that Chinese conditions were significantly more favorable to Angola, including smaller interest rates and larger grace and repayment periods. Moreover, Angolans later managed to pay their debts with revenue from the booming oil industry, increasing their transparency in the meantime (BRAUTIGAM, 2009, 273-277).

13 Anonymous interview carried out in Luanda in September 2014.





After the end of the war, many civil society organizations disappeared with the retraction of traditional development cooperation in Angola following the end of the civil war. Not only were they fund-starved, but they also had to cope with rising costs and more strict government regulations. This trend was particularly evident in Luanda, where significant numbers of people had moved in search of security during the conflict years¹⁴. Due to especially high costs in Luanda, some NGOs also relocated their headquarters to Benguela. More manageable direct expenses came at significant operational costs and difficulties, since Luanda remained the country's administrative centre.

Additionally, Angolan interviewees often pointed out the regulatory framework pertaining to associations, including the law of associations – “Law n. 14/91 of May 11th” (GOVERNMENT OF ANGOLA, 1991) – as another driver of the reduction in the number of civil society organizations during the post-War years. Related obstacles mentioned by some informants included the difficulties in receiving foreign funds, as well as the substantial limitations to institutional autonomy imposed on organizations registered as “associations of general interest”. As a result, most interviewees characterized Angolan civil society as small, with capacity concentrated in a handful of organizations, and non-independent, with many of the more vocal organizations being linked to MPLA, the ruling party. However, the same interviewees pointed out significant progress in the past 3-5 years, due to parallel positive developments in democratic governance and transparency.

The GoA is increasingly active within the region, and plays important roles in regional bodies such as the African Union (AU), the New Partnership for Africa's Development (NEPAD), and the Southern African Development Community (SADC). The document Angola 2025 establishes the country's long-term vision, being carried out in the medium-term through the National Development Plan 2013-2017, the first national development plan elaborated under the new Angolan Constitution, in 2010 (MPDT, 2012). The Plan defines the following six broad national objectives: 1) preserving national unity and cohesion; 2) securing the basic principles necessary for development¹⁵; 3) improving quality of life; 4) engaging youth in active life; 5) strengthening private sector development; and 6) promoting the competitive insertion of Angola in the international context.

14 Anonymous interview carried out in Luanda in September 2014.

15 Defined as the preservation of macroeconomic stability, promotion of national population policy, promotion of an active employment and national human resource valorization policy, increasing productivity and transforming, diversifying and modernizing the country's economic structure.





**Box 1 – Angola’s National Development Plan 2013-2017:
objectives and priorities for the health sector**

Objective	Priorities
To sustainably promote Angolan population’s sanitary state, guarantee the population’s longevity, supporting less favoured social groups and contributing to the fight against poverty	1. To increase life expectancy at birth
	2. To improve the Human Development Index and the Millennium Development Goals
	3. To reduce maternal, child and youth mortality, as well as morbidity and mortality under the national nosology framework
	4. To improve the organization, management and functioning of the National Health System, through directing necessary funds and adopting norms and procedures aimed at improving the efficiency and quality of NHS’ response
	5. To improve health care services in the areas of promotion, prevention, treatment and rehabilitation, reinforcing the articulation between primary care and hospital care.
	6. To participate in the transformation of social determinants of health and promote national and international partnerships aimed at reducing maternal and child mortality and strengthening the programmes of fight against major endemics
	7. To improve health care services in the areas of promotion, prevention, treatment and rehabilitation, reinforcing the articulation between primary care and hospital care
	8. To adequate human resources to objectives and goals, and adopt new health technologies
	9. To develop the capacity of individuals, families and communities for the promotion and protection of health
	10. To monitor and assess the performance of the sector through SIS and special studies

Source: Angola’s National Development Plan 2013-2017 (MPDT, 2012).

The National Development Plan 2013-2017 reveals a robust, modernizing conception of development, with significant emphasis placed on economic growth. However, despite the substantial growth rates of Angola in the last few years, social indicators remain generally low. Life expectancy at birth in Angola (51 years) is below the average for sub-Saharan Africa, and 36.6% of the population still lives below the national poverty line¹⁶.

This context points to both the potential and challenges for development cooperation. While it is safe to assume that development cooperation funds will continue to play a marginal role in the country’s Gross National Income – the

¹⁶ Source: World Bank Data (2016c).





current total of US\$ 200 million of net ODA (2011) encompasses less than 0.3% of the country's GNI – it could also play an important role in improving social indicators as well as reducing poverty and inequality.

Among OECD's Development Assistance Committee donors, the United States is by far the largest in terms of gross Official Development Assistance (ODA) – totalling approximately US\$ 63 million between 2010-2011. European Union institutions (US\$ 26 million), Japan (US\$ 25 million), South Korea¹⁷ (US\$ 18 million) and Portugal (US\$ 18 million) are also significant donors. Donor's ODA is primarily directed to Angola's social sectors, particularly education, health and population¹⁸.

As with civil society organizations and donors, budgets of United Nations agencies in Angola were significantly reduced over the past decade, which contributed to a redefinition of scope of action in light of the GoA's demands and needs. As shown in Table 2, UN agencies' efforts are concentrated in the GoA's institutional and human capital development, particularly through the provision of targeted technical assistance.

Initiatives of UN agencies are based on the UN Development Assistance Framework in Angola (UNDAF-Angola). UNDAF-Angola aims to harmonize and integrate the UN system at a country level. The new UNDAF has not yet come to fruition. UNDAF 2009-2013 prioritizes 4 support areas, highlighted by outcome in Table 2. The World Bank Group (WBG) has similarly redefined its strategic engagement in Angola. Following a decade of ill-established relations with the GoA, the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), International Development Association (IDA), International Finance Corporation (IFC) and the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) have released in August 2013 a joint country partnership strategy for 2014-2016¹⁹.

17 It is noteworthy that, although a DAC member, South Korea considers itself a South-South provider.

18 According to the OECD, population sector activities typically include population/development policies, census work, vital registration, migration data, demographic research/analysis, reproductive health research, as well as other unspecified population activities (OECD, 2015)

19 The World Bank's institutional engagement in Angola was renewed with an Interim Strategy Note that accounted for the period of 2003-2005, focused on macroeconomic stability programmes and disarmament, demobilization and reintegration efforts. Many interviewees mentioned that the GoA nurtured some frustration with the World Bank during the first half of the 2000s, mainly due to the perception that the international institution had not pushed strongly enough for the organization of a donor's conference, as it was expected by the national government. Subsequent attempts, supported by the World Bank, to constitute a formal development partners' coordination structure in Angola were allegedly watered down by the Ministry of Planning. Two other Interim Strategy Notes were developed for 2005-2007 and 2007-2009. With significant socioeconomic improvements enabled by the development of the extractive industries in Angola, the World Bank decided to formalize a





Box 2 – UNDAF 2009-2013: Support areas and outcomes

Support area 1: Governance, Justice and Data for Development	UNDAF outcome 1: National Institutions responded to the needs of the whole population, including the poor and most vulnerable and at the same time national and local public institutions were strengthened, as well as community engagement, civic participation towards social cohesion, national reconciliation and the empowerment of women
Support area 2: Social Sectors	UNDAF outcome 2: Increased and more equitable access to integrated social services at national and sub-national levels with emphasis on MDGs
Support area 3: HIV & AIDS	UNDAF outcome 3: Strengthened national institutional and technical response to HIV and AIDS to accelerate progress towards universal access to prevention, treatment, care and support as a step on the road to the achievement to the MDGs by 2015, and to eradicate stigma and discrimination, and to meet the epidemic’s multigenerational challenge
Support area 4: Sustainable Economic Development	UNDAF outcome 4: National and decentralized institutions strengthened integrated rural development guaranteeing food security based on environmental protection of natural resources and the management and adaptation to climate change

Source: UNDAF Angola 2009-2013 (UNDAF, 2009)

As it has appeared in the World Bank’s Country Partnership Strategy 2014-2016, the general perception among interviewees was that the GoA has been maintaining a “strong record of own-management of its development agenda” (WORLD BANK, 2005, p.18). As such, both bilateral and multilateral development partners, with few niche-related exceptions, have to play by the GoA’s rules if they wish to participate in development policy formulation and implementation. This is in many ways a result of GoA’s not so “new-found sense of political and economic leverage” (CORKIN, 2008), which has been intrinsically linked with the development of the oil and extractive industries in the country. Moreover, the oil and extractive industries have attracted both traditional and emerging powers willing to take part in the expansion of these economic sectors. Even though the GoA is still highly dependent on natural resources and international commodities prices, when compared to other settings, such as Mozambique, oil and natural

clearer country strategy for the following years. An informant pointed out that the World Bank, after conducting an assessment of the credit situation in Angola, also ended up agreeing with the idea of having one country partnership strategy for the World Bank Group, which came into effect in August 2013, accounting for the period 2014-2016.





resources dependency has distinctive effects on how the actors posit themselves within the development field. Hence, while aid dependency in Mozambique has been contributing to limiting national ownership, oil dependency in Angola has enabled the Government to take over its development agenda, despite the negative short and medium-term effects on wealth concentration and democratic consolidation. Furthermore, as discussed below, the growing emerging powers' foothold in Angola has enhanced the GoA's capacity to carry out development policies and programs.²⁰

Brazil-Angola development relations

Relations between the regions that would, eventually, become Brazil and Angola date back to the XVII century. Brazil was the first Western nation to recognize Angola as a sovereign country, in 1975, a fact that is regularly remembered by Angolan senior officials in mid and high-level meetings. The Brazilian embassy to Angola was formally created in the same year.

Brazil's national development bank (BNDES) funds several projects carried out by Brazilian companies in Angola, particularly in the infrastructure sector. Banks such as Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil and Bradesco are also present in the country. Like China, the Brazilian government also uses commodities and raw material as credit guarantees (GARCIA; KATO; FONTES, 2013).

Angola is the main target of Brazilian investments in Africa. Currently, Brazil ranks 4th in Angola's top import countries and 19th as Angola's top export destinations (WALDERSEE, 2015). For Brazil, trade with Angola represents 0.4% of its total foreign trade. According to APEX, Brazil has been benefiting significantly from Angola's growth. Bilateral trade between Brazil and Angola grew significantly between 2000 and 2010, reaching an all-time high in 2008 of US\$ 4.21 billion. Brazil's leading export sectors to Angola in 2010 were production and packing of meat and fish (23.7%) and the manufacturing and refining of sugar (13.0%). Main Brazilian imports from Angola in the same year were oil and natural gas

20 This contextual analysis does not imply, however, that Angola is achieving better development outcomes than aid dependent countries like Mozambique. Rather, the oil and natural resources dependency very often stresses the negative impacts of focusing on static comparative advantages and the consequent economic concentration around specific sectors.



(73.7%) and oil-derived products (25.9%)²¹. From 2009-2013, Brazilian exports to Angola were reduced by 4.6% and imports increased by 427.6%, which indicates a transformation of the trade balance in favour of Angola.²²

Angola is also a relevant destination for Brazilian private companies' investment. In fact, Angola concentrates the highest number of Brazilian small and medium enterprises in Africa. Furthermore, BNDES has disbursed US\$ 2.8 billion for private investments in Africa since 2007, of which Angola has received 96% (WALDERSEE, 2015). Table 3 presents some of the main projects carried out by Brazilian transnational companies in Angola and figure 1 locates the projects in Angola's map.

Figure 1: Brazilian infrastructure projects in Angola



Source: Waldersee, 2015

21 Apex Brasil Website, 2014

22 MDIC, 2014



Box 3: Brazilian transnational companies in Angola

Company	Present since	Sector	Activities
Petrobras	1980	Energy / Oil&Gas	Exploration of oil and biofuels. Partner in 6 oil blocks and operator in 4. Since June 2013, Petrobras acts in a joint venture with BTG Pactual Bank (50% each) worth US\$1.5 million for oil and gas exploration in several African countries, including Angola.
Vale	2005	Mining	Joint venture with Genius for mineral excavation (primarily nickel and copper) and research.
Andrade Guterres	2005	Construction / Infrastructure	Works in partnership with Zagope Construções e Engenharia, a Portuguese subsidiary, to gain access to EU finances. It has constructed various roads and the express highway between Luanda and Viana to the International Airport of Luanda. Renovation of the International Airport of Lubango. Extended contracts for rehabilitation of Container Terminal in Luanda Port in 2011.
Camargo Corrêa	2005	Construction / Infrastructure	Construction of Uige-Maquela road. Partners with Escom, a Portuguese firm, and Gema, an Angolan firm, in constructing a cement factory in Benguela.
Odebrecht	1984	Construction / Infrastructure / Agriculture / Energy / Retail/ Real State	Holds 25 contracts in the country in real estate, biofuels, minerals, agribusiness, and energy. Highlighted examples: Construction of Capanda Hydroelectric Dam in Malange. Hydroelectric project in Cambambe. Owns 40% of Biocom, Angolan bioenergy firm (ethanol), and 20% of Sonangol. SENAI does training programs for Biocom, for example. Runs Nosso Super supermarket chain in joint venture with Angolan government, with 37 shops in the country. An agribusiness project that may be highlighted is the Farm Pungo a Ndongo (or Pungo Andongo). Odebrecht is responsible for the management of agroindustrial production, construction of factories and capacity building. Embrapa-Africa participated in experiments with varieties of corn, black beans, rice and soy.
Engevix	2005	Energy	Works in partnership with Angolan group Genius. Environmental engineering, electricity generation and distribution, involved in Cambambe hydroelectric project in Cuanza Norte.
Fidens	2009	Construction / Infrastructure	Construction of runways at Catoca airport, Luanda Sul.
Asperbras	2007	Real State / Infrastructure	Involved in Special Economic Zones in Viana, Catete, Huambo, Negage, M'Banza Congo. Construction of real estate and residential condominiums, irrigation systems, and commercial vehicles.
Queiroz Galvão	2005	Real State / Infrastructure	Real estate, roadwork construction and renovation.
Stefanini	2004	ICTs	Technology and information industries.

Source: Veitas and Aboim (2012); Institutional websites





Brazil's development cooperation with Angola dates back to the civil war period, focused then on professional development and vocational training. Inaugurated in 1998 with support from Brazil's SENAI (*Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial*- National Service for Industrial Training), the CFPC (*Centro de Formação Profissional do Cazenga* – Cazenga Center for Professional Training), located on the outskirts of Luanda, trains around 2,500 professionals yearly. Today cooperation sectors range from sports to fire fighting²³. Embrapa and Fiocruz also respectively implement agricultural and health projects in the country.

In 2012, Angola occupied the 10th position in terms of volume of technical cooperation received from Brazil, and it received the second least when compared to other developing countries in the Community of Portuguese Language Countries (CPLP) (ABC; IPEA 2016). According to Brazilian informants, Brazil's bilateral cooperation with Angola would be characterized by low performance, allegedly related with factors such as difficulties in dialogue with Angolan counterparts, low decision-making power of executing agencies, and high rates of turnover among local coordinators.

Brazilian development cooperation in the health sector

Brazilian-Angolan development cooperation in the health sector begun in 1996 when the Brazilian Cooperation Agency (ABC) organized a mission with health experts to discuss prospective projects in strategic areas already defined within the CPLP. Since then, governments from Portuguese speaking countries in Africa, Angola included, have demanded support for their own national health systems. Table 4 presents the projects listed at ABC website.

23 Information available at Brazilian Embassy in Luanda (MRE, 2016).





Box 4: Brazilian-Angolan cooperation projects in the health sector (2006-2014)

Project	Partners	Period	Brazilian Institutions
Assessment of Angola's need in the areas of malaria, family health, nutrition, health surveillance and milk bank.	Brazil and Angola	10/05/2006 – 20/06/2006	Ministry of Health (MH)
Support in structuring the network of health sector libraries in Angola and Mozambique.	Brazil, Angola and Mozambique	16/02/2007 – 16/04/2007	Fiocruz/MH
Support to Angola's health system.	Brazil and Angola	10/09/2007 – 11/09/2008	Fiocruz/MH
Nursing course – human resources training program for the Josina Machel Hospital – Luanda.	Brazil and Angola	4/10/2007 – 02/12/2007	University of São Paulo (USP)
Hospital administration course – human resources training program for the Josina Machel Hospital – Luanda.	Brazil and Angola	20/11/2007 – 20/01/2008	Hospital Santa Cruz – HSC/SP
Mission of the Pastoral Care of Children for development and detailing of technical cooperation projects.	Brazil and Angola	3/1/2008 – 26/02/2008	Farmanguinhos/ Fiocruz
Laboratorial analysis course – human resources training program for the Josina Machel Hospital – Luanda.	Brazil and Angola	1/2/2008 – 15/05/2008	Brazil – BRA
Radiology technical course – human resources training program for the Josina Machel Hospital – Luanda.	Brazil and Angola	11/2/2008 – 11/05/2008	State University of Campinas (UNICAMP)
II Hospital administration course – human resources training program for the Josina Machel Hospital – Luanda.	Brazil and Angola	23/07/2008 – 23/12/2008	
XIII International course on tropical diseases – (JFY2008)	Brazil and Angola	1/10/2008 – 20/12/2008	Pernambuco Federal University (UFPE)
Study mission on the Unified Health System for Portuguese speaking countries.	Brazil and Angola	4/11/2008 – 30/12/2008	MH
Mission for Project detailing for follow-up and extension of support to Angola's health system.	Brazil and Angola	24/01/2009 – 24/03/2009	Fiocruz/MH
Mission to Angola to finalize and sign cooperation projects.	Brazil and Angola	8/2/2010 – 01/04/2010	
Joint mission to elaborate and discuss the project for Development of Human Resources in Angola's Health Services.	Brazil, Japan and Angola	1/6/2010 – 01/07/2011	MH
Pilot project in sickle cell disease.	Brazil and Angola	23/06/2010 – 30/08/2015	MH
Support to Angola's Health System – Phase II.	Brazil and Angola	23/06/2010 – 30/08/2016	Fiocruz/MH
II International Training Course for health promotion, local development and healthy cities.	Brazil, Angola (scholarship holder countries)	19/08/2010 – 19/10/2010	
Prospection mission for Human Milk Bank project in Angola.	Brazil and Angola	17/01/2011 – 17/12/2011	Aisa – MH
PROFORSA – Project for strengthening health systems through Human Resource Development in Josina Machel Hospital and other health services and revitalization of primary health care in Angola.	Brazil, Japan and Angola	1/7/2011 – 01/08/2014	Fiocruz/MS/ UNICAMP

Source: ABC website, access on Aug./2015.





During the 1990's the emphasis was on training and capacity building. After ten years, CPLP health ministries were able to set up a strategic plan (2009-2012) for the health sector. The strategic plan had as its main objective strengthening national health systems in order to assure universal access to quality health services²⁴. The plan encompassed seven strategic axes and four structuring networks. Besides the structuring networks established within CPLP's health plan, Brazilian Health Ministry and FIOCRUZ expanded to African countries the Human Milk Bank Network. When compared with Mozambique, the Angolan case shows its problematic engagement in CPLP's strategic axis and structuring networks. Table 5 presents CPLP's strategic axes, and a comparison between Angola and Mozambique, both in terms of projects developed with Brazilian agencies in these two countries, and their participation within the structuring networks.

Box 5: CPLP's Strategic Axes and structuring networks and Brazilian SSC projects in Angola and Mozambique

CPLP's strategic axes (SA) and structuring networks (SN)	Brazilian SSC projects within CPLP's Strategic Axes		Engagement in Structuring Networks	
	Angola	Mozambique	Angola	Mozambique
SA1 – Training and development of health workforce	X	X		
SA2 – information and communication in health		X		
SA3 – research in health		X		
SA4 – development of the health-industrial complex		X		
SA5 – epidemiological surveillance and monitoring of health situation		X		
SA6 – emergencies and natural disasters				
SA7 – promotion and protection of health	X	X		
SN1 – national health institutes				X
SN2 – national schools of public health			X	X
SN3 – health technical schools			X	X
SN4 – technical centres of installation and maintenance of equipment				X

Source: The authors, based on Buss, Ferreira and Hoirisch (2011)

²⁴ For more information, see: CPLP's Strategic Plan for Health Cooperation (CPLP, 2009).





According to a document provided by the Embassy of Brazil in Luanda during one of the interviews, referring to July 2013, there were only two bilateral cooperation projects being executed in Angola in the area of health – Pilot Project in Sickle Cell Disease and the Phase 2 of Capacity Development for Angola’s Health System Project. These projects were also the only ones listed as being under execution on the ABC website.

Despite the “under execution” status attributed to the projects, correspondence exchanged with Brazil’s Ministry of Health in September 2014 on the sickle cell disease project noted that there was several inconsistencies in project execution, insinuating that the project had been finalized without partners having completed previously agreed activities. The second mentioned project also seems to have been finalized, though no involved Angolan party in Luanda was available for comment.

Additionally, it is not unlikely that, as in many other countries, technical cooperation projects under negotiation in Angola were stopped due to the severe budget cuts in both Brazil’s Ministry of Foreign Affairs and ABC. The following subsection discusses specifically PROFORSA, Brazil’s most well-known health project in Angola, highlighting some of its successes and challenges.

PROFORSA

PROFORSA was a 3-year triangular cooperation initiative involving Brazil, Japan and Angola aimed at strengthening individual, institutional and systemic capacity in the Angolan health sector. It was found to be the most well known among Brazil’s health cooperation projects in Angola, although specific knowledge about the project varied significantly across health sector stakeholders.

The origins of PROFORSA are related to the intersection between UNICAMP’s cooperation – ongoing since 2004 in the area of capacity development for Angolan tertiary health workers – and JICA’s efforts to develop capacity at Josina Machel Hospital in Luanda. JICA’s project involved both the infrastructural rehabilitation of the Hospital, and targeted health trainings activities for employees. Japan’s bilateral agency engaged Brazilian teams to carry out trainings, including through its Third Country Training Program (JICA-TCTP), due to the large benefits related to improved communication in the Portuguese language. Additionally, the coordinator of UNICAMP’s referred cooperation programme was a Brazilian infectious disease





specialist of Japanese descent, a factor that appeared in interviews as an enabler of further approximation between JICA and Brazilian counterparts.

Both formal and informal assessments of such initiatives highlighted access to and quality of primary health care as key issues to be addressed in improving Angola's health system and indicators. These issues manifested themselves in the vast number of unnecessary referrals of patients to central hospitals, which, consequently, overloaded central parts of Angola's health system. This overarching diagnosis served as basis for the design of PROFORSA.

Table 1: PROFORSA's initial budget

Country	Share (US\$ / %)	
Brazil	970,415	24 %
Japan	2,500,000	61 %
Angola	630,000	15 %
Total	4,100,415	100%

With the formulation of PROFORSA as a triangular cooperation project in 2011, Fiocruz, through Joaquim Venâncio Polytechnic School of Health (EPSJV/Fiocruz) and Sergio Arouca National School of Public Health (ENSP/Fiocruz), became the lead institution in the project's primary health component. The project targeted capacity development at four health reference centres²⁵ in Luanda, chosen due to their strategic location and high number of referrals to central hospitals. The tertiary component, led by UNICAMP, particularly through Hospital Sumaré in Brazil, and JICA, focused on improving the organization of hospital services and nursing care, in areas such as neonatal and women's health, at both Josina Machel Hospital and Lucrecia Paim Maternity.

Given that PROFORSA identified primary care and health management as the main issues to be addressed, a capacity development programme divided in 10 modules, as well as a course for specialization in management of primary health units, was developed and implemented during the 3 years of the project. During the SSC project team's visit to Luanda, PROFORSA's Angolan counterparts were implementing recommendations that responded to participatory assessments conducted during PROFORSA's execution. Interviews pointed out that these

²⁵ The health centers in Samba, Ingobota, Rangel and Ilha. According to anonymous interviews, JICA had also previously donated equipment to those same health centers.





recommendations have been generally well accepted, pertaining to basic structural issues such as the integration of registry and record systems of clinical processes. In fact, the need for integration was reemphasized by a decree issued by Angola's Ministry of Health in 2010. However, informants pointed out that the decree hadn't been implemented systematically, due in part to lack of capacity and understanding by health workers who were supposed to implement those changes about the fundamental issues at hand.

In that sense, PROFORSA was a jointly developed structuring project. The project strived to provide capacity and knowledge needed for the implementation of basic public policies across the entire health sector, including through trainings on management and organization of health and clinical process records. Its design was guided by a consensual diagnosis of systemic yet context-specific issues within Angola's health system, which had already been identified and, sometimes, targeted by public policies shown to be largely ineffective.

According to interviewees, the models of management and processes implemented were guided by decrees issued by Angola's Ministry of Health, which were regularly discussed with regulatory authorities such as the National Directorate of Public Health and the Provincial Directorate of Health of Luanda. "On the job" training with key managers was also conducted in Brazil. The informants frequently stressed that all information used as evidence for diagnosis and implementation of solutions was locally collected. Altogether, such practices would guarantee the project's national ownership and context sensitivity.

One of the informants emphasized how Fiocruz had been very apt in promoting understanding of basic issues related to Angola's health system among sectorial stakeholders. The same informant criticized other top-down initiatives, including the ones implemented through private health consultancy firms, some of which also from Brazil, which would impose new management rules, directives and practices without discussion with local health workers. The same was said to be true in relation to PROFORSA's tertiary health component. While a management system had recently been implanted in Josina Machel Hospital by a health consultancy, UNICAMP and JICA found it necessary to develop a simpler management system, discussing it with health workers at the Hospital. During project execution, some emerging demands were met with specific activities proposed and led by JICA, one of which included the "Maternal-Infant Health Notebook". This might have led to significant divergences between the Brazilian and Angolan counterparts, as highlighted below in the discussion of the project's challenges.





Besides issues related to management, participatory recommendations also highlighted poor signage at health care facilities. A task force of Angolan participants in the PROFORSA project was set up to propose changes to external and internal signage, which were brought to the Provincial Directorate of Health of Luanda for approval. During the visit of the SSC researcher to Luanda, signage changes had already been approved and were being implemented in the city.

While interviews pointed to the potentially significant and sustainable impact of gains from PROFORSA, many of the respondents also had a sizable stake in its success. Nonetheless, interviews exposed substantial challenges in the execution of PROFORSA. While interconnected, for analytical purposes, challenges may be understood in terms of three categories, related to: 1) implementation, 2) financing, and 3) political/cultural context.

Implementation challenges highlighted in interviews were mainly related to delays in the institutionalization of recommendations, attributed both to infrastructural issues that had to be overcome (e.g. creating an area for the storage and management of records in primary health units) and the lack of human resources required to carry out the transformations envisaged. There were reports of complaints, which were allegedly solved over the course of the project, related to inadequacies of the course venues at the beginning of the project, such as lack of ventilation and electricity, which hindered learning. Finally, there appeared to be significant inconsistencies in activities that should have been implemented by Brazil's Ministry of Health, including the monitoring and evaluation of PROFORSA. Further research would be required to understand the specific causes of such inconsistencies.

Financial problems were related to the Brazilian counterparts, more specifically the Brazilian Cooperation Agency. With budget cuts in Brazil's Ministry of Foreign Affairs, which significantly affected ABC's work and projects, there had to be a restructuring of responsibility for PROFORSA's third year project expenses. Most cuts were absorbed by JICA, while a smaller yet significant amount was allegedly absorbed by Angola's Ministry of Health. Interviewees reported significant discontent from JICA in regards to this financial rearrangement. While it did not affect the project in the end, one can extrapolate that many similar projects may not have succeeded without a triangular, developed country partner to absorb such budget cuts.

The political/cultural challenges highlighted by interviewees were related to the striking differences in professional practices among the Brazilian, Japanese and Angolan counterparts. While JICA seemed to emphasize thorough planning





of activities, with a somewhat rigid schedule, Fiocruz stressed the importance of getting a common diagnosis of the situations with partners. Naturally, the challenges that arise in the alignment of expectations and practices may also been seen as an opportunity for mutual institutional learning. As expected, such related problems were reportedly less obstructive towards the end of project implementation.

Finally, there were significant divergences around the “Maternal-Infant Health Notebook”, which was designed based on Japan’s experience. Despite contrary recommendations from the World Health Organization, Angola recommends that every baby be breast fed, including those with HIV-positive mothers. According to the GoA, this was required to mitigate the poor nutritional situation and high rates of under-five mortality in Angola. Both Brazil and Japan recommend artificial feeding when mothers are known to be HIV-positive. According to one interviewee, Brazil’s Ministry of Health and ABC decided not to participate after knowing that the “Maternal-Infant Health Notebook” would include Angola’s breastfeeding recommendation. According to another interviewee, the Brazilian government did not participate in the development of the tracking tool due to the perception that it would not meet Angola’s current needs, particularly in light of mother literacy issues in the country. Additionally, while a similar tool is implemented in parts of Brazil, the instrument has yet to consolidate itself as a successful national experience. The government of Brazil typically only provides technical cooperation in areas where a particular experience is shown to be successful domestically over a considerate period of time. Paradoxically, the “Maternal-Infant Health Notebook” was pointed out by many health stakeholders not directly involved in the triangular cooperation project as PROFORSA’s main result, which may be explained by the many consultations that occurred during its formulation.

Final remarks

Economic and political dependence tend to be associated with higher vulnerability and lower resiliency. While tapping on their respective comparative advantages, as well as the country’s natural and developed resource endowments, governments frequently strive to improve the sustainability of their socioeconomic systems by mitigating dependency-related risks. Yet, dependency on different resources, institutions or foreign aid, also has diverse implications to formulation,





ownership and implementation of national development policies. In that sense, managing dependencies is an important aspect of the management of development, particularly for governments of developing countries.

Angola’s socioeconomic trajectory since the late 1990s shows GoA’s prioritization of the extractive and oil industries over the attraction of foreign aid. Strict political conditionalities attached to North-South cooperation, as well the knowledge of extensive natural resources in Angola, contributed to GoA’s decision. Besides that, extractive and oil industries have attracted traditional and emerging powers willing to be part of these economic sectors expansion. Even though the GoA is still very much dependent on natural resources and commodities’ international price, oil revenues allowed the Angolan government to take on its development agenda, in spite of negative effects in short and medium terms related to concentration of wealth and democratic consolidation. Furthermore, recent presence of emerging powers in Angola has increased GoA’s capacity to conduct development policies and programmes.

Using the five fundamental principles defined in the Paris Declaration (2005) for making aid more effective within this context²⁶, it is possible to notice that Angola has high ownership of the international cooperation projects, nevertheless, low alignment and mutual accountability, as indicated in the table that follows:

Box 6: GoA and the four principles of Paris Declaration

Paris principles	GoA
Ownership	High
Alignment	Low
Harmonisation	N/A
Managing for Results	N/A
Mutual Accountability	Low

Source: Elaborated by the authors

The GoA clearly “owned”, for better or worse, its development agenda, even though ownership in Angola could be described as top-down rather than bottom-up. This is related to the absolute and relative size of development cooperation in relation to the Angola’s budget and GDP, both of which cannot be dissociated

²⁶ It is important to notice that this can be a controversial approach, as those principles were defined under OECD’s umbrella and South-South Cooperation principles do not follow this effectiveness perspective. Even so, this approach is useful to understand how the partner’s domestic dynamic impact upon development cooperation.





from the GoA's choice to pursue economic development centred on the extractive sector since the beginning of the 2000s. This assessment shows how context and particular historical paths matter when SSC projects are designed and executed.

The increasing engagement of the BRICS countries in Angola has been certainly impacting oil dependency in complex ways. When attention is devoted to Brazilian health cooperation in Angola, similarities and differences between Brazil's South-South and North-South cooperation seem to be largely maintained, in spite of the different country settings. As is the case of North-South cooperation, Brazilian development cooperation is much smaller in volume and number of projects in Angola in comparison with other CPLP countries. However, Brazil's most recent and important projects are either based on Brazilian domestic experiences, or emphasize a "structuring" dimension. The project's research shows that institutions such as Embrapa and Fiocruz also seem to be projecting their particular settings, sectorial systems and policy choices through their development projects in Angola. This move must be seen not only in light of Brazil's government more general foreign policy in that period, but also as a way to strengthen their particular institutional positions and principles that underlie their work within international and domestic fields.

The fieldwork has shown that Brazilian partners in Angola resisted against certain Angolan practices already under implementation for several years. This was clear in particularly regarding Angola's policy of mandatory breastfeeding. In this sense, Brazilian resistance would defy the SSC principle of autonomy and ownership of the GoA to decide its own path. Finally, PROFORSA does not seem to have enough recognition, contrary to the broadly known and debated Prosavana in Mozambique, to raise resistance or support from civil society, which makes it more difficult to deepen the analysis.

Even though Angola shares much of its development problems with other CPLP countries, Angola's historical trajectory and the country's political configuration this trajectory generated make the Brazilian cooperation processes to vary widely, challenging the proposition commonly defended when discussing SSC that the shared colonial past and common development problems among emerging countries distinguish SSC providers from traditional donors. At the end of the day, contrary to assumptions always taken for granted, the Angolan case is perhaps demonstrating that African problems must find African solutions.





References

- ABC; IPEA. *COBRADI 2011-2013*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- AMORIM, Celso. Brazil is too important to stay out of global issues. *Instituto Lula*. 2016. <http://www.institutolula.org/brazil-is-too-important-to-stay-out-of-global-issues-says-celso-amorim>.
- APEX BRASIL. *Perfil e Oportunidades comerciais: Angola*. 2014. Available at: <http://www2.apexbrasil.com.br/exportar-produtos-brasileiros/inteligencia-de-mercado/estudos-sobre-paises/perfil-e-oportunidades-comerciais--angola--2012>. Access on: Nov. 15th 2014.
- BESHARATI, Neissan; ESTEVES, Paulo. Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. *Contexto Internacional* (PUC Rio) 37, no. 1 (janeiro/abril 2015): 289-330.
- BRAUTIGAM, Deborah. *The Dragon's Gift: The Real History of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- BUSS, Paulo; FERREIRA, José Roberto, and HOIRISCH, Cláudia. A Saúde Pública no Brasil e a cooperação internacional. *Revista Brasileira de Ciência, Tecnologia e Sociedade* 2, no. 2 (2011): 213-229.
- CAUVIN, Henri. Angola Rebels Face Disarray Since Death Of Savimbi. *The New York Times*, 26 February 2002.
- CENTRO DE ESTUDOS E INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA. Relatório Económico de Angola 2010. Universidade Católica de Angola, Luanda, 2011.
- CESARINO, Leticia Maria Costa da Nobrega. *South-South Cooperation across the Atlantic: Emerging Interfaces in International Development and Technology Transfer in Agriculture*. PhD Dissertation, University of California at Berkeley, Social Cultural Anthropology, UCB, 2013.
- CORKIN, Lucy. All's Fair in Loans and War: The Development of China-Angola Relations. In *Crouching Tiger, Hidden Dragon? Africa and China*, by K. AMPIAH and S. NAIDU, 108-123. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2008.
- CPLP. Plano Estratégico Cooperação em Saúde da CPLP (PECS/CPLP (2009-2012)). 2009. <http://www.cplp.org/id-1787.aspx>. Access on: Feb. 10th 2015.
- DUROST, Becky Fish and FISH, Bruce. *Angola. 1880 to the present: slavery, exploitation, and revolt*. Chelsea House Publishers, 2002.
- FERREIRA, Manuel Ennes. Realeconomie e realpolitik nos recursos naturais em Angola. *Instituto Português de Relações Internacionais* 6: 73-89, June 2005.
- GARCIA, Ana; KATO, Karina, and FONTES, Camila. *A História Contada pela Caça ou pelo Caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique*. Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, Rio de Janeiro, 2013, 84.
- GIROD, Desha. *Foreign Aid and Post-conflict Reconstruction*. Stanford University, 2008.





- GOVERNMENT OF ANGOLA. *Lei das Associações*. 1991. Available at: http://www.rjcpplp.org/sections/informacao/anexos/legislacao-angola/outra-legislacao-angola/lei-das-associacoes/downloadFile/file/Lei_das_Associacoes.pdf?nocache=1365699390.02. Access on: 10 October 14, 2014.
- MALAQUIAS, Assias. *Rebels and Robbers: Violence in Post-Colonial Angola*. Uppsala, 2007.
- MDIC. *Indicadores Econômicos*. 2014. Available at: <http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/INDAngola.pdf>. Access on: Dec. 18th 2014.
- MISANET; ANGOLA PEACE MONITOR; AFROL NEWS. No donors' conference for Angola on horizon (2003). Available at: afrol.com/html/News2003/ang006_donors.htm. MARCH 2003. Access on: Oct. 6, 2014.
- MPDT (Ministério do Planeamento e do Desenvolvimento Territorial do Governo de Angola). *Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017*. Dec. 2012.
- MRE. *Embaicada do Brasil em Luanda: Cooperação técnica e científica*. 2016. Available at: http://luanda.itamaraty.gov.br/pt-br/cooperacao_tecnica_e_cientifica.xml.
- OECD. *The List of CRS Purpose Codes*. Available at: <http://goo.gl/ssbC3A>. Access on: 15 Feb. 2015.
- POLGREEN, Lydia. Angolans Come Home to 'Negative Peace'. *The New York Times*, 30 July 2003.
- POWER, Marcus. Angola 2025: The Future of the "World's Richest Poor Country" as Seen through a Chinese Rear-View Mirror. *Antipode*, June 2012: 993-1014.
- UNDAF. *UNDAF Angola 2009-2013: Comparative advantage of the United Nations System in Angola*. 2009. Available at: https://www.unfpa.org/sites/default/files/portal-document/Angola_UNDAF%202009-2013.pdf_0.pdf. Access on: Nov. 23rd, 2016.
- UNESCO. *História Geral da África: África sob dominação colonial, 1880-1935*. Edited by Albert Adu Boahen. Vol. 7. Brasília: UNESCO, 2010.
- VIEITAS, Deborah., and ABOIM Isabel. Aboim. África: oportunidades para empresas brasileiras. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no. 116 (2012): 20-33.
- WALDERSEE, Victoria. *Chinese and Brazilian Private Firms in Sub-Saharan Africa*. Factsheet, BRICS Policy Center, 2015.
- WORLD BANK. *Angola: Public Expenditure Management and Financial Accountability*. World Bank, 2005.
- . GNI ranking, Atlas method. *World Data Bank*. 2016a. Available at: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?locations=AO&view=chart>.
- . Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population). *World Data Bank*. 2016b. Available at: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC>. Access on February 21st, 2014.
- . Angola. *World Data Bank*. 2016c. Available at: <http://data.worldbank.org/country/angola>. Access on: Mar. 10th 2014.





A política migratória brasileira em perspectiva comparada: uma análise a partir e sobre o Índice de Concessão de Cidadania

The Brazilian Migration Policy in Comparative Perspective: an analysis from and about the Citizenship Index

DOI: 10.21530/ci.v11n2.2016.481

Eduardo Matos Oliveira¹

Marcelo de Almeida Medeiros²

Leonardo Gill Correia Santos³

Mariana Cockles Teixeira⁴

Resumo

O objetivo deste trabalho é fazer uma extensão do estudo apresentado por J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets no artigo “Defying the Law of Gravity: The Political Economy of International Migration” na revista *World Politics* em 2014. Os autores analisam a relação entre o fluxo migratório internacional e as condições políticas internas nos países de destino. Para isso, eles elaboraram um índice que avalia o rigor no procedimento de concessão de cidadania em centros receptores e utilizaram essa medida como referência para a abertura política do país em relação aos imigrantes. Entretanto, o Brasil não foi acrescentado na lista de países que foram codificados no índice como ponto de destino. Iremos, portanto, suprir tal lacuna, a fim de comparar a política brasileira de concessão de nacionalidade para estrangeiros com outros países que também recebem um grande fluxo de pessoas. A partir dos resultados foi possível questionar a validade da medida, visto que o Brasil apresenta um perfil de abertura política de acordo com os critérios elencados pelo índice, apesar da legislação brasileira ter um caráter autoritário e conter sérias restrições à liberdade dos imigrantes.

Palavras-Chave: política migratória; concessão de cidadania; nacionalidade; Índice de Concessão de Cidadania.

1 Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco e Advogado.

2 Professor Associado de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Pesquisador PQ – 1C do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

3 Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco.

4 Mestranda em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco.

Artigo recebido em 20/05/2016 e aprovado em 19/08/2016.





Abstract

The main purpose of this article is to extend the research developed by J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets published on the 66th volume of “World Politics” in 2014. The authors analyzed the relation between international migration flow and political conditions in receiving countries. In order to evaluate the migration policy, they developed an index that measures citizenship granting procedures inside those countries, which they use as reference for national political openness toward immigrants. As Brazil was not included on the list of the countries defined as destination points, the paper aims to fill this gap, by comparing Brazilian citizenship granting policy with other countries that also receive large flows of immigrants. As a result of the study, it was possible to question the validity of measures proposed by the index. According to them, Brazil would be characterized as a highly accessible country, contrasting with a reality of authoritarian immigration laws that include various restrictions to the liberty of immigrants.

Keywords: Migration policy; citizenship granting; nationality; citizenship index.

Introdução

O objetivo deste trabalho é fazer uma extensão do estudo apresentado por J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets no artigo “Defying the Law of Gravity: The Political Economy of International Migration” na revista *World Politics*, em 2014. Os autores analisam a relação entre o fluxo migratório internacional e as condições políticas internas nos países de destino. Para isso, eles elaboraram um índice⁵ que avalia o rigor no procedimento de concessão de cidadania em centros receptores e utilizaram tal medida como referência para a abertura política do país em relação aos imigrantes.

Entretanto, o Brasil não foi acrescentado na lista de países que foram codificados no índice como ponto de destino. Iremos, portanto, suprir essa lacuna, a fim de comparar a política brasileira de concessão de nacionalidade para estrangeiros com outros países que também recebem um grande fluxo de pessoas. Com esse objetivo, nós faremos a codificação do Brasil de acordo com os critérios escolhidos pelos autores na composição do indicador.

5 Fizemos uma tradução livre do termo inglês “*citizenship index*”. Optamos por traduzir para “Índice de Concessão de Cidadania” com o objetivo de tornar mais claro que se trata de questões relacionadas à nacionalidade.





No primeiro tópico deste trabalho, iremos fazer uma revisão de bibliografia sobre as teorias das migrações internacionais, a fim de posteriormente explicar a importância da inserção da variável política feita por J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets (2014) para os debates nesse campo da política internacional. Tradicionalmente, as abordagens que discutem as causas das migrações focam, sobretudo, em fatores econômicos e também na rede de contatos do migrante no local de destino. Entretanto, recentemente, as condições políticas internas no país de destino têm se tornado uma variável chave para entender o fluxo internacional de pessoas.

Em seguida, no segundo tópico, além de apresentar a contribuição feita por J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets (2014), iremos detalhar a composição do índice mencionado acima referente às políticas internas de concessão da cidadania. No terceiro tópico, apresentaremos uma perspectiva histórica das migrações internacionais no Brasil. Na quarta sessão, inserimos o caso brasileiro na codificação do índice para, então, compará-lo a outros países receptores de imigrantes.

Por fim, a partir dos resultados, foi possível questionar a validade da medida criada por J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets (2014), visto que o Brasil apresenta um perfil de abertura política de acordo com os critérios elencados pelo índice, apesar de a legislação brasileira ter um caráter autoritário e conter sérias restrições à liberdade dos imigrantes.

Teorias sobre as migrações internacionais

A preocupação central de todas as teorias que discutem as migrações internacionais é tentar desvendar os motivos que levam os indivíduos a se deslocarem do local onde cresceram para viver em outro lugar. Diferentes abordagens foram desenvolvidas ao longo do tempo, algumas focam o aspecto individual da escolha e outras tratam de uma abordagem estrutural de fatores econômicos. É importante ressaltar que as correntes que iremos apresentar tratam das migrações voluntárias entre Estados, não se incluem as migrações forçadas, decorrentes de solicitação de refúgio, por exemplo.

A abordagem mais influente para explicar os fluxos migratórios voluntários tem sido a teoria neoclássica, que advoga a primazia da lógica econômica na decisão de migrar. Para os autores que trabalham nessa perspectiva, o migrante





faz um cálculo estratégico em relação às diferenças de renda entre o país de origem e de destino. A questão salarial, portanto, seria o fator determinante para que o migrante deixe o seu país de origem (MASSEY et al., 1993, p. 434). Uma das principais referências para essa perspectiva foi o modelo estatístico criado por Michael Todaro, que procurava prever o fluxo migratório de centros rurais para urbanos por meio de duas variáveis explicativas: a diferença real de renda entre o campo/cidade e a probabilidade de conseguir um emprego no centro urbano (TODARO, 1969, p. 139). A utilização de métodos quantitativos nas teorias migratórias ofereceu uma contribuição importante para a realização de testes empíricos das hipóteses formuladas, porém não se pode esquecer que tais análises não levam em consideração o aspecto histórico, o que representa uma fragilidade no seu poder explicativo.

Apesar de o argumento econômico ser muito forte para justificar as decisões individuais, a teoria neoclássica vive um relativo declive em seu poder explicativo, visto que seus pressupostos se mostram inadequados às características dos processos migratórios atuais. O principal problema dessa abordagem é a expectativa de que houvesse um fluxo migratório consideravelmente alto de países do Sul Global para o Norte, visto que as diferenças entre os salários são muito altas. Porém, os números apontam em outra direção. Segundo o relatório das Nações Unidas sobre as migrações internacionais, os países do Norte receberam 53 milhões de imigrantes entre 1990 e 2013 (UNITED NATIONS, 2013, p. 1), o que representa um número relativo muito baixo quando comparado com a população mundial.

Em um estudo empírico analisando as causas das migrações internacionais em direção à União Europeia no período de 1980-2004, Hooghe et al. (2008) testaram as hipóteses da teoria neoclássica e encontraram resultados surpreendentes. Os dados mostraram que não houve significância estatística para o tamanho do Produto Interno Bruto (PIB) ou seu crescimento, ou seja, essas variáveis econômicas não explicam o fluxo migratório no modelo criado pelos autores. Porém, houve significância para uma demanda crescente no mercado de trabalho no país de destino (HOOGHE et al., 2008).

A segunda abordagem que iremos tratar é a teoria das redes, que atualmente tem um papel central nas análises sobre migrações internacionais. As redes migratórias podem ser definidas como o conjunto de relações interpessoais que articula aqueles que planejam emigrar com os compatriotas, parentes ou amigos já residentes no local de destino escolhido (ARANGO, 2003, p. 19). As redes representam uma forma de capital social, que permitem aos imigrantes





ter acesso a oportunidades econômicas que não teriam de outra maneira, tal como o acesso ao mercado de trabalho. Portanto, as redes reduzem os riscos envolvidos no processo migratório e são os fatores determinantes na escolha do indivíduo partir de seu local de origem, conforme tal perspectiva de análise.

As pesquisas empíricas que incorporaram a existência das redes de parentes, amigos e compatriotas no local de destino como variável independente mostram uma forte influência desse fator na decisão dos indivíduos de emigrar. O trabalho de P. Pedersen, M. Pytlikova e N. Smith (2008) sobre o fluxo migratório para 27 países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), no período de 1990 a 2000, traz fortes conclusões nesse sentido. As análises econométricas que mediram os efeitos das redes através do número de imigrantes da mesma nacionalidade que vivem no local de destino apresentaram um altíssimo efeito positivo para o estímulo do fluxo migratório (PEDERSEN; PYTLIKOVA; SMITH, 2008).

A terceira abordagem a ser tratada é a teoria do sistema mundo, que tem origem nas contribuições de Immanuel Wallerstein. Nessa perspectiva, ao contrário das anteriores, não se busca analisar a decisão racional dos indivíduos em torno da migração, mas sim explicar os fatores econômicos e sociais da estrutura do sistema que ocasionam os fluxos migratórios. Wallerstein (2006, p. 23) coloca que o moderno sistema mundo tem início no século XVI na Europa e nas Américas e depois se alastrou para o resto do globo. A teoria explica o fenômeno das migrações através da expansão do modo de produção capitalista para os países periféricos (WALLERSTEIN, 1996, p. 214). A desarticulação das formas tradicionais de vida na periferia criou um conjunto de pessoas dispostas a emigrar.

A teoria do sistema mundo no campo das migrações não se limita apenas ao pensamento de Wallerstein e recebeu diversas outras contribuições como a de Saskia Sassen (2014), que coloca as migrações atuais como uma forma de expulsão. Por exemplo, a autora destaca que terras tradicionalmente destinadas ao plantio de gêneros alimentícios básicos para o mercado interno no Brasil estão sendo substituídas por vastas plantações de soja, o que vem causando a expulsão de milhões de pequenos agricultores de suas terras (SASSEN, 2014, p. 82).

A vantagem dessa abordagem é a amplitude das análises, visto que há a tentativa de explicar todo o funcionamento do sistema econômico, político e social. Todavia, a generalização pode recair em reducionismo, prejudicando a capacidade analítica da teoria. De todo modo, as abordagens estruturais do fenômeno migratório são importantes contribuições para a área. Além da teoria do





sistema mundo, cabe citar a teoria dos mercados de trabalho duais de Michael Piore (1979), que também explica as migrações internacionais através da macroestrutura, porém, para ele, o fator determinante dos fluxos seria uma demanda estrutural por mão de obra não qualificada nos países industrializados.

A inserção da variável política no debate e o índice para medir as políticas de concessão de cidadania aos imigrantes

O artigo produzido por J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets “*Defying the Law of Gravity – The Political Economy of International Migration*”, publicado em 2014, representa a inserção da variável política nos debates a respeito das causas das migrações internacionais, uma vez que verifica se o ambiente político no país de destino, em especial as políticas de concessão de cidadania, influencia a decisão do migrante. Também foi levado em consideração o nível de intolerância e hostilidade na sociedade contra grupos minoritários, medido através do apoio popular a partidos políticos de extrema direita.

Nessa perspectiva, o foco é na escolha individual de emigrar, assim como na teoria neoclássica e das redes, e não em fatores econômicos ou sociais da estrutura do sistema, que é o objeto da teoria do sistema mundo. Os autores realizaram um modelo estatístico de regressão linear com 50.928 observações de 18 países de destino e 170 países de origem durante o período de 1980-2006 (FITZGERALD; LEBLANG; TEETS, 2014, p. 415). Os dados foram obtidos através das agências nacionais de estatística, portanto se trata apenas das migrações legais.

A variável dependente é o fluxo migratório, por conseguinte o modelo testa quais variáveis explicativas influem para aumentar ou diminuir o número de imigrantes. Como variáveis de controle foram incluídas a diferença de renda entre os países de origem e destino, a distância, existência de redes, entre outras. A hipótese de trabalho é de que, mantendo as outras variáveis estáveis, as condições políticas no local de destino influenciam a decisão de emigrar. Para mensurar o ambiente político para os imigrantes em determinado país, os autores criaram um índice que mede a regulação das políticas de concessão de cidadania nos locais de destino.

Os resultados dos testes mostraram que o impacto das políticas de concessão de cidadania mais favoráveis é largamente positivo na decisão do migrante ao escolher um destino específico (FITZGERALD; LEBLANG; TEETS, 2014, p. 421).





O poder explicativo da variável política se mostrou ainda maior do que se poderia inicialmente prever. Quando foram feitos testes para interagir o conjunto de direitos políticos dos imigrantes com a taxa de desemprego no país de destino se percebeu que, no momento em que os direitos políticos são limitados, o desemprego no local de destino tem um impacto negativo no fluxo migratório, ou seja, desestimula o fluxo. Porém, à medida que há o aumento nas garantias políticas em relação à cidadania dos imigrantes, o efeito negativo do desemprego sobre o fluxo migratório cai drasticamente (FITZGERALD; LEBLANG; TEETS, 2014, p. 421).

A vantagem da aplicação dos modelos estatísticos nas teorias das migrações é a possibilidade de fazer análises empíricas e teste de hipóteses, porém não se pode esquecer que todo modelo é uma simplificação da realidade e apresenta graus de incerteza nas suas previsões. Nosso trabalho não fará uma replicação dos resultados da regressão linear, mas sim a utilização do Índice de Concessão de Cidadania (ICC) para comparar a política migratória brasileira com outros países receptores de imigrantes.

O índice foi codificado a partir de quatro variáveis relacionadas à cidadania dos imigrantes: (i) o tempo necessário para que o imigrante possa solicitar residência permanente ou a naturalização, (ii) a possibilidade de ter uma dupla cidadania, (iii) a concessão de cidadania em função de nascimento no país (*jus soli*) e (iv) a necessidade de prestar um exame de idioma antes da concessão da cidadania no país escolhido (FITZGERALD; LEBLANG; TEETS, 2014, p. 411).

Dessa forma, o ICC foi elaborado pelos autores de maneira que o maior resultado possível de um país é oito, que significa uma política muito aberta, e o menor é zero, que seria uma política muito restritiva. A codificação é feita como se descreve a seguir: havendo possibilidade de acumular duas cidadanias, será atribuído 2 pontos ao país; em caso contrário, zero. Se houver previsão de concessão de cidadania pelo *jus soli*, serão somados mais 2 pontos à contagem; em caso contrário, zero. Se o país não fizer a exigência de prova de idioma para conceder a cidadania, serão somados mais 2; em caso contrário, zero. Em relação à quantidade de anos necessária para solicitar a residência permanente ou naturalização, adotou-se a seguinte forma: 0 a 5 anos, será atribuído 2; de 6 a 9 anos, será dado 1; e de 10 a 15 anos, será atribuído zero.

Dentro da categoria referente ao tempo necessário para a concessão da cidadania, mede-se também o tempo que o imigrante é obrigado a esperar para que tenha acesso pleno aos direitos políticos. Considerando que, em alguns países, o imigrante residente não pode votar, a única forma de ter acesso à participação





eleitoral é através da naturalização, o que se torna de fundamental importância, visto que frequentemente imigrantes precisam se articular politicamente para tratar de questões sensíveis àquela comunidade e que, sem o direito ao voto, é mais difícil conseguir apoio institucional.

Além do tempo de residência, alguns países solicitam um exame de idioma, a fim de verificar se o imigrante tem o domínio da língua falada naquele país. Em alguns casos, a prova pode ser um obstáculo para o imigrante conseguir a cidadania e, conseqüentemente, os direitos políticos de forma plena. (FITZGERALD; LEBLANG; TEETS, 2014, p. 412).

Em alguns lugares, a possibilidade de cumular duas cidadanias distintas é proibida, de forma que, para adquirir a nacionalidade no local onde o imigrante reside, ele precisa abdicar da nacionalidade do seu país de origem. Para muitos indivíduos, isso pode ser um problema, já que significa abdicar também de vantagens econômicas, tais como questões de herança, possibilidade de adquirir propriedade ou investimentos ou mesmo o acesso ao mercado de trabalho, em caso de retorno ao país de origem.

Por fim, há a questão da possibilidade de receber cidadania em razão do nascimento no país (*jus soli*), que é importante, sobretudo, para os filhos daqueles que migraram. Para garantir uma integração maior da comunidade de imigrantes com o país de acolhimento, é preciso que seja facilitado o processo de concessão de direitos políticos, especialmente em relação àqueles indivíduos que nascem no país.

Perspectiva histórica das migrações internacionais no Brasil

Em termos gerais, a complexidade do processo de concessão de cidadania tende a depender não só de fatores socioculturais, mas, talvez principalmente, da conjuntura macroestrutural do país receptor (BRITO, 2000). Pode-se afirmar que, no Brasil, a variação dos fluxos migratórios, em grande parte, operou de acordo com o grau de concentração das bases produtivas da economia nacional.

Os períodos de maior receptividade aos imigrantes coincidiram com as décadas de concentração da mão de obra no setor primário, responsável por carregar o projeto desenvolvimentista do século XIX. De acordo com tal tendência, a entrada massiva de trabalhadores europeus compôs um “estoque de imigrantes” que representava cerca de 6,16% da população nacional até o início do século XX,





período que marcou o declínio progressivo da entrada de estrangeiros no país (PATARRA, 2005, p. 28).

A expansão das fronteiras agrícolas e o rápido processo de urbanização alteraram não só a dinâmica demográfica das migrações internas, mas a disposição do país para manter o padrão anterior de acolhimento aos estrangeiros (BRITO, 2000, p. 10). A partir da década de 1940, o conjunto de imigrantes do Brasil passa a decrescer em números absolutos, atingindo, nos anos 1980, a proporção de apenas 0,77% do contingente populacional do país – que, por sua vez, havia dobrado em relação aos anos 1940.

O período, ao mesmo tempo em que sinalizou o início das transformações econômicas, políticas, sociais e demográficas que definiram as características do processo mais recente de globalização, também foi marcado pelo agravamento da situação econômica brasileira, com o ápice do crescimento de sua dívida externa, e pela compressão dos índices de emprego. Um dos maiores marcos do endurecimento da política brasileira de recepção aos imigrantes surge com a instituição dos critérios restritivos de concessão de cidadania incorporados pelo Estatuto do Estrangeiro, sancionado no início da década de 1980.

Apesar de agilizar a normatização sobre a integração dos imigrantes, a rigidez das regras adotadas pelo documento refletiu a preocupação do Estado em proteger a mão de obra doméstica brasileira e desonerar os gastos públicos com contingentes estrangeiros (PATARRA, 2008, p. 30). Segundo Neide Patarra, a institucionalização desse conjunto de regras caracteriza o Brasil “como um dos países mais restritivos quanto à imigração” (2005, p. 31). Para a autora, tão grave quanto a complexidade burocrática da concessão de cidadania, a integração dos imigrantes não documentados denota como essa rigidez manifesta-se na realidade social do estrato de estrangeiros: sem o cumprimento dos vários quesitos para legalidade, os estrangeiros são privados do acesso a serviços públicos básicos, como educação e saúde (PATARRA, 2005).

Portanto, compreender a dimensão política atual do processo de concessão da cidadania no Brasil depende em grande parte da reflexão sobre as transformações que o processo mundial de reestruturação produtiva imputou sobre as novas dinâmicas de mobilidade de capital e populacional no mundo (BAENINGER, 2012, p. 9). Apesar de as estratégias políticas e econômicas de inserção internacional do Brasil no contexto globalizado não destoarem do restante da América Latina, o regionalismo e o incentivo aos investimentos transnacionais não modificaram a rigidez de sua política de acolhimento aos estrangeiros (PATARRA, 2008).





Essas mudanças, em geral, destacaram a importância da institucionalização das políticas nacionais de concessão de cidadania nas agendas públicas, especialmente a partir dos anos 1980. Em termos procedimentais, o grau de abertura política do Brasil nem sempre destoa da maioria dos países receptores de imigrantes no mundo. Nesse sentido, as próximas seções discutem em que medida a perspectiva institucionalista do índice de J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets (2014) capta a realidade do processo de integração dos imigrantes e qual é o posicionamento o Brasil, em comparação a outros países receptores.

O Brasil em perspectiva comparada

Apresentaremos agora a tabela e o gráfico comparativo com os resultados do índice que avalia as condições internas referentes às políticas de concessão de nacionalidade em 23 países, incluindo o Brasil. Os dados utilizados são provenientes do trabalho feito por J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets (2014), exceto o Brasil, cuja codificação foi elaborada por nós.

No banco de dados dos autores, a composição do índice é feita ao longo do tempo, de modo que um mesmo país é codificado desde cerca de 1970 até 2005, de acordo com a disponibilidade de dados. Na nossa análise, utilizamos a codificação dos países no ano de 2005 (mais recente) e inserimos o Brasil, a fim de comparar como a política brasileira de concessão de cidadania se comporta quando comparada a outros locais de destino. Outro objetivo do nosso trabalho foi, também, discutir a validade do índice, ou seja, se ele de fato mede o que se propõe a representar.

A composição do índice foi feita conforme detalhamos no segundo tópico. A maior pontuação possível é 8, que significa o maior grau de abertura, e o menor resultado possível é zero, que significa o maior grau de restrição. De acordo com as classificações do índice, o Brasil pode ser considerado um dos países mais abertos à integração dos imigrantes. Analisando um a um os componentes do ICC, observamos que as instituições brasileiras, (i) apesar de exigirem a prova de idioma – 0 pontos, (ii) permitem, facilmente, o acúmulo de mais de uma cidadania – 2 pontos; (iii) garantem o direito de *jus soli* – 2 pontos; (iv) e estabelecem como apenas 4 anos o tempo mínimo para solicitação de residência fixa ou de naturalização – 2 pontos. Portanto, a legislação do país é suficiente para que o índice atribua o valor 6 ao caso brasileiro.



**Tabela 1 – Composição do Índice de Concessão de Cidadania**

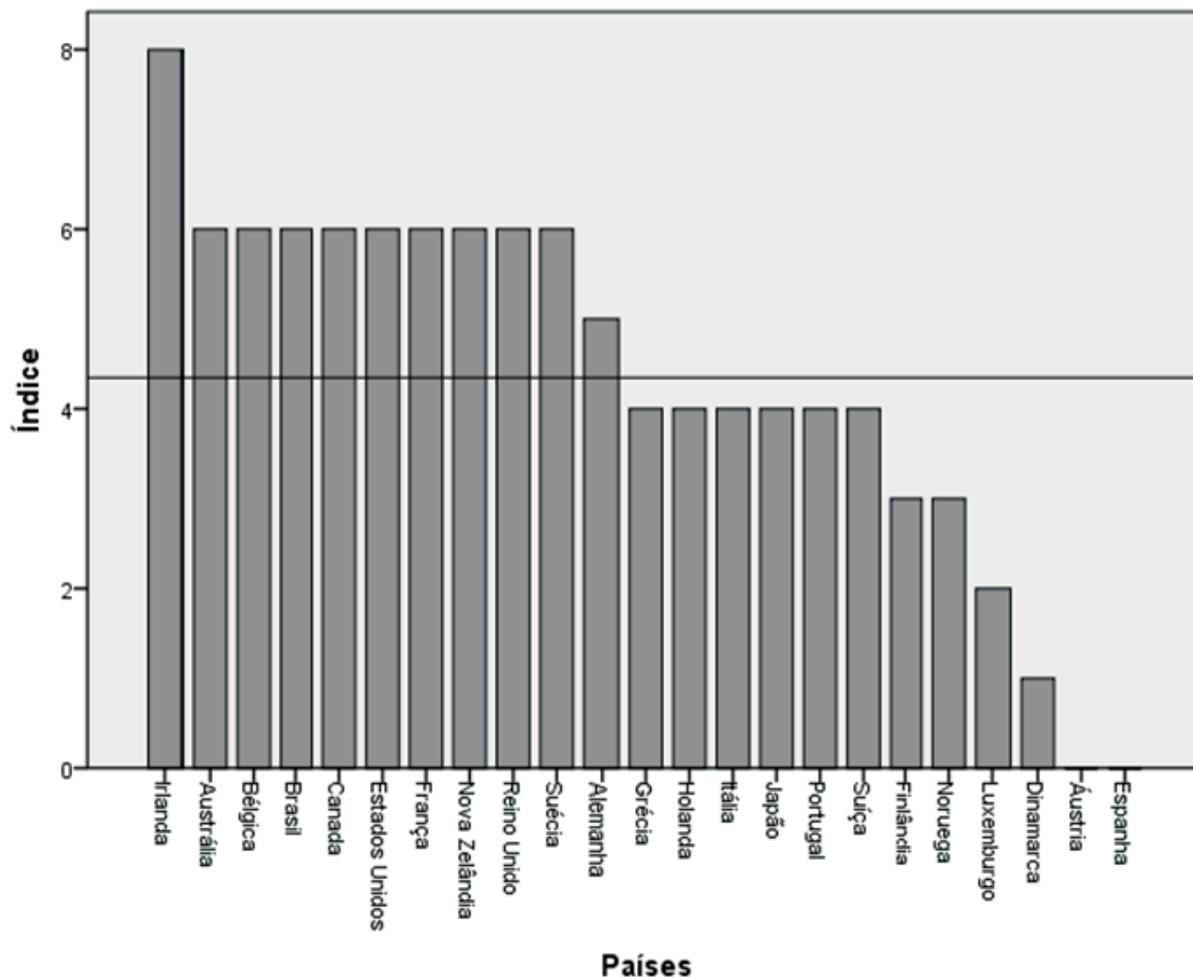
País	Critérios				Resultado final
	<i>Jus soli</i>	Residência permanente (anos)	Dupla cidadania	Exame de idioma	
Irlanda	sim	5	sim	não	8
Austrália	sim	2	sim	sim	6
Bélgica	não	3	sim	não	6
Brasil	sim	4	sim	sim	6
Canada	sim	3	sim	sim	6
Estados Unidos	sim	5	sim	sim	6
França	sim	5	sim	sim	6
Nova Zelândia	sim	5	sim	sim	6
Reino Unido	sim	5	sim	sim	6
Suécia	não	5	sim	não	6
Alemanha	sim	8	sim	sim	5
Grécia	não	10	sim	não	4
Holanda	sim	5	não	não	4
Itália	não	10	sim	não	4
Japão	não	5	não	não	4
Portugal	sim	10	sim	sim	4
Suíça	não	12	sim	não	4
Finlândia	não	6	sim	sim	3
Noruega	não	7	não	não	3
Luxemburgo	não	5	não	sim	2
Dinamarca	não	9	não	sim	1
Áustria	não	10	não	sim	0
Espanha	não	10	não	sim	0

Fonte: Fitzgerald; Leblang; Teets, 2014. Exceto Brasil – elaboração própria.





Gráfico 1 – Índice de Concessão de Cidadania



Fonte: Fitzgerald; Leblang; Teets, 2014. Exceto Brasil – elaboração própria.

A partir da análise do gráfico e da tabela, percebe-se que a Irlanda é o país cuja política de concessão de cidadania é mais favorável, enquanto que a Áustria e a Espanha aparecem no fim da lista com as políticas mais restritivas. A linha horizontal do gráfico representa a média, que foi de 4,35. É possível perceber visualmente que a maior parte dos casos não se distancia da média de forma acentuada.

É preciso, porém, fazer uma ressalva em relação ao caso espanhol, que em sua lei geral proíbe o gozo da dupla nacionalidade, todavia faz uma exceção aos imigrantes provenientes das ex-colônias da América Latina, que podem manter sua cidadania anterior (ALEINIKOFF; KLUSMEYER, 2011, p. 28).

Recentemente, a Espanha passou por um processo conturbado de reforma do marco legal que disciplina a imigração no país. Até 1999, a legislação regulava a imigração não comunitária como um fenômeno temporalmente delimitado de caráter puramente laboral, o que dificultava o processo de nacionalização dos estrangeiros e sua integração à comunidade. Em 2000, foi promulgada a “Lei sobre





os Direitos e Liberdades dos Estrangeiros na Espanha e sua Integração Social”, que ampliou sobremaneira o rol de garantias básicas gozados pelos imigrantes residentes. Contudo, no mesmo ano, o Partido Popular (PP), que possui uma plataforma de centro-direita, conseguiu a maioria absoluta dos assentos no parlamento e fez uma reforma da legislação, tornando-a mais restritiva. O Tribunal Supremo Espanhol declarou inconstitucional parte das alterações e uma nova (e última) legislação foi editada em 2003, mantendo alguns dos avanços em relação ao acesso à justiça e integração social dos imigrantes (MONTIJANO, 2008, p. 85).

Apesar das mudanças em prol de um regime menos restritivo, a Espanha ainda continua categorizada com a pior classificação possível no índice de concessão de cidadania no ano de 2005. O que pode demonstrar a incapacidade do indicador de ser sensível a mudanças mais sutis no ambiente político encontrado por estrangeiros no país de destino.

Em relação ao caso da França, as principais mudanças ocorrem a partir do processo de descolonização, quando o país passa a receber grandes levas de imigrantes de suas antigas colônias no Magrebe. Desde a década de 1980, o governo francês promove endurecimentos nas leis de concessão de nacionalidade para imigrantes. Um exemplo foi a suspensão, entre 1993 e 1998, do direito automático de *jus soli*, e um jovem nascido na França de pais imigrantes deveria manifestar sua vontade de se tornar francês.

Grande parte das leis está contida no Código Civil que, apesar de ter sido promulgado em 1804, foi amplamente modificado ao longo dos anos⁶; boa parte das leis sobre concessão vive em constante reformulação, principalmente a regulamentação das normas. Vale destacar a recente criação de um novo tipo de crime na França, que ficou conhecido por “delito de solidariedade”, que punia com reclusão os cidadãos franceses que ajudassem migrantes sem documentos.

A prova de línguas demanda também um conhecimento de história, de cultura e de civilização francesa, sendo vista como uma forma de “adesão aos valores da República”, em uma prova realizada com uma entrevista – segundo o decreto n° 2011-1265, de 11 de outubro de 2011 (FRANÇA, 2011). De fato, muitos países da África e Ásia possuem o francês como língua oficial, herança do período colonial, desse modo, a prova de línguas somente seria uma facilidade para imigrantes dessas regiões. Há, portanto, um alto grau de subjetividade atrelada à

6 O Ministério do Interior Francês fornece uma lista com a série histórica das principais mudanças, que pode ser consultada no seguinte endereço: <<http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement/L-acces-a-la-nationalite-francaise/Historique-du-droit-de-la-nationalite-francaise>> . Acesso em 16 de março de 2016.





concessão de nacionalidade para imigrantes. Outro exemplo disso, e que também pode afetar o índice, diz respeito à experiência profissional, que será avaliada sob critérios não divulgados no momento da demanda da naturalização (Circular nº NORINTK1207286C).

No Reino Unido, alguns pontos são parecidos com a França. O *British Nationality Act*, de 1981, estabelece as condições de concessão de cidadania. Em relação ao *jus soli*, a lei estabelece que somente será concedida a nacionalidade ao filho se ao menos um dos pais for britânico. Outro ponto importante sobre a lei do Reino Unido diz respeito à integração dos membros do *Commonwealth*: o direito à residência só poderá ser concedido para uma pessoa nascida depois de 1983 se ela possuir a cidadania britânica – seção 4C do *British Nationality Act*.

Há também uma prova para concessão de nacionalidade, além da prova de língua inglesa, conhecida como “Teste para viver no Reino Unido” e é amplamente criticada por seus aspectos subjetivos (BROOKS, 2013). Finalmente, o governo britânico tem também promovido uma série de medidas de recrudescimento das concessões que, como na França, não afetam o essencial da lei, mas criam condições adversas aos estrangeiros que demandam a nacionalidade.

Apesar dos casos da França e Reino Unido, a análise de Marc Howard (2005) a partir do índice mostra que a tendência geral dos países europeus se deu no sentido de liberalização das políticas de concessão de nacionalidade. Nota-se que a maior flexibilização foi referente à política de dupla nacionalidade; países como a Suécia, a Finlândia e a Holanda passaram a ter uma maior abertura nesse sentido. No caso holandês, apesar da lei geral ainda proibir a dupla cidadania, houve o acréscimo recente de várias exceções à proibição que caracterizam uma flexibilização. No entanto, o caso mais paradigmático é o da Alemanha, que, na sua última reforma legal, passou a conceder a nacionalidade também por nascimento no território alemão (*jus soli*), além de reduzir o tempo necessário para requerer a residência permanente de 15 para 8 anos (HOWARD, 2005, p. 712).

O padrão que mais se repete na tabela é o de países que aceitam o *jus soli*, que permitem a dupla cidadania e cujo tempo de residência necessário para requerer a nacionalização é igual ou inferior a cinco anos; além da exigência de uma prova de idioma durante tal processo. Do total de 23 países incluídos na análise, sete se enquadram neste perfil: Austrália, Canadá, Estados Unidos, França, Nova Zelândia, Reino Unido e o Brasil.

Segundo J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets (2014), existe uma forte correlação estatística entre uma elevada pontuação no índice de concessão de cidadania e o





fluxo migratório. Os resultados do trabalho mostram que somente a permissão de cumular duas nacionalidades aumenta o fluxo em 68%; os países que permitem o *jus soli* têm um aumento de 32% no número de imigrantes; países sem exigência de prova de idioma aumentam o fluxo em 43% e, à medida que se aumenta o tempo necessário para requerer a residência permanente, há um decréscimo de 14% no fluxo migratório. Os resultados estatísticos para a medida do índice com essas quatro variáveis juntas também foram significativos e representaram um aumento na faixa dos 23% (FITZGERALD; LEBLANG; TEETS, 2014, p. 420).

A respeito do Brasil, percebe-se que o país está junto do grupo que possui uma política mais aberta, conforme os critérios definidos pelo índice. No entanto, existem questões mais sutis no tratamento aos imigrantes no Brasil que passam despercebidas em uma análise mais superficial. Historicamente, a política migratória brasileira, em sua origem, foi flexível, já que, especialmente durante o Império, a vontade do Estado era atrair mão de obra assalariada proveniente de países europeus. Segundo Guido Soares, “nos jovens Estados da América, em particular no Brasil, a tradição sempre fora de considerar-se o estrangeiro em pé de igualdade com os nacionais” (SOARES, 2004, p. 184).

Contudo, a lei em vigor que rege a política referente à concessão de nacionalidade no Brasil, ainda corresponde ao Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), elaborado durante a ditadura militar e que adota, além da proteção ao mercado de trabalho doméstico, uma perspectiva de prioridade à segurança nacional (Art. 2º). Atualmente, a legislação dos países que recebem imigrantes passa por uma tensão constante entre a proteção dos direitos humanos e questões relacionadas à segurança nacional (PATARRA, 2011, p. 156). Entretanto, essa tensão não é tão importante no Brasil, visto que predomina na legislação nacional o viés da segurança nacional, considerando o contexto da ditadura civil-militar em que a lei 6.815/1980 foi criada.

Quando se trata das condições políticas internas encontradas por imigrantes no Brasil, uma análise apenas com as quatro variáveis elencadas no índice de concessão de nacionalidade pode levar a um engano. O artigo 107 da lei 6.815/1980 proíbe expressamente que o estrangeiro se envolva em qualquer atividade de natureza política no Brasil, inclusive a lei veda que o estrangeiro organize desfiles, passeatas, comícios ou reuniões que envolvam qualquer natureza política.

Outros dispositivos do Estatuto do Estrangeiro também chamam atenção por seu caráter autoritário, como, por exemplo, a vedação à participação dos estrangeiros em sindicatos (artigo 106, VII). Além disso, as entidades ou associações





de estrangeiros com fins culturais, religiosos ou beneficentes, caso tenham mais da metade de seus membros com nacionalidade estrangeira, precisam pedir autorização ao Ministério da Justiça para entrar em funcionamento (artigo 108, parágrafo único).

Apesar do artigo cinco, caput da Constituição Federal, mencionar expressamente os estrangeiros residentes no país ao garantir as liberdades e garantias fundamentais, o Supremo Tribunal Federal ainda não se pronunciou sobre a constitucionalidade (ou recepção/revogação) dos dispositivos da lei mencionada acima. Portanto, a princípio, tais dispositivos continuam em vigor. A própria Constituição promulgada em 1988 não apresentou grandes avanços em relação aos direitos políticos dos imigrantes no país – o artigo 14, § 2º traz uma vedação expressa ao exercício do direito ao voto por parte de estrangeiros residentes de forma permanente no país. Para votar, é necessário que o imigrante se submeta ao processo de aquisição da nacionalidade brasileira, com exceção do imigrante de nacionalidade portuguesa.

A questão do direito ao voto é especialmente sensível, visto que é a garantia básica de inserção dos indivíduos dentro da dinâmica política interna de um país. Sem o voto, as comunidades de imigrantes têm pouco apelo político frente aos representantes e enfrentam barreiras desproporcionais ao tentar garantir seus interesses. Outros países da América Latina, como Argentina, Colômbia e Peru garantem aos imigrantes o direito ao voto, mesmo que apenas nas eleições locais.

O Brasil é um país que favorece a inserção de imigrantes de alta renda e qualificados, conforme deixa expresso o artigo 112, V da lei 6.815/1980, que reduz o tempo necessário para requerer a nacionalidade brasileira para empresários dedicados à atividade industrial ou agrícola, proprietários de ações ou imóveis a partir de um valor determinado. No entanto, os migrantes que chegam ao Brasil para ocupar postos de trabalho de menor remuneração sofrem com preconceito e discriminação, sobretudo racial, como o caso dos imigrantes haitianos que se deslocaram para o Brasil na esteira dos eventos que ocorreram na última década. No Paraná, o Ministério Público do Trabalho recebeu e encaminhou denúncias de racismo e agressões contra imigrantes haitianos no próprio local de trabalho (MPT, 2014).

Apesar de a legislação brasileira continuar com um viés autoritário, alguns avanços foram efetuados na tentativa de trazer dignidade para os estrangeiros que vivem no país. Por exemplo, em 2009, o Brasil assinou a Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, que garante uma série de direitos trabalhistas básicos para os imigrantes. A assinatura





da convenção serviu de base para a retórica brasileira em fóruns internacionais, que buscava uma defesa mais ampla dos direitos humanos (REIS, 2011, p. 63).

Em 2014, foi realizada a Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio no Brasil, que, entre outros temas, discutiu as condições políticas internas para imigrantes no país. O principal eixo de reivindicação por parte dos migrantes foi a necessidade de assegurar a igualdade jurídica, o pleno acesso à justiça, a efetividade de liberdades e garantias fundamentais e o tratamento igualitário entre brasileiros e estrangeiros.

Recentemente, outro importante esforço foi feito para a elaboração de um Anteprojeto de Lei para reformar o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) e tornar a legislação compatível com a Constituição Federal de 1988. Uma comissão de especialistas foi designada para desenvolver o anteprojeto, que ficou pronto em março de 2014. A principal inovação foi a mudança de paradigma da segurança nacional para a proteção dos direitos humanos, adequando a legislação interna brasileira com os tratados internacionais referentes ao tema assinados pelo Brasil.

Além da mudança no referencial jurídico no qual a legislação se apoia, o anteprojeto também prevê uma grande transformação na burocracia nacional mobilizada para atender os imigrantes. Por exemplo, atualmente, o principal órgão competente para atender os migrantes é a Polícia Federal, inclusive em casos de solicitação de refúgio quando o sujeito entra sem documentos no país, o que gera desconforto por parte dos indivíduos que precisam regularizar sua situação. Apesar de debates promissores com a sociedade civil, o novo Anteprojeto ainda precisa ser capaz de construir uma ampla base de apoio entre os congressistas a fim de ser aprovado no parlamento.

Questionamentos sobre a validade do índice de concessão de cidadania

Diante da análise comparativa apresentada acima, percebe-se que o indicador criado por J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets (2014) para avaliar as condições políticas internas encontradas por imigrantes apresenta algumas fragilidades. Primeiramente, considerando que o voto representa o direito político mais básico, a ausência dessa variável causa uma distorção na medida.

Há o argumento de que os autores inseriram os direitos políticos, inclusive o sufrágio, de forma implícita na variável que mede o tempo necessário para





requerer a naturalização. Todavia, muitos imigrantes não querem adquirir a nacionalidade do local onde vivem, muitas vezes em virtude da proibição de ter a dupla cidadania, no país de origem ou de destino. Portanto, há uma quantidade considerável de imigrantes com residência permanente que ficam em situação vulnerável em relação à garantia de seus direitos políticos.

Com as variáveis atualmente incluídas no índice, é possível avaliar as condições políticas internas para o imigrante qualificado ou de alta renda que pretende se nacionalizar e entrar regularizado no país de destino. Todavia, não é possível afirmar que o índice analisa as condições políticas internas para os imigrantes de forma geral, visto que a maior parte dos imigrantes é pobre, foge da fome e de guerras e tenta entrar no país de destino sem documentos.

As prioridades políticas de um imigrante não regularizado em relação ao país de destino talvez sejam muito diferentes das elencadas no indicador. Apesar de, inegavelmente, a dupla cidadania e o *jus soli* serem importantes, o acesso a serviços básicos de saúde é essencial. Existem países que permitem aos imigrantes utilizarem serviços médicos públicos, outros não. Entretanto, tal diferença não foi captada na medida criada por J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets (2014), o que demonstra uma fraqueza do indicador.

Além do mais, em diversos casos, como no Brasil ou nos Estados Unidos, o imigrante que entra ilegalmente no país não pode ser regularizado pela via ordinária, ele só pode receber documentos oficiais se houver a promulgação de uma lei específica que estabeleça a anistia. Portanto, o tempo necessário para requerer a nacionalidade, a dupla cidadania e o exame de idioma se tornam critérios irrelevantes para as pessoas que entraram clandestinamente nesses países, visto que elas nunca terão acesso a tais dispositivos legais.

Metodologicamente, medir algo envolve comparar aspectos da realidade com um standard, sejam capacidades, categorias ou quantidades (KING; EPSTEIN, 2002, p. 81). Para que uma medida seja uma representação adequada da realidade, é necessário preencher dois requisitos. O primeiro é a confiança, que significa a possibilidade de replicar a mensuração, reproduzindo o mesmo valor (independente de ser correto ou não). Ou seja, é a necessidade de que, ao medir um fenômeno várias vezes durante determinado tempo, da mesma forma e com o mesmo padrão de medida, obtenha-se um resultado igual em todas as medições, independente de quem as realize. Um indicador não confiável será um problema para a pesquisa, visto que a amostra será enviesada. A princípio, observa-se que não há nenhum problema de confiança na medida do índice de concessão de cidadania elaborado por J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets (2014).





O segundo requisito metodológico para que uma medida seja adequada é a validade, que consiste em medir aquilo que se acredita estar medindo (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 25). A validade se refere à correspondência entre o instrumento empírico de mensuração e o conceito teórico que deu origem à pesquisa. Naturalmente, sempre haverá graus de incerteza durante o processo de investigação, especialmente nas ciências humanas. Porém, existem medidas que claramente não correspondem ao que se propõe a analisar e tal parece ser o caso do índice de concessão de cidadania concebido por J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets (2014) visto que as condições políticas internas encontradas por imigrantes são muito mais amplas que as variáveis inseridas no indicador.

A questão central, no entanto, pode ser a da especificação do conceito que está sendo medido. Se utilizarmos o indicador para discutir apenas o fluxo migratório de indivíduos qualificados profissionalmente ou de alta renda, a medida parece ganhar poder explicativo. Por exemplo, conforme reportamos acima, a tendência dos países europeus, de acordo com o índice, é de flexibilização na concessão de nacionalidade, o que pode parecer contra intuitivo, se consideramos a política migratória europeia de forma abrangente. Porém, essa disposição possivelmente pode ser explicada através da tentativa de governos europeus de atrair mão de obra qualificada. Portanto, há indicações de que essa poderia ser uma interpretação possível para os resultados, mas apenas novos testes empíricos poderiam confirmar tais conjecturas.

Conclusões

A análise comparada da política migratória brasileira com países que são tradicionalmente destino de imigrantes ficou prejudicada em virtude das deficiências apresentadas pelo indicador utilizado. Conforme demonstrado acima, o Brasil aparece com uma classificação mais próxima da abertura política em relação aos estrangeiros, todavia a legislação atual, o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), evidencia um caráter autoritário e restritivo em relação às liberdades políticas mais essenciais da vida em sociedade.

Portanto, a medida criada por J. Fitzgerald, D. Leblang e J. Teets (2014) não é capaz de ser um parâmetro adequado para medir as condições políticas internas encontradas pelos migrantes de forma geral. Todavia, há indicativos de que o índice pode servir para comparações em relação às políticas nacionais de atração





de mão de obra qualificada, visto que as variáveis utilizadas são representativas dos interesses desse grupo de imigrantes.

Em pesquisas futuras, caso haja o interesse em mensurar o ambiente político no país de destino para os indivíduos em geral, nós trazemos algumas sugestões para a criação de um novo indicador. Primeiramente, a possibilidade de participar das eleições, ainda que restrito à esfera municipal, deveria ser acrescentada como variável, já que não há direito político mais básico que o voto.

Em segundo lugar, pode-se contabilizar se a legislação específica que regula o processo migratório garante as salvaguardas legais presentes na Constituição (ou equivalente) para o estrangeiro. Ou seja, em caso de sofrer algum inquérito policial ou processo judicial, se o imigrante tem a garantia do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e outros direitos processuais básicos.

A possibilidade de regularização do estrangeiro que entrou ilegalmente no país também se mostra essencial para a composição de um novo indicador com o objetivo de mensurar as condições políticas internas para os imigrantes de forma mais precisa. Conforme dito anteriormente, essa informação é importante para que o tempo necessário para requerer a nacionalização, a possibilidade de requerer dupla cidadania e o exame de idioma se tornem variáveis relevantes para todos os contextos.

Por fim, sugerimos que a permissão legal (ou ausência de proibição) para o imigrante residente utilizar serviços básicos de saúde e educação, disponíveis para os nacionais, também seja incluída como variável para medir o grau de abertura ou restrição em termos migratórios. Se condições políticas internas no local de destino influenciam a decisão de indivíduos escolherem um país em detrimento de outro, certamente o acesso a serviços públicos essenciais é um fator determinante nessa decisão.

É imprescindível que as novas pesquisas, visando oferecer uma contribuição para o debate sobre as migrações internacionais, tentem incluir medidas que sejam representativas da população de migrantes de forma geral. Para tanto, acreditamos que nossas sugestões podem contribuir para a criação de um novo indicador, relacionadas às condições políticas internas encontradas por imigrantes no país de destino, mais adequado à realidade vivida por todos aqueles que se deslocam.

Sabemos da dificuldade em realizar estudos empíricos que contabilizem todos os imigrantes, inclusive os sem documentos, visto que normalmente não há dados oficiais confiáveis sobre todos os estrangeiros residentes. Porém, é possível encontrar alternativas para fazer estimativas a fim de incluir todos os indivíduos.





Afinal, as teorias sobre as migrações internacionais buscam desvendar quais as causas que são determinantes para o fluxo de pessoas em geral, e não de apenas uma parcela dessa população.

Referências

- ALEINIKOFF, Alexander; KLUSMEYER, Douglas. *Citizenship Policies for an Age of Migration*. Washington: Carnegie Endowment, 2011.
- ARANGO, Joaquín. La Explicación Teórica de las Migraciones: Luz y Sombra. *Migración y Desarrollo*, n. 1, 2003, p. 1-30. Disponível em http://pendientedemigracion.ucm.es/info/gemi/descargas/articulos/42ARANGO_La_Explicacion_Teorica_Migraciones_Luces_Sombras.pdf. Acesso em 10/03/2016.
- BAENINGER, Rosana. O Brasil na rota das migrações latino-americanas. In BAENINGER, R. (org.) *Imigração boliviana no Brasil*, Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2012, p. 9-18.
- BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF, 1980.
- BRITO, Fausto. Brasil, final de século: a transição para um novo padrão migratório. *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, vol. 12, 2000. Disponível em <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/Brasil,%20Final%20de%20s%C3%A9culo%20-%20A%20Transi%C3%A7%C3%A3o%20Para%20Um....pdf>. Acesso em 04/03/2016.
- BROOKS, Thom. *The 'life in the United Kingdom' citizenship test: is it unfit for purpose?* Durham: Durham University, 2013. Disponível em http://thombrooks.info/Brooks_citizenship_test_report.pdf. Acesso em 07/03/2016.
- CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES E REFÚGIO. *Caderno de Propostas*. Brasília. 2014. Disponível em <http://reporterbrasil.org.br/documentos/comigrar.pdf>. Acesso em 10/03/2016.
- FITZGERALD, Jennifer; LEBLANG, David; TEETS, Jessica. Defying the Law of Gravity: The Political Economy of International Migration. *World Politics*, vol. 66, n. 3, 2014, p. 406-445.
- FRANÇA. Decreto nº 2011-1265, de 11 de outubro de 2011. Relatif au niveau de connaissance de la langue française requis des postulants à la nationalité française. *Journal Officiel de la République Française*, nº 237 de Outubro de 2011, texto nº 13. Disponível em: < <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000024659084&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id> > . Disponibilidade 16/03/2016.





- FRANÇA. Circular nº NORINTK1207286C, de 16 de outubro de 2012. Procédure d'accès à la nationalité française. Disponível em: < http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/10/cir_35948.pdf > . Disponibilidade 16/03/2016.
- HOOGE, Marc; TRAPPERS, Ann; MEULEMAN, Bart; REESKENS, Tim. Migration to European Countries: A Structural Explanation of Patterns, 1980-2004. *International Migration Review*, vol. 42, n. 2, 2008, p. 476-504.
- HOWARD, Marc Morjé. Variation in Dual Citizenship Policies – in the Countries of the EU. *International Migration Review*, vol. 39, n. 3, 2005, p. 697-720. Disponível em <http://www18.georgetown.edu/data/people/mmh/publication-7319.pdf>. Acesso em 10/03/2016.
- KING, Gary; EPSTEIN, Lee. The Rules of Inference. *The University of Chicago Law Review*, vol. 69, 2002, p. 1-133. Disponível em <http://gking.harvard.edu/files/rules.pdf>. Acesso em 10/03/2016.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press. 1994
- MASSEY, Douglas S.; ARANGO, Joaquín; HUGO, Graeme; KOUAOUCI, Ali; PELLEGRINO, Adela; TAYLOR, J. Edward. Theories of International Migration: a Review and Appraisal. *Population and Development Review*, vol. 19, n.3, 1993, p. 431-466. Disponível em http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall12_13/intl551_AIcdygu/week2.PDF. Acesso em 14/03/2016.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. *MPT-PR recebe e autua denúncias de xenofobia contra haitianos*, 2014. Publicado em [<http://www.prt9.mpt.gov.br/procuradorias/45-noticias/noticias-prt-curitiba/601-mpt-pr-recebe-e-autua-denuncias-de-xenofobia-contra-haitianos>]. Disponibilidade 16/03/2016.
- MONTIJANO, Elena Sánchez. La Politización de la Inmigración en España. In BARRERO, Ricard; GONZÁLEZ, Elisabet; MONTIJANO, Elena Sánchez (ed.). *El Discurso Político en torno a la Inmigración en España y en la UE*. Madrid: Gráficas Varona, 2008, p. 81-113. Disponível em http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/archivos/El_discurso_politico_en_torno_a_la_inmigracion_en_España_y_en_la_UE.pdf. Acesso em 10/03/2016.
- PATARRA, Neide. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 3, 2005, p. 23-33. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300002. Acesso em 09/03/2016.
- PATARRA, Neide. Governabilidade das migrações internacionais e direitos humanos: o Brasil como país de emigração. In: *I Conferência “Brasileiros no Mundo”*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, p. 187-212. Disponível em <https://sistemas.fundacaoalexandrede Gusmão.gov.br/>





- mre.gov.br/kitweb/datafiles/BRMundo/pt-br/file/Neide_Patarra.pdf. Acesso em 15/03/2016.
- PATARRA, Neide. Políticas Públicas e Migração Internacional no Brasil. In CHIARELLO, Leonir (ed.). *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y La Sociedad Civil en América Latina*. São Paulo: Scalabrini International Migration Network, 2011, p. 151-276.
- PEDERSEN, Peder J.; PYTLIKOVA, Mariola; SMITH, Nina. Selection and Network Effects: Migration Flows into OECD Countries 1990–2000. *European Economic Review*, vol. 52, 2008, p. 1160-1186.
- PIORE, Michael. *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- REINO UNIDO. Acquisition by registration: certain persons born between 1961 and 1983. *The British Nationality Act, 1981*, Capítulo 61, Seção 4C. Disponível em <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61>. Disponibilidade 16/03/2016.
- REIS, Rossana. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. *Contexto Internacional*, vol. 33, 2011, p. 47-69. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100003. Acesso em 10/03/2016.
- SASSEN, Saskia. *Expulsions – Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge: Belknap Press 2014.
- SOARES, Guido Fernando Silva. Os Direitos Humanos e a Proteção do Estrangeiro. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 41, 2004, p. 169- 204. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/954>. Acesso em 10/03/2016.
- TODARO, Michael. A model of labor migration and urban unemployment in less-developed countries. *The American Economic Review*, vol. 59, 1969, p. 138-148.
- UNITED NATIONS. *International Migration Report 2013*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2013. Disponível em http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf. Acesso em 10/03/2016.
- WALLERSTEIN, Immanuel. The Global Picture, 1945-90. In: HOPKINS, T. e WALLERSTEIN, I. (orgs). *The Age of Transition – Trajectory of the World-System, 1945-2025*. London: Zed Books. 1996.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *World-Systems Analysis – An Introduction*. Durham: Duke University Press. 2006.





O conceito de autonomia em Puig e Jaguaribe: uma análise comparativa intertextual

The concept of autonomy in Puig and Jaguaribe: an intertextual comparative analysis

DOI: 10.21530/ci.v11n2.2016.338

Luciano da Rosa Muñoz¹

Resumo

Este artigo pretende analisar e comparar o conceito de autonomia tal como se apresenta em dois textos diferentes: *O nacionalismo na atualidade brasileira* (1958), de Helio Jaguaribe, e *La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural* (1982), de Juan Carlos Puig. Em primeiro lugar, será indispensável prover o leitor com seus respectivos contextos de publicação, bem como salientar os objetivos políticos e as fidelidades de grupo de cada autor. Na primeira seção, afirmamos como suas táticas textuais mantêm similitudes no que se refere ao modo como ambos os autores contrastam autonomia e dependência e almejam que o processo de autonomização de seus países emule a bem-sucedida experiência histórica norte-americana. Na sequência, tentamos demonstrar que esses textos diferem em seus entendimentos do que a Terceira Posição deva ser, e ademais apoiam escopos opostos para a integração da América Latina. Finalmente, relacionamos as agendas políticas específicas de cada autor com suas interpretações enviesadas da história da política exterior de seus países.

Palavras-chave: autonomia; história conceitual; intertextualidade; política exterior; relações internacionais.

Abstract

This paper intends to analyse and compare the concept of autonomy as it is presented in two different texts: Helio Jaguaribe's *O nacionalismo na atualidade brasileira* (1958) and Juan Carlos Puig's *La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural*

1 Doutorando e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Professor de Relações Internacionais no Centro Universitário de Brasília (UniCeub) e de História na União Pioneira de Integração Social (UPIS).

Artigo recebido em 29/02/2016 e aprovado em 03/06/2016.





(1982). First of all, it will be indispensable to provide the reader with its respective contexts of publication as well as to stress each author's political goals and group allegiances. In the first section, we affirm how their textual tactics hold similarities with respect to the way both authors contrast autonomy and dependency and hope their countries' process of autonomization emulates the successful American historical experience. Afterwards, we try to demonstrate that those texts differ in their understandings of what the Third Position should be like, and support opposite scopes for the integration of Latin America. Finally, we relate each author's specific political agendas to their one-sided interpretations of their countries' history of foreign policy.

Keywords: autonomy; conceptual history; intertextuality; foreign policy; international relations.

Introdução

Em seu didático texto sobre o método comparativo, afirma Sartori (1994, p. 37) que comparar implica assimilar e diferenciar. Assim, não poderia haver comparação de duas entidades que em tudo fossem iguais, pois já seriam a mesma coisa. Inversamente, se tais entidades discrepassem em tudo, seria inútil compará-las, uma vez que não restariam pontos de tangência. A partir disso, definiremos o objetivo principal deste trabalho – pretendemos comparar os conceitos de autonomia conforme se apresentam em dois textos específicos: *O nacionalismo na atualidade brasileira*, publicado por Helio Jaguaribe em 1958; e *La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural*, escrito por Juan Carlos Puig em 1982. Partimos do pressuposto, entretanto, de que entidades não são comparáveis no vácuo. Em outros termos, será preciso, inicialmente, submeter textos a contextos, de modo que se evite a todo custo reificar conceitos, ou tomar postulados teóricos por construções desinteressadas.

Na primeira seção, situaremos o ambiente histórico específico de cada país – Brasil e Argentina –, bem como as perspectivas de interesse de cada autor ao tempo da publicação de seus textos respectivos. Nas seções seguintes, passaremos à comparação intertextual – de semelhanças a diferenças –, por meio de três variáveis: (1) as *táticas textuais* – contraste e analogia, onde constataremos similitudes; (2) as *prescrições de implementação* – no que tange à Terceira Posição e à integração latino-americana – e (3) a *tese da (in)constância da política exterior*,





onde constataremos distinções. Reflexamente, compararemos o que se pode chamar de estilística de política exterior. Vale dizer, das diferenças de teoria – presentes nos textos de Jaguaribe e Puig – tentaremos apreender certas diferenças nos padrões de comportamento internacional que têm caracterizado Brasil e Argentina desde a década de 1950.

Os contextos

O texto de Helio Jaguaribe foi publicado em 1958 – uma época de esperanças. No Brasil, a estratégia de Kubitschek era dotar suas iniciativas de governo de um apelo ao nacionalismo. Assim, seria destino do país tomar o caminho do desenvolvimento, o que deveria ser buscado por meio da industrialização urgente. O presidente prometera “cinquenta anos de progresso em cinco de governo”, cuja base foi um extraordinário incremento da produção industrial. Entre 1957 e 1961, a taxa de crescimento real da economia brasileira foi de 7% ao ano, ao passo que seu índice *per capita* para a década de 1950 foi aproximadamente três vezes maior do que o do resto da América Latina. Em seu Plano de Metas, Kubitschek logrou atingir uma nova fase no processo de substituição de importações através de uma política de nacionalismo desenvolvimentista, a qual atuou em três frentes principais: (1) ofereceu ao investidor privado, tanto nacional como estrangeiro, a liberalização do crédito e a promessa de manter um alto nível de demanda interna; (2) incentivou as firmas estrangeiras com o uso abrangente da Instrução 113 da SUMOC, o que rendeu frutos, sobretudo, na indústria automobilística; e (3) empreendeu um amplo programa de investimentos públicos destinado a superar os gargalos estruturais do país em transportes e energia (SKIDMORE, 1982, p. 204-207).

Tal atmosfera de nacionalismo esperançoso não se devia, contudo, apenas às altas taxas de crescimento industrial registradas em fins da década de 1950. Como pontua Skidmore (1982, p. 207-211), o sucesso da política econômica de Kubitschek foi resultado direto de sua capacidade de manter a estabilidade política. Sua principal arma era o entusiasmo, o que refletia uma confiança contagiante no futuro do Brasil como grande potência, assim como afirmava sua fé no processo democrático. Em seu governo, Kubitschek teve a habilidade de encontrar “uma coisa a cada um”, sendo capaz de galvanizar distintos setores sociais em torno do símbolo máximo de seu projeto de superação do atraso – Brasília, a nova





capital. Dos industriais, teve amplo apoio centrado em sua generosa política de crédito; dos agricultores, teve amparo para suas tentativas de sustentar os preços internacionais do café, bem como para sua indiferença face ao problema da concentração fundiária; à classe trabalhadora, ofereceu aumentos salariais, assim como manteve o controle da estrutura sindical que fora herdada do getulismo. De sua parte, os setores golpistas das Forças Armadas estavam desarticulados desde o bem-sucedido “golpe preventivo” de Lott, o qual havia garantido a posse de Kubitschek à presidência em 1956.

Ao mesmo tempo, muitos intelectuais de ideias nacionalistas foram atraídos pelo entusiasmo de Kubitschek no futuro do Brasil e por sua vontade de acelerar o processo de desenvolvimento. Havia um instituto financiado pelo governo federal – o Instituto Superior de Estudos Brasileiros, ISEB – que se tornou a meca da pesquisa e do ensino dos problemas brasileiros. O instituto publicou uma série de estudos – entre os quais, *O nacionalismo na atualidade brasileira*, de Helio Jaguaribe – que buscaram racionalizar o problema da industrialização, explicar as causas do subdesenvolvimento e apontar novos caminhos em política exterior. Instituído em 1955, ainda durante o governo de Café Filho, sob os auspícios diretos do Ministério da Educação, o ISEB teve importância central no debate de ideias e de projetos de modernização no Brasil, provendo os alicerces para a teorização do desenvolvimento nacional. Sustentado pelo próprio Estado, o instituto voltou-se para a construção de uma nova legitimidade, colocando-se a serviço da criação de uma síntese do nacional-desenvolvimentismo. Isebiano histórico, Jaguaribe entendia que o nacionalismo teria um caráter mobilizador e aglutinador dos setores progressistas da sociedade, bem como viés autonomizante em relação aos constrangimentos externos do país (LESSA, 2013, p. 883-889).

Segundo Penna Filho (2002, p. 191-194), a política externa brasileira dos anos 1956-1961 executou-se em conformidade com os planos de industrialização do país, sendo possível confrontá-la progressivamente com os avanços logrados pelo Plano de Metas e em função dele. A ação externa de Kubitschek visava ao desenvolvimento por meio de dois eixos cruciais: (1) a obtenção de financiamento e tecnologia dos países avançados do Norte; (2) a manutenção do preço internacional do café, o qual era, até 1957, o principal responsável pela entrada de divisas no comércio exterior do Brasil. Em fins da década de 1950, havia duas perspectivas distintas a respeito da natureza das relações interamericanas. Para os Estados Unidos, importava prioritariamente a agenda de segurança, consubstanciada na doutrina de contenção ao comunismo; para os países da América Latina, a preocupação





primordial era o desenvolvimento, o que encerrava a necessidade de se debater a industrialização e temas centrais a suas economias, como a deterioração dos termos de troca, a abertura de financiamento externo à indústria, a criação de um banco interamericano para o desenvolvimento e o estabelecimento de processos de integração latino-americana.

Em 1958, Kubitschek lançou a Operação Pan-Americana (OPA), sua mais conhecida iniciativa de política externa, por intermédio de carta enviada ao general Eisenhower, presidente dos Estados Unidos. O que se propunha era que o governo norte-americano se dispusesse a contemplar o pleito dos países latino-americanos por auxílio econômico e maior cooperação para superar o subdesenvolvimento. Apoiando-se no discurso ideológico que opunha “mundo ocidental” a comunismo, Kubitschek afirmava que a ameaça comunista que pairava sobre a América Latina tinha como raiz principal o estado de miséria e subdesenvolvimento da maioria dos países da região. Por meio do argumento da “segurança econômica coletiva”, assim, buscava convencer o governo norte-americano de que a melhor forma de se afastar o perigo soviético era desenvolver o continente e aumentar o nível de vida de seus habitantes. Embora tenha tido suas expectativas imediatas reduzidas a muito pouco, a OPA serviria de inspiração à Aliança para o Progresso, a qual surgiria no cenário posterior à Revolução Cubana. No entendimento de Penna Filho (2002, p. 201), é no governo de Kubitschek que a posição do Brasil começa a se alterar com relação à política de blocos da Guerra Fria, o que seria aprofundado com o anúncio da Política Externa Independente (PEI) anos depois.

Por sua vez, o texto de Juan Carlos Puig foi escrito em 1982 – uma época de desilusões. Na Argentina, o retorno de Perón ao poder, em 1973 – em cujo governo Puig fora chanceler –, coincidiu com o fim do sistema Bretton Woods e com o primeiro choque do petróleo, em um cenário de reivindicações no mundo periférico. Estimulado pelos êxitos da OPEP no âmbito da cooperação Sul-Sul, Perón procurou retomar suas formulações terceiristas da década de 1950, as quais rechaçavam opções de alinhamento com os blocos da Guerra Fria. Em seu natimorto Plano Trienal (1973-1976), enfatizava a abertura de novos mercados e a expansão das exportações industriais. Depois do falecimento de Perón, no entanto, o regime militar daria curso a opções opostas. Em que pese o importante vínculo comercial mantido com a União Soviética para a venda de cereais, os militares argentinos buscaram alinhar-se com os Estados Unidos, respaldando, sobretudo, sua política de intervenção e de combate ao comunismo na América Central. De sua parte, a gestão econômica de Martínez de Hoz encetou enorme abertura às importações





e verdadeira reprimarização da estrutura produtiva argentina (PARADISO, 2005, p. 247-252).

Ao mesmo tempo, a década de 1970 testemunhou um ambiente de euforia especulativa, no qual muitos países latino-americanos puderam tomar empréstimos com relativa facilidade junto a bancos privados internacionais. Entre 1973 e 1982, a dívida externa da Argentina aumentou 800% (FERRER, 2006, p. 239-241). Quando da publicação de *La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural*, em 1982, o país já sofria os efeitos desastrosos da crise da dívida, a qual havia sido recém detonada como efeito da duplicação das taxas de juros nos Estados Unidos. As desilusões, no entanto, não se deviam apenas ao fracasso das opções de política econômica. No começo da década de 1980, Galtieri buscou recuperar para a Argentina sua longamente perdida posição de país-chave na região, por meio do apoio ostensivo à repressão norte-americana aos sandinistas na Nicarágua. Com base no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e na defesa da segurança hemisférica, a ditadura militar argentina esperava receber em retorno o suporte dos Estados Unidos em sua invasão às Ilhas Malvinas, em 1982. Em razão de seus laços via OTAN com a Europa Ocidental, houve em revés apoio ao Reino Unido, o qual impôs derrota humilhante aos ocupantes (MONIZ BANDEIRA, 2003, p. 444-450).

Em seus textos, Helio Jaguaribe e Juan Carlos Puig desenvolvem suas teorias de autonomia como ferramentas conceituais, tendo-se em vista suas próprias agendas normativas e seus contextos específicos. Assim, Jaguaribe – diretor do Departamento de Ciência Política do ISEB em 1958 – busca respaldar o nacionalismo integrador então em curso no governo Kubitschek, bem como defender com veemência um direcionamento autônomo em política exterior, o qual perpassa certo entendimento da “terceira posição” e da função para o Brasil da integração com os vizinhos. De sua parte, Puig – ex-chanceler em 1973 – lamenta os descaminhos da política exterior argentina entre a queda e o retorno de Perón. Na década de 1980, período em que o país começava a redemocratizar-se, Puig volta-se para a defesa do retorno ao caminho autônomo percorrido no primeiro peronismo, abortado no segundo. Nesse passo, seriam igualmente importantes o resgate da “terceira posição” – originalmente formulada por Perón –, assim como da integração latino-americana. Desse modo, o texto de Jaguaribe é prospectivo; o de Puig, retrospectivo.





Os textos: semelhanças

Consideramos que, em ambos os casos, os autores empregam táticas textuais semelhantes. Em primeiro lugar, tem-se a que se poderia denominar *convencimento por contraste*. Por meio de análises histórico-conceituais, Jaguaribe e Puig defendem para seus países o caminho da autonomia em contraste à dependência enraizada no passado colonial, a qual almejam que se abandone. No caso do Brasil, o passivo da escravidão e os efeitos decorrentes da heteronomia e da exogenia econômicas impediram que o país tivesse, até o final do século XIX, condições e estímulos para maior integração que o fizessem voltar-se para si mesmo. A partir da década de 1930, no entanto, eclodiram o nacionalismo econômico – sobretudo, na forma de monopólios estatais – e o nacionalismo político, identificado com as exigências de democracia e de justiça social. Em Jaguaribe, portanto, o conceito de autonomia é indissociável da ideia de nacionalismo integrador. No âmbito interno, a autonomia exige a prevalência da soberania popular; no externo, uma postura de neutralismo:

No plano de nossas relações internacionais, o nacionalismo político reivindica para o país uma posição de maior autonomia, em face dos Estados Unidos e das grandes potências europeias e se inclina para uma linha neutralista, em relação ao conflito norte-americano-soviético. Exprime pois uma tomada de consciência dos interesses próprios do Brasil, no âmbito de outras nações, e das massas populares, no âmbito interno do país, e constitui uma exigência de acatamento da soberania popular e da nacional. (JAGUARIBE, 1958, p. 32)

O texto de Jaguaribe estrutura-se em torno do contraste entre nacionalistas e cosmopolitas. Em sua formulação (p. 33-35), o cosmopolitismo tem três eixos centrais: (1) aspira manter a importância que o livre-cambismo e o setor primário da economia detinham no Império e na República Velha; (2) entende que o progresso nacional depende essencialmente do capital estrangeiro e favorece uma política neocolonialista voltada aos Estados Unidos; (3) engloba segmentos de nível cultural médio, tais como a burguesia latifundiário-mercantil e o setor parasitário da classe média subvencionado pelo Estado cartorial na forma de empregos públicos. Por sua vez, o nacionalismo apresenta seus três contrapontos: (1) aspira ao desenvolvimento do país por meio de um dirigismo racional que favoreça a industrialização via medidas protecionistas e de transferência de renda; (2) inclina-se





para uma política de capitalismo de Estado, atribuindo ao poder público, em especial na órbita da União, o principal encargo de promover o desenvolvimento econômico do país; (3) engloba os segmentos mais elementares e aqueles dos mais elaborados níveis de cultura e mentalidade, tais como, respectivamente, o proletariado e a *intelligentsia* da classe média.

Em sua análise histórica da política exterior do Brasil, Jaguaribe (p. 225-232) discerne três fases distintas: (1) da Colônia ao Barão do Rio Branco – cujo propósito é a consolidação da integridade territorial do país; (2) a fase que se estende de 1914 a 1945 – na qual a diplomacia brasileira é conduzida a uma atitude ornamental e aristocrática, quando se avolumam os vínculos de dependência dos Estados Unidos, e a política exterior desvincula-se do processo econômico-social interno; (3) o período posterior a 1945 – quando aparecem as contradições do antigo sentido ornamental em face do novo cenário de hegemonia norte-americana e das novas necessidades do país. Nessa encruzilhada, debatem-se cosmopolitas – adeptos da manutenção do americanismo – e nacionalistas, os quais defendem que se adote uma política exterior autônoma e neutralista. Ao ignorar, por exemplo, as especificidades da política exterior da Era Vargas, Jaguaribe posiciona a si mesmo – bem como o governo Kubitschek que o mantém – como arauto de um rompimento, no limiar de um devir.

Na esteira das mudanças sistêmicas ocorridas na década de 1970, o texto de Puig (1982, p. 29-46) não parte da vinculação entre autonomia e nacionalismo, senão da necessidade de se formular uma teoria endógena à América Latina que abandone categorias analíticas embasadas nas realidades distintas dos países centrais. Em uma curiosa aproximação à teoria crítica, Puig enumera três *falsas* percepções do sistema internacional que se precisaria contornar: (1) a concepção atomista, segundo a qual a comunidade internacional é um conjunto de Estados soberanos que mantêm relações entre si; (2) a de que o poder baseia-se na força material de elementos tangíveis como a preparação militar, a capacidade industrial e o tamanho da população; (3) e a de que o predomínio das superpotências da Guerra Fria é absoluto. Em sua visão, uma teoria que contemple novos recursos de poder a pequenos e médios países deve partir da autonomia – e não da dependência – como valor prescritivo:

Autonomizar significa ampliar a margem de decisão própria e, normalmente, implica portanto recortar a margem de que desfruta algum outro. Salvo casos-limite ou atípicos, *a obtenção de uma maior autonomia supõe um jogo*





estratégico previo de soma-zero, no qual alguém ganha o que outro perde. Avança o antigo cliente; retrocede o antigo dominante. Por mais esforços retóricos que se efetuem, toda abordagem autonomista supõe um conteúdo estratégico, no sentido que implica uma dialética de vontades que empregam a força (*em sentido amplo*) para resolver o conflito. (PUIG, 1982, p. 44, grifos nossos, tradução livre)²

Como pontua Bernal-Meza (2013, p. 49), a teoria de autonomia de Puig é uma visão “realista” das relações internacionais, pois recorre à ideia de disputa de poder mundial ao empregar o “jogo de soma zero” como categoria analítica. Desde o ponto de vista da periferia, Puig busca fornecer um caminho possível para o processo de autonomização a um país cujas elites assumam o encargo de superar a dependência. Assim, emergem dois resultados teóricos inusitados: (1) a crítica voltada às teorias dos países centrais não consegue desvencilhar-se do realismo em sua base fundamental – a disputa de poder; (2) a utilização da lógica do “jogo de soma zero” em nome dos países periféricos da América Latina – e de suas agendas de autonomização – não funciona, a menos que se amplie o sentido de “força” para englobar – provavelmente – valores e intenções.

Publicado no contexto bipolar da segunda Guerra Fria, o texto de Puig (p. 71-87) propõe quatro etapas para o processo de autonomização de um país dentro de um bloco. Desse modo, fornece aos países periféricos um roteiro progressivo para que rompam suas relações de dependência *vis-à-vis* sua respectiva potência dominante: (1) no nível de *dependência paracolonial*, o Estado possui um governo formalmente soberano e não é uma colônia, porém em realidade os grupos que detêm o poder efetivo na sociedade nacional constituem um apêndice do aparato governativo e da estrutura de poder do Estado central; (2) no de *dependência nacional*, os grupos que detêm internamente o poder real racionalizam a dependência e fixam finalidades próprias que podem chegar a conformar um “projeto nacional”; (3) no de *autonomia heterodoxa*, o Estado periférico continua aceitando a condução estratégica da potência dominante, contudo, seu modelo de desenvolvimento interno poderá chocar-se com os interesses da “metrópole”, bem como pode vir a discordar de medidas de interesse nacional do centro que

2 “Autonomizar significa ampliar el margen de decisión propia y, normalmente, implica por tanto recortar el margen de que disfruta algún otro. Salvo casos-límite o atípicos, *el logro de una mayor autonomía supone un juego estratégico previo de suma-cero*, en el cual alguien gana lo que otro pierde. Avanza el antiguo cliente; retrocede el antiguo dominante. Por más esfuerzos retóricos que se efectúen, todo planteamiento autonómico supone un contenido estratégico, en el sentido que implica una dialéctica de voluntades que emplean la fuerza (*en sentido amplio*) para resolver el conflicto.” (PUIG, 1982, p. 44, grifos nossos)





não coincidam com os interesses do bloco como um todo; (4) no nível final de *autonomia secessionista*, o Estado rompe o laço estratégico global que o unia à potência dominante e retira-se do bloco.

Tendo por igual objetivo contrastar autonomia e dependência, Puig detecta dois grandes projetos coerentes de política exterior no percurso histórico argentino. Por um lado, o modelo alberdiano da Geração de 80 (p. 93-124) – o qual vigora bem até 1914 – girou em torno da dependência nacional à esfera de influência britânica. No âmbito político, tratava-se de um esforço para tentar limitar o influxo da potência dominante. Em 1902, por exemplo, a Doutrina Drago buscou controlar a utilização da força para a cobrança de obrigações de países periféricos em estado de insolvência. Por outro lado, o texto de Puig (p. 133-141) sustenta a Terceira Posição de Perón (1945-1955; 1973-1976) como um modelo adequado ao contexto posterior à segunda Guerra Mundial, onde o mimetismo eurocêntrico dos anos de 1930 e o isolamento em relação à América Latina não teriam mais lugar. Situada na etapa de autonomia heterodoxa, a política exterior de Perón soube distinguir entre interesses estratégicos do bloco ocidental – quando apoiou a criação do TIAR, por exemplo – e interesses nacionais dos Estados Unidos – ao opor-se à intervenção norte-americana na Guatemala em 1954.

Pensamos que os textos de Jaguaribe e de Puig compartilham uma segunda tática textual, que chamaremos de *convencimento por analogia*. Em Jaguaribe, o uso da analogia serve para apoiar a tese do neutralismo em política exterior. Na sua concepção, para países como o Brasil, os quais ainda não se encontram na fase de pleno desenvolvimento econômico, o neutralismo é a posição ideológica mais autêntica e representativa, pois acentua o direito à autodeterminação dos povos e à solidariedade internacional em favor do desenvolvimento das comunidades atrasadas, bem como rechaça o imperialismo, o colonialismo e as soluções pela força. Nesse passo, assoma a força de comparação com os Estados Unidos, os quais mantiveram – ao menos até a Primeira Guerra Mundial – postura de neutralidade e de isolamento em relação aos conflitos europeus, assim como a reivindicação de não interferência das potências europeias nos negócios internos da América do Norte:

O princípio da neutralidade exprimia as necessidades de um país em formação, que nada tinha a lucrar com sua participação nos conflitos internacionais, por isso que seus problemas eram internos e sua capacidade de interferência exterior muito limitada, e que muito tinha a perder com os desgastes que tal interferência lhe poderia acarretar e com a contrapartida





da intervenção estrangeira em seus negócios domésticos [...] São os próprios Estados Unidos, portanto, que demonstram, pelas teses que sustentavam em seu período de formação e pelo acerto pragmático de tais teses, que os países subdesenvolvidos a rigor só podem sustentar o princípio da neutralidade, diante dos conflitos que ultrapassam sua capacidade de interferência e decorrem de interesses que não lhe sejam específicos. (JAGUARIBE, 1958, p. 249-250)

De sua parte, Puig (p. 79-84) vai ainda mais longe em sua utilização da analogia. Em contexto posterior à defecção cubana, o autor busca evidenciar que o percurso histórico norte-americano é exemplo de autonomia secessionista. Em seu enfoque, salienta o exitoso desafio dos Estados Unidos à hegemonia britânica em fins do século XIX, por meio do qual obtiveram reconhecimento formal de sua supremacia na América Central e no Caribe. Parece-nos que o texto de Puig avança algo como um argumento *a fortiori*, ou um enunciado que diz: se os Estados Unidos – a partir da década de 1950, superpotência empenhada em tolher o processo de autonomização dos países latino-americanos em nome da contenção ao comunismo – fizeram alguma vez uso de uma postura de política exterior desafiante e de secessão, com razões suficientes poderá então a Argentina – despida de ferramentas conceituais destinadas a manter e mascarar sua condição de dependência – fazer o menos, isto é, resgatar e aprofundar sua posição internacional de autonomia heterodoxa, o terceirismo.

Os textos: diferenças

Embora os dois textos apresentem agendas semelhantes e utilizem táticas de convencimento paralelas, parece-nos importante ressaltar diferenças conceituais que resultam em distintas *prescrições de implementação*. Central ao raciocínio de Puig (1982, p. 41) é o conceito de Terceira Posição. Em seu primeiro governo, Perón foi pioneiro ao demonstrar que a opção pela autonomia era factível mesmo para um país periférico, desde que se pudesse ter controle interno sobre determinadas variáveis econômicas – tais como o comércio exterior, o investimento estrangeiro, o crédito e o câmbio – e fosse possível manter-se à margem das diretivas do Fundo Monetário Internacional. Externamente, a Terceira Posição somente poderia sustentar-se por meio de uma política de alianças entre os países dependentes. O conceito encerraria, assim, duas facetas:





Desde o ponto de vista interno, significava uma alternativa distinta, *à mi-chemin* entre o individualismo capitalista e o socialismo coletivista. Como tal, era e segue sendo válida: sem ir mais longe é o que postula a Igreja Católica em sua doutrina social. Em relação ao âmbito externo, significava a “não alienação” e nesse sentido há que se reconhecer que Perón foi o precursor do atual Movimento dos Não Alinhados. (PUIG, 1982, p. 137, tradução livre)³

É preciso discernir a motivação de Puig, o qual escreve no início da década de 1980 com o fito de defender o retorno da autonomia heterodoxa – e da Terceira Posição –, que não havia podido implementar por completo quando chanceler em 1973. Em seu contexto, o postulado teórico da “frente dos povos atrasados” serviria de base para se analisar a possibilidade estratégica de um cartel de devedores (p. 67), posição que a Argentina sustentaria como alternativa viável ao cenário desastroso advindo da crise da dívida. Por sua vez, desde que Jaguaribe enunciou seu próprio entendimento da Terceira Posição em fins da década de 1950, o Brasil passaria a ver com mais prudência o “espírito de Bandung” em seu ativismo obstrucionista.

Em um provável rebate a Perón, o texto de Jaguaribe (1958, p. 259-265) parte da premissa de que não mais haveria em seu tempo um confronto ideológico real entre “individualismo capitalista” e “socialismo coletivista”, pois seus formatos puros originais do século XIX não mais persistiriam. Desse modo, não haveria duas culturas – norte-americana e soviética – em conflito, mas apenas uma cultura, a da civilização ocidental-universal. Disso decorre um corolário conceitual aos países em vias de desenvolvimento: do ponto de vista ideológico, não se poderia falar de uma “terceira posição” que seria tal em face de uma “primeira posição” – norte-americano-capitalista – e de uma “segunda posição” – soviético-socialista. Assim, a Terceira Posição não poderia ser considerada uma superação ou um meio caminho entre os dois modelos, uma vez que as estruturas produtivas efetivas do capitalismo e do socialismo já se encontrariam nos anos de 1950 suficientemente próximas para elidir uma clivagem absoluta. Além disso, a Terceira Posição tampouco poderia ser identificada com uma “terceira força”, visto que nenhum país ou grupo de países teria condições de fazer frente a quaisquer das superpotências sem que houvesse o concurso de uma delas.

3 “Desde el punto de vista interno, significaba una alternativa distinta, *à mi-chemin* entre el individualismo capitalista y el socialismo colectivista. Como tal, era y sigue siendo válida: sin ir más lejos es lo que postula la Iglesia Católica en su doctrina social. En cuanto a lo externo, significaba la “no alienación” y en este sentido hay que reconocer que Perón fue el precursor del actual Movimiento de los No Alienados.” (PUIG, 1982, p. 137)





Dessa forma, é possível afirmar que Jaguaribe rechaça a Terceira Posição de Perón inteiramente, em suas duas facetas: (1) no âmbito interno, o terceirismo não poderia significar alternativa ou *mi-chemin* original entre o capitalismo e o socialismo, uma vez que os dois sistemas já se encontravam de todo modo em um processo global de aproximação – em que o Estado de bem-estar social emergia como fenômeno exemplar nos próprios países centrais; (2) no âmbito externo, o terceirismo não poderia significar algo como uma “frente dos povos atrasados” – tal como se definiria abertamente o Movimento dos Não Alinhados –, visto que em sua formulação a “força” – seja em sentido amplo ou estrito – não encontra lugar. Em seu texto, a Terceira Posição tem um conteúdo conceitual positivo bastante diverso, qual seja, a parlamentarização do conflito norte-americano-soviético:

A terceira posição é uma ideologia que se afirma em face do conflito norte-americano-soviético, *tal como este empiricamente se desenrola* [...] [Há] duas posições que se defrontam, em nosso tempo, em função da alternativa do mundo contemporâneo: a da unificação político-jurídica do mundo pela constituição de um novo império mundial, independentemente do fato de centrar-se tal império nos Estados Unidos ou na União Soviética, e a *unificação do mundo mediante o gradual consenso*, e a parlamentarização do conflito norte-americano-soviético [...] O imperialismo mundial só pode ser evitado se os atuais antagonismos forem ajustados transacionalmente, *pela mediação arbitral dos neutros*. O que a terceira posição tem em vista e o que constitui sua razão de ser é a instauração dessa instância mundial de arbitramento e o fortalecimento das castas que conduzem à composição transacional dos interesses. (JAGUARIBE, 1958, p. 261-262, grifos nossos)

Em Jaguaribe, portanto, terceirismo não tem nada que ver com “terceira via” entre os modelos de estrutura produtiva existentes, capitalismo e socialismo, nem com “terceira força” ou frente dos países atrasados que almeje medir forças com os dois blocos da Guerra Fria. Seu terceirismo remete, antes disso, ao terceiro mediador. Na sua concepção, os países periféricos aptos a adotar a Terceira Posição – entre os quais, o Brasil – não funcionariam como “forças” interessadas, senão como promotores neutros da diplomacia parlamentar e de soluções concertadas. Parece-nos importante relacionar tais discrepâncias conceituais com os distintos estilos de política exterior de ambos os países. No caso argentino, o terceirismo de Perón e a adesão ao Movimento dos Não Alinhados revelam tendência maior ao rompimento e a saídas de extremo; no caso do Brasil, o terceirismo da PEI e a circunspeção com a qual se veria o “espírito de Bandung” sinalizam apreço maior ao meio-termo e à acomodação.





Pensamos também ser relevante salientar que os textos apresentam nuances de importância e distinções de conceito no que atine à integração latino-americana. Em Jaguaribe (p. 54-55), o nacionalismo é entendido como um processo dialético e dinâmico de transformações históricas. No curto prazo, o nacionalismo brasileiro deveria realizar-se mediante a transformação das estruturas tradicionais internas. Em nova analogia, o autor destaca que os países europeus eram mais nacionalistas no século XIX, visto que ainda estavam em vias de esgotamento das possibilidades de desenvolvimento no quadro estreito de suas próprias nacionalidades. Uma vez que se ultrapassou tal etapa, fez-se vital a necessidade de constituir uma unidade mais ampla na Europa que fosse dotada de instituições supranacionais – de que a CECA foi o primeiro exemplo em 1951. No caso do Brasil, ainda às voltas com o imperativo de um nacionalismo integrador, a integração da América Latina – como bem evidenciaria o malogro posterior da ALALC – não poderia emergir, portanto, como panaceia aos males, senão como processo de longo prazo, que ainda seria prematuro conceber.

Em sua visão (p. 278-280), a integração latino-americana não apenas submete-se ao nacionalismo, mas também possui um conteúdo semântico específico e um alcance imediato reduzido. Sua principal função é política – a união da América Latina serviria para obter ao Brasil apoio externo à sua postura internacional de neutralismo e anular o poder de represália dos Estados Unidos. Não poderia haver integração do subcontinente sem que primeiro se partisse de uma “estreita e operante vinculação entre o Brasil e a Argentina”, cuja concertação de diretrizes de atuação internacional constituiria um “imperativo estratégico elementar para ambos os países” – de que o “espírito de Uruguaiana” seria em Kubitschek o ensaio inicial. Por outro lado, a agenda de integração econômica da América Latina – com base em um mercado comum – é vista pelo autor com maior parcimônia, pois deveria estar sujeita à “regulamentação acautelada dos interesses de cada parte”.

Conforme frisa Bernal-Meza (2013, p. 51-54), Puig considera que a autonomia pode ser atingida por meio da integração latino-americana, de modo que em sua teoria o nacionalismo não emerge como elemento de maior importância. Assim, os distintos níveis de desenvolvimento dos países da América Latina – fator que poderia vir a enfraquecer o projeto de integração – deveriam ser amenizados pela solidariedade. Uma integração solidária seria uma alternativa à mera integração de interdependência econômico-comercial. Seu núcleo comum – onde se detecta talvez alguma influência da Escola Inglesa – seria o compartilhamento de valores





comuns, sobretudo, a própria agenda de autonomia. Em seu texto, Puig (p. 115; p. 138-139) destaca o contraste que os dois projetos nacionais coerentes de política exterior argentina – o da Geração de 80 e o da Terceira Posição – apresentaram no quesito da integração latino-americana. Uma das linhas-força do primeiro foi rechaçar quaisquer ensaios bolivarianistas de associação permanente. Em Perón, entretanto, ocorreu uma reviravolta fundamental. O tradicional isolamento foi transformado em seu reverso, de modo que se tentou implementar uma união econômica entre Argentina, Paraguai, Equador, Chile, Bolívia e Nicarágua – e mesmo reformular o Pacto ABC.

Parece-nos que as distintas nuances de importância que recebe a integração da América Latina em ambos os textos também podem revelar linhas discrepantes dos estilos de política exterior de Brasil e Argentina. Assim, o Brasil – maior país e líder natural da América do Sul já na década de 1950 – tenderia a suspeitar de projetos de engajamento demasiado abrangentes, em especial daqueles que o pudessem nivelar com seus vizinhos menores por meio do funcionamento de instituições supranacionais. É sabido que a ALALC apenas daria lugar à nova “divisão centro-periferia”, porém, em escala menor, onde o Brasil emergiria como potência industrial. Assim, em Jaguaribe, sua agenda prioritária é minimalista: o que se deve garantir é o eixo estratégico Brasil-Argentina. De sua parte, à Argentina, que desde a década de 1930 iniciara sua rota de decadência relativa na região, seria mais interessante – em que pese sua diplomacia de idas e vindas – promover um cenário de integração holístico e mais ambicioso, onde pudesse, talvez, emergir como líder de seus inúmeros vizinhos de fala espanhola.

Política exterior: ruptura e continuidade

A partir dos contextos e das táticas textuais salientadas nas seções anteriores, podemos retornar a um ponto central de nossa análise comparativa: a detecção das estratégias globais de ambos os textos, as quais estão ligadas às agendas políticas respectivas de cada autor. Mais precisamente, será possível articular tais interesses ao modo como cada um posiciona-se a respeito do debate – de resto, um bizantinismo vazio – sobre a (in)constância das políticas exteriores de Brasil e Argentina. No que se refere a Puig, é clara sua motivação de fundo: uma vez encerrado o regime militar, defender no começo da década de 1980 o retorno ao terceirismo de Perón, linha diplomática que havia ajudado a implementar quando chanceler em 1973:





Em suas grandes linhas, *a política exterior inaugurada em 1946*, descontinuada arbitrariamente em 1955, *retomada em 1973* e também depois esvaziada de conteúdo, *deve ser “a” política exterior argentina*, adaptada a mudanças adicionais e ainda dialéticas que se produzam no regime internacional. É lisonjeiro ao *autor deste livro, chanceler em 1973*, comprovar que ao cabo de nove anos, apesar de críticas no mais das vezes emocionais e de inflamadas perseguições ocultas e ostensivas, é demonstrado que estava correto quanto contribuiu a planejar e executar a única ação externa que é funcional à realidade social e geopolítica argentina e à estrutura e funcionamento do regime internacional atual. (PUIG, 1982, p. 163, grifos nossos, tradução livre)⁴

É preciso compreender que a teoria de autonomia de Puig prevê um processo de autonomização, vale dizer, um percurso gradual por etapas que, no exemplo histórico argentino, foi da *dependência nacional* da Geração de 80 à *autonomia heterodoxa* do terceirismo. Assim, muito embora o autor contraste as opções de cada período, não nos parece que advogue uma ruptura total com o passado. O objetivo teórico primordial de seu texto é evidenciar a *coerência estrutural* da política exterior argentina por meio do delineamento de suas tendências profundas. Nesse sentido, Puig (1982, p. 102) salienta quatro constantes inauguradas no modelo alberdiano, que se encerra em 1914: (1) afiliação à esfera de influência britânica; (2) indiferença, isolamento e oposição aos Estados Unidos; (3) isolamento com respeito à América Latina; e (4) debilidade da política territorial.

Tendo em mente sua defesa do terceirismo, é importante destacar a relação estabelecida entre a segunda e a quarta constantes da política exterior argentina, com notada ênfase no caso das Malvinas. Como afirma Puig (1982, p. 111-112), o afastamento em relação aos Estados Unidos – bastante marcado no período da Geração de 80 – radicou-se em sua congruência com o projeto nacional da República Argentina. Por um lado, isso deveu-se à afiliação à Inglaterra e ao baixo intercâmbio comercial com os norte-americanos. Por outro, decorreu do episódio das Malvinas. Significativamente, Puig aponta a postura político-diplomática hostil dos Estados Unidos como principal responsável pela perda das ilhas no século XIX. Assim, afirma o autor que somente após a destruição da colônia argentina

4 “En sus grandes rasgos, *la política exterior inaugurada en 1946*, descontinuada arbitrariamente en 1955, *retomada en 1973* y también vaciada de contenido después, *debe ser “la” política exterior argentina*, adaptada a los cambios incrementales y aun dialécticos que se vayan produciendo en el régimen internacional. Es halagador para el *autor de este libro, canciller en 1973*, comprobar que al cabo de nueve años, a pesar de críticas las más de las veces emocionales y de enconadas persecuciones solapadas y ostensibles, se demuestra que estuvo acertado cuando contribuyó a planear y ejecutar la única acción externa que es funcional a la realidad social y geopolítica argentina y a la estructura y funcionamiento del régimen internacional actual.” (PUIG, 1982, p. 163, grifos nossos)





pelo navio de guerra norte-americano *Lexington* pôde ocorrer a ocupação britânica das Malvinas, o que não foi de modo algum obstaculizado pelos Estados Unidos.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, o terceirismo de Perón emerge como um novo projeto nacional coerente em sua política exterior. Em meio a um regime internacional modificado – onde se destaca a decadência do europeísmo –, mantém-se, contudo, a postura de afastamento em relação aos Estados Unidos. Desse modo, a Argentina optou por não aderir aos acordos de Bretton Woods (1944), que criaram o FMI e o BIRD, bem como colocou-se à parte do multilateralismo comercial pregado pelos países desenvolvidos ocidentais. No que atine à política territorial, Perón voltou-se para a defesa do patrimônio nacional, com o que se retomou a reivindicação pelas ilhas Malvinas e se iniciaram as expedições ao continente antártico com vistas à exploração de recursos naturais (PUIG, 1982, p. 134-140).

As críticas imediatas de Puig voltam-se à esquizofrenia da política exterior do regime militar (1976-1983). Por um lado, os militares argentinos mantiveram algumas pautas típicas da autonomia heterodoxa em relação aos Estados Unidos, tais como nas políticas nuclear e de direitos humanos – em especial na administração Carter – e no rechaço ao embargo comercial à União Soviética, país que recebia 37,5% das exportações argentinas em 1981. Por outro, sua política econômica dependente – que implicou verdadeiro processo de desindustrialização – e o contexto político repressivo e excludente impediram que a política exterior de orientação autonomista pudesse estruturar-se em um projeto coerente e global (1982, p. 155). Em uma insólita “lua de mel” com Ronald Reagan, Galtieri efetivou de forma irracional a invasão das ilhas Malvinas a partir de uma sobrevalorização equivocada da importância argentina nos assuntos norte-americanos na América Central.

Desse modo, parece-nos que Puig articula a tese da coerência da política exterior argentina tendo em vista seu objetivo político primordial – a retomada do terceirismo que ajudou a implementar durante o segundo governo Perón: (1) ao identificar somente dois projetos coerentes de política exterior na história argentina – o da Geração de 80 e o próprio terceirismo; (2) ao traçar algumas linhas de continuidade entre ambos, sobretudo no que se refere ao afastamento em relação aos Estados Unidos; (3) ao narrar a perda das Malvinas no século XIX por meio das tintas do conflito de 1982, isto é, ao sublinhar a hostilidade diplomática norte-americana à demanda argentina e sua conivência à (re)ocupação britânica. Por meio de táticas tais de presentismo, Puig amarra a Terceira Posição à necessidade do fluxo histórico e reforça seu argumento para que essa retorne na década de 1980.





Por sua vez, em uma sugestiva reflexão sobre a “psicologia do nacionalismo”, Jaguaribe (1958, p. 34-36) trai suas motivações políticas. Por um lado, afirma que o nacionalismo é aspiração do setor mais dinâmico da burguesia – empenhado na revolução industrial – e do proletariado – cuja capacidade de consumo se expande com o grau de industrialização. Por outro lado, “são de tendência nacionalista os quadros técnicos e administrativos e a *intelligentsia* da classe média, vinculados, simultaneamente, ao processo de desenvolvimento e à consolidação interna e externa do Estado”. Uma tomada de consciência crítica *privada de sistemas de referência*, contudo, conduz o brasileiro médio ao desprezo pelo próprio país e lhe inspira um “cosmopolitismo de compensação”, posturas ligadas aos interesses alienantes da burguesia latifúndio-mercantil e da ampla parcela da classe média subvencionada pelo Estado cartorial. Somente uma “compreensão sociológica e historicamente qualificada da realidade brasileira” poderia suscitar a orientação nacionalista e conduzir à convicção de que o país tem condições para se tornar a curto prazo uma grande nação.

Parece-nos que Jaguaribe, intelectual representante da *intelligentsia* da classe média, coloca-se na privilegiada posição de quem esclarece. Através da compreensão qualificada da realidade brasileira que seu texto almeja oferecer, poderia o brasileiro médio – ao menos quem pudesse ler – ter acesso a um sistema de referência válido para sua adequada tomada de consciência e adesão à ideologia nacionalista. Parece-nos claro, ademais, que seu texto – publicado em 1958 sob os auspícios do ISEB, órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura – prima pela defesa e pela formulação conceitual do nacionalismo integrador característico do governo JK, então em curso.

Nesse sentido, também se pode discernir a articulação existente entre sua defesa política do nacionalismo e o modo como maneja a tese da (in)constância da política exterior brasileira. Constata Jaguaribe (1958, p. 221-225) que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, tornou-se crescente a percepção da opinião pública brasileira acerca das correlações existentes entre o desenvolvimento econômico-social do país e sua política exterior. A partir disso, não poupa críticas ao que denomina como a “crise do Itamaraty”. Em primeiro lugar, o Itamaraty havia perdido a *autonomia* que desfrutara, durante a República Velha, na elaboração e execução da política exterior brasileira, em virtude da interferência de outros órgãos administrativos – tais como o CSN, o BNDE e a Petrobrás –, da Presidência da República, do Congresso Nacional, da imprensa e de órgãos de classe. Pior do que isso, o Itamaraty mantinha-se adstrito à *rotineira aplicação de*





precedentes que quase sempre remontavam à época do Barão do Rio Branco, com o que a diplomacia brasileira permanecia embebida de um sentido ornamental e aristocrático conjugado com a prática de um americanismo anacrônico e de um anticolonialismo e latino-americanismo inoperantes.

É sintomática a maneira como Jaguaribe (1958, p. 225-228) periodiza a história da política exterior brasileira. Em uma primeira fase, que se estende do período colonial à gestão do Barão do Rio Branco, as características comuns são a defesa e a consolidação da integridade territorial do país, sempre orientadas no sentido de um sistema de forças favorável na América do Sul. Na segunda fase, de 1914 a 1945, radica, segundo sua leitura, o período de crise do Itamaraty. Nesse momento, a diplomacia brasileira voltou-se a “proporcionar às elites dirigentes uma participação nos estilos de vida das classes superiores europeias e a apresentar o país em ângulo favorável, valorizando seus ângulos de civilização”. Ao mesmo tempo, a aplicação estéril de precedentes e a ostentação de uma mentalidade aristocrático-ornamental levaram os representantes brasileiros no exterior a buscar a simpatia e a adesão de classes dirigentes estrangeiras em detrimento da defesa dos interesses nacionais. Assim, no final da década de 1950, o Itamaraty carecia tanto de *representatividade* para elaborar e executar a política exterior brasileira, bem como de *autenticidade*, pois não se encontrava a par das necessidades históricas do país.

Após a guerra, abre-se uma *nova fase de nossa política exterior*, a qual sinaliza a impossibilidade de perduração de seu antigo sentido ornamental e as contradições que afetam suas formulações. Parece-nos que Jaguaribe é assertivo neste ponto: é preciso *romper* com a tradição aristocrática que permeou a política exterior brasileira desde o século XIX e que encontrou seu ápice histórico na gestão do Barão do Rio Branco. Se aquele perfil diplomático havia sido exitoso em cerrar as fronteiras do país, não mais serviria para implementar uma agenda nacionalista de integração do próprio território, visto que sempre esteve comprometido com o Estado cartorial. Conforme salientamos acima, o conceito de autonomia em Jaguaribe apresenta dois vetores essenciais: internamente, a soberania popular; externamente, o neutralismo. Em sua visão (1958, p. 271-276), a elaboração e execução de uma política exterior autônoma seriam indissociáveis do desenvolvimento econômico-social do país e de uma revolução nacional-democrática que desmantelasse as estruturas clientelistas e oligárquicas do Estado cartorial, o qual esteve historicamente associado à prática diplomática. Assim, não surpreende sua conclusão de que a *autonomia* do Brasil não deveria passar pela *autonomia* do Itamaraty:





Aplicando à questão em exame os ensinamentos dessas observações, pode-se prognosticar, inicialmente, que a política exterior, por sua estreita vinculação com a segurança nacional, *tende a ser submetida a uma elaboração colegiada*, relativamente isenta das influências clientelistas e cartoriais. Na medida que, paralelamente, no âmbito do Itamarati, se tornem mais influentes os diplomatas de formação técnica, *as circunstâncias tenderão a encaminhar-se no sentido da criação de um Conselho de Política Exterior, que assumirá a policy making de nossa diplomacia*. Um Conselho desse gênero, ainda que submetido a regime mais informal, tenderá a refletir a orientação desenvolvimentista que já se tornou predominante nos órgãos citados [BNDE, CACEX e SUMOC] *e assim encaminhar nossa política exterior para uma posição de independência e autonomia [...]* A partir do momento no qual, em virtude das tendências assinaladas, *a política exterior brasileira passe a ser elaborada por uma agência colegiada representativa de nosso processo de desenvolvimento*, este, de modo geral, se tornará mais vigoroso e acelerado. (JAGUARIBE, 1958, p. 274-275, grifos nossos)

Compreendido em seus próprios termos, Jaguaribe não pode ser considerado simplesmente como um antecipador da Política Externa Independente (1961), menos ainda como quem somente reconhece e louva a importância do Itamaraty e de suas tradições históricas. Ligado à ideologia nacionalista de seu grupo de interesses – a *intelligentsia* da classe média –, de nada serviria sustentar a tese da continuidade da política exterior brasileira. Ao contrário, o que Jaguaribe almeja anunciar é uma nova fase em que as práticas diplomáticas possam romper com o padrão acumulado de aristocratismo ornamental e do mimetismo ao Barão do Rio Branco, tão associados a uma concepção elitista e ultrapassada das funções do Estado. Dessa forma, é natural que defenda a criação de um órgão colegiado capaz de reduzir a influência esclerosante do Itamaraty e de formular e executar uma política exterior consonante com o nacionalismo e o neutralismo adequados aos novos tempos.

Conclusões

No presente trabalho, buscamos comparar os conceitos de autonomia de Helio Jaguaribe e de Juan Carlos Puig a partir de uma pequena análise intertextual. Assim, foi possível constatar que ambos os autores sustentam para seus respectivos países – Brasil e Argentina – agendas de autonomização. Escrevendo no final da





década de 1950, Jaguaribe percebeu que o já anacrônico americanismo de Rio Branco deveria ceder espaço ao neutralismo, como ferramenta útil de política exterior que pudesse servir aos fins últimos do desenvolvimento e da integração do território nacional. Por detrás disso, ao mesmo tempo, transparece em seu texto seu pertencimento a uma parcela de classe média da *intelligentsia* aninhada no ISEB que almeja ocupar posições de proa na definição dos rumos do governo de Kubitschek – o que converte seu texto em um instrumento de luta e de afirmação de interesses.

De sua parte, Puig escreve seu texto como arma de defesa do terceirismo. Em sua visão, somente o projeto alberdiano da Geração de 80 – que não poderia mais retornar – e a Terceira Posição de Perón haviam sido capazes de dotar a política exterior argentina – de resto, superficialmente hesitante – de projetos nacionais coerentes. Em princípios da década de 1980, momento em que a Argentina padecia os descaminhos da crise da dívida e do passivo do regime militar, Puig – que tivera sua própria experiência como chanceler abreviada a partir de 1973 – vislumbra o retorno de um tipo de inserção internacional cara a seus interesses e à sua própria visão de mundo. Em que pese a semelhança de suas agendas e mesmo do tom de suas exortações, os dois textos comparados, portanto, tiveram sortes bem distintas. De um contexto de esperanças, Jaguaribe soube extrair poderes de clarividência: com a devida seleção de ênfase, seu texto viria a ser considerado pela diplomacia brasileira como o anúncio de uma nova era. De um contexto de desilusões, Puig não pôde fazer mais do que sustentar o improvável retorno de um peronismo em vias de falecimento. O realismo periférico exibiria o malogro quixotesco de suas previsões.

Referências

- BERNAL-MEZA, Raúl. Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 2, 2013, p. 45-62. Disponível em: [<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n2/v56n2a03.pdf>]. Acesso em: 24 fev. 2016.
- FERRER, Aldo. *A economia argentina: de suas origens ao início do século XXI*. Tradução S. Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- JAGUARIBE, Helio. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.





- LESSA, Antonio Carlos. Helio Jaguaribe: a geração do nacional-desenvolvimentismo. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (organizador). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964)*. Brasília: Funag, 2013, Vol. 3, Cap. 7, p. 877-902.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003)*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- PARADISO, José. *Um lugar no mundo: a Argentina e a busca da identidade internacional*. Tradução de Sérgio Bath. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- PENNA FILHO, Pio. Política Externa e Desenvolvimento – o Brasil de JK. *Cena Internacional*, v. 4, n. 1, 2002, p. 189-208.
- PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural. In: PUIG, Juan Carlos (compilador). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo I. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1982, p. 24-163.
- SARTORI, Giovanni. Comparación y Método Comparativo. In: SARTORI, Giovanni & MORLINO, Leonardo. *La comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza, 1994, Cap. 2, p. 29-49.
- SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. Apresentação de Francisco de Assis Barbosa. Tradução coordenada por Ismênia Tunas Dantas. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.





Uma questão brasileira em Euclides da Cunha: princípios de geopolítica em uma região em disputa

*One brazilian question in Euclides da Cunha:
principles of geopolitics in a dispute region*

DOI: 10.21530/ci.v11n2.2016.348

José Alexandre Altahyde Hage¹

Resumo

O objetivo deste ensaio é analisar o pensamento de Euclides da Cunha voltado para a política internacional, geopolítica do Brasil e, por extensão, da América do Sul. Embora seja considerado um dos autores que consolidaram o pensamento social brasileiro, Euclides da Cunha não deixou de se interessar por temas internacionais e de poder global, que compreendem questões como a do Acre e da presença belga na fronteira nacional oeste. Considerado um escritor engajado politicamente, Euclides da Cunha procura utilizar conceitos científicos de sua época para compreender a formação do Brasil e sua posição na cena internacional em uma época de franca atividade imperialista na África e Ásia. Dessa forma, acreditamos que este ensaio pode ser uma contribuição aos estudiosos que encontram no autor de *Os Sertões* elementos para refletir sobre algumas questões brasileiras que já se faziam presente há cem anos, como a ideia de integração física regional.

Palavras-Chave: Política Externa Brasileira; História Brasileira; América do Sul; Intelectuais Brasileiros.

Abstract

This essay aims to analyze the thought of Euclides da Cunha focus on international politics, Brazilian geopolitics and, by extension, South America. Although he is considered one of the authors who consolidated the Brazilian social thought, Euclides da Cunha did not fail to

¹ José Alexandre Altahyde Hage é professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo. Este trabalho é resultado de pesquisas realizadas no âmbito do Projeto Universal 14/2013 do CNPQ. Artigo recebido em 04/03/2016 e aprovado em 02/09/2016.





take interest in international and global power issues, which include the Acre region and the Belgian presence in the national Western border. Deemed to be as a politically engaged writer, Euclides da Cunha attempted to use the scientific concepts of his time to understand the formation of Brazil and its position in the international arena in time of open imperialistic activity in Africa and Asia. Thus, we believe that this essay can be a contribution to scholars who find elements in the work of the author of *Os Sertões* to reflect on Brazilian issues that already existed a hundred years ago, as the idea of regional physical integration.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Brazilian History; South America; Brazilian Intellectuals.

Introdução

Neste ensaio tencionamos investigar tema que acreditamos interessar aos estudiosos brasileiros de relações internacionais. Trata-se de conhecer a visão que um homem de letras apresenta sobre a geopolítica do Brasil e da América do Sul, entre 1890 a 1910: Euclides da Cunha. Sabemos que poderá haver imprecisões em nossa intenção, que pode ser preciosismo querer extrair concepções regulares de alguma referência da literatura brasileira sobre questões internacionais. Mesmo assim, mantemos nossa pretensão na hipótese de que este texto possa ser útil para pesquisadores que queiram investigar possíveis confluências entre literatura e estudos brasileiros de geopolítica, tema tão caro para a compreensão do Estado brasileiro (MORAES, 2005).

Euclides da Cunha é autor de *Os Sertões*² e não se ficou apenas na publicação de seu clássico livro. De sua pena saíram também *Contrates e Confrontos*, *Peru versus Bolívia* e *À Margem da História*. De forma peculiar, os quatro livros guardam um ponto em comum, a vontade de compreender a forma sob a qual se formou a gente brasileira, a sul-americana e seus territórios.

Nesse item, Euclides da Cunha não está isolado na atmosfera intelectual no que concerne à compreensão da política internacional de sua época. Contemporâneos dele foram Eduardo Prado, Alberto Torres, Silvio Romero, Joaquim Nabuco e outros que, aos seus modos, utilizaram o pensamento nacionalista, cultural

2 Literatura ou ciência social? Em *Os Sertões*, o autor incursiona em uma sociologia e antropologia anteriores à sistematização desses saberes no Brasil, o que só ocorreu nos anos de 1930, na fundação dos cursos universitários específicos. Essa incursão foi um meio que Euclides adotou para explicar “cientificamente” uma tragédia nacional: a *Guerra de Canudos*. Para não escaparmos à questão preferimos ver Euclides da Cunha integrado literatura da mesma forma que o vê Walnice Nogueira Galvão (GALVÃO, 1998).





e econômico, para imaginar o lugar do Brasil na ordem internacional em meio a conflitos e disputas internacionais.

Pela razão exposta acima, não podemos dizer que o autor de *Os Sertões* seja pioneiro ao se interessar por política internacional no momento em que havia o mesmo interesse em outros criadores do pensamento social brasileiro. Talvez a especificidade de Euclides da Cunha resida no afincamento com o qual compreendia a posição do Brasil nas questões exteriores.

E há como frisar que a peculiar vontade euclidiana é resultado das leituras que o autor fazia da sociologia e da política de seu tempo. Um pacote de “protociências”³ impregnado de conceitos europeus, principalmente franceses e alemães, de progresso, raça e civilização, mas que foram modificados ou “abrasileirados” conforme o autor ganhava idade.

A política de Euclides da Cunha, como ciência, não é extraída do conjunto de significados que normalmente se apreende dessa disciplina na academia, portadora de regras independentes⁴. Sua obra permite leituras conflitantes, quando percebe que o progresso da República é sinônimo de violência contra uma parcela da população que fora excluída do *15 de Novembro*, movimento do qual foi árduo partidário (GALVÃO, 1998).

Em seu juízo, a política exterior de um Estado não é separada de outras variantes conceituais, como a constituição cultural e racial do povo, do clima e da geografia. Mais do que isso, o que um Estado é internacionalmente reflete aquilo que lhe prega o controverso conceito de *caráter nacional*, sendo esse (simplificando) um conjunto de valores coletivos que servem para conferir identidade psicossocial a um Estado nacional (LEITE, 1983)⁵.

Se dermos azo a esse item, podemos dizer que a preocupação de Euclides da Cunha, não separando a política internacional das condições domésticas do Estado, desemboca na busca por desvendar a identidade nacional brasileira. Isso seria encontrar aquilo que Darcy Ribeiro chama o *neobrasileiro*, um corpo social

3 Expressão de Antônio Carlos Robert Moraes quando analisa escritos geográficos anteriores à sistematização dessa disciplina, como ocorria com viajantes, militares e outros que analisavam a geografia brasileira nos séculos XVIII e XIX, antes da fundação desse curso universitário, que só ocorreu nos anos de 1930 (MORAES, 2005). Acreditamos que esse deva ser o perfil dos estudos de Euclides da Cunha.

4 Embora haja modernas teorias de relações internacionais para averiguar o componente científico da política citamos a percepção que Hans Morgenthau tem sobre a política internacional como esfera possuidora de leis iminentes e visões específicas de mundo, encontrada em suas *Seis Lições* (MORGENTHAU, 2003).

5 José Honório Rodrigues acredita na utilização de caráter nacional para compreender a expansão territorial na história brasileira. Ela seria resultante de fase “expansiva” da sociedade em busca do exterior, da mesma forma que expansivos foram em determinados momentos os Estados Unidos (RODRIGUE; SEITENFUS, 1995).





específico da nacionalidade, de visões próprias, a ganhar respeito no mundo, mesmo com a quantidade enorme de problemas que parecem ser insuportáveis, como no caso das questões sociais (RIBEIRO, 1995).

Euclides da Cunha oferecia visão da política sul-americana e o papel que nela devia ter o Brasil. Ele era favorável a iniciativas regionais de integração física, como se denomina atualmente, para que as unidades políticas da região debatessem os problemas mais prementes, como a inexistência de uma economia dinâmica, industrializada, e o frequente assédio das grandes potências, seja dos Estados Unidos ou da Alemanha (PONTES, 2013).

Nosso autor era positivista, influência que recebeu ao estudar na *Escola Militar da Praia Vermelha* (atual Agulhas Negras). Porém, Euclides abandonou a carreira por se sentir incompatibilizado com o Exército, mas não com o ideário de Augusto Comte, para quem haveria, entre as repúblicas, um senso de solidariedade que deveria unir os povos e acabar com as guerras de modo geral. Ou seja, haveria uma ordem de paz onde não existiriam mais conflitos bélicos, uma vez que as condições básicas gerais estivessem resolvidas.

Na condição de auxiliar do Barão do Rio Branco, no Itamaraty, Euclides da Cunha passou três anos na Amazônia para documentar e preparar demarcações de fronteiras, tão urgentes para a consolidação do território do Acre ao Brasil, e demais reformulações que também teriam de ser feitas com Peru e Colômbia. No decorrer das demarcações, entrou em contato com a realidade na distante e exuberante floresta e percebeu que a sorte daquela hileia não podia ser compreendida sem um traço de realismo e de atenção aos vizinhos.

Por fim, metodologicamente procuraremos neste ensaio fazer leitura seletiva de Euclides da Cunha a partir de conceitos de geopolítica e da história diplomática que podem servir para compreender a obra euclidiana no que concerne ao Brasil e à América do Sul, como as questões de demarcação e o problema sobre a Amazônia. O texto está dividido em duas partes. Na primeira, oferecemos breve comentário de dois acontecimentos históricos que exigiram muito da elite política nacional: a Questão do Acre e a presença belga na fronteira oeste do Brasil. Na segunda parte, dedicaremos espaço para analisar o pensamento de Euclides e sua possível percepção da geopolítica regional, como a fraqueza dos Estados sul-americanos, que permitiam os acontecimentos mencionados.





Duas Questões Geopolíticas

Nesta parte do ensaio é importante frisar que algumas questões mencionadas sobre a geopolítica da época são complementares. Esta seção é feita para o equilíbrio do texto, visto que há passagens históricas e geopolíticas que não podem ser negligenciadas. Dessa forma, não deixa de ser conveniente traçar alguns contratempos da geopolítica e política externa do Brasil sobre as quais Euclides da Cunha se concentrou.

Por isso, é conveniente dizer que, entre 1890 a 1910, anos de assentamento das instituições republicanas nacionais, o Brasil passou por processo de consolidação territorial e esgotamento de disputas junto aos vizinhos sul-americanos. Embora seja repetitivo, pode tornar-se útil recordar que a missão do Barão do Rio Branco na chancelaria nacional foi justamente a de consolidar as fronteiras brasileiras e reforçar o país.

Ao relembrar dois historiadores da diplomacia brasileira, José Honório Rodrigues e Ricardo Seitenfus, Rio Branco dedicou-se à construção do *poder nacional brasileiro*, vale dizer, das instituições que ao trabalharem em cooperação (na maneira do possível) contribuem para a elevação de determinado Estado na ordem internacional.⁶ Desta forma, escrevem os mencionados autores, a política internacional não deixa de ser também uma relação entre poderes nacionais, sendo os mais relevantes aqueles que melhor imprimem suas vontades na vida interestatal (RODRIGUES; SEITENFUS, 1995).

Houve desafios ao Brasil. Apenas alguns são citados para efeito de registro: a *Questão Panther*, estranhamento entre o Brasil e a Alemanha, em 1905, por causa de cruzador que atraca em Itajaí e vê seus oficiais desrespeitarem leis brasileiras; o assédio norte-americano pela navegação no Amazonas no final do século XIX; e a *Doutrina Drago*, de 1902, resposta da diplomacia argentina às grandes potências que desejavam usar força militar para cobrança de dívida externa venezuelana, problema que também envolvia o Brasil. Por outro lado, dois embates são analisados com mais tempo pela demonstrada complexidade: a *Questão do Acre*, com a Bolívia e o Peru, e a *Fronteira Oeste* com a Bélgica (GARCIA, 2012).

6 Embora se diferencie no tempo, o conceito de poder nacional emprega a existência de instituições nacionais que atuem em sinergia – forças armadas, riquezas naturais, capacidade econômica, demografia, qualidade educacional e outros meios que podem agregar essa lista, como ciência, tecnologia e qualidade política dos agentes (RODRIGUES; SEITENFUS, 1995).





Nos anos em que Rio Branco comandou o Itamaraty, duas decisivas questões interessaram ao Brasil, com momentos de conexão entre elas, a que envolvia vizinhos e outra com a Bélgica, que também apresentava questões de fronteira. A primeira é mais bem documentada em virtude do tempo demandado e atores que mobilizou; a segunda, igualmente relevante merece ser comentada, pois também perturbou o Brasil de igual modo.

Pertencente à Bolívia, com contestação do Peru até 1903⁷, o Acre havia sido conhecido por migrantes brasileiros que fugiam da seca nordestina para trabalhar nos seringais no final do século XIX. Pelo fato de o Estado boliviano sofrer de problemas geopolíticos, o poder central do país não havia conseguido imprimir firme presença no oriente amazônico. Por isso, o número de brasileiros que habitavam o Acre passou dos 150 mil, sem que o governo brasileiro pudesse imprimir controle sobre o fato ocorrido (RICUPERO, 2012).

A dificuldade geopolítica da Bolívia residia na grande concentração política e econômica que o Estado apresentava na parte ocidental do país, La Paz e Cochabamba, regiões atraentes para a economia boliviana por causa da extração de minérios. Mas o resultado daquela concentração praticamente deixava o oriente aberto a aventuras; o que acabou acontecendo com a penetração brasileira em seu instável território, bem como a demanda peruana. Aqui segue a opinião de Euclides da Cunha sobre o impasse geopolítico boliviano:

A posição prejudicial dos Andes cria ao Peru, como à Bolívia, regimes que se combatem: um litoral estéril que mal se alarga em dunas ondeantes, separado, por uma cordilheira, da porção mais vasta e mais exuberante do país. Na estreita faixa da costa, onde se adensou o povoamento e se erigiu a capital, e pulsa toda a existência política da república, estira-se um esboço de deserto; na *montaña* alpestre do Levante e mais longe nas planícies amplas, cobertas de florestas estupendas, por onde derivam, remansados, os últimos galhos dos tributários do Amazonas (CUNHA, 1967a, p. 118)

A disputa brasileiro-boliviana pelo Acre, entre 1890 e 1903, preocupou o Brasil por vários fatores. Primeiro, pela existência de grande número de brasileiros que lá estavam para a extração do látex, produto de forte valorização internacional. Em segundo lugar, pela decisão “apressada” do governo boliviano ao arrendar

7 Há uma controvérsia histórica segundo a qual o Acre, ou seu lado meridional, seria brasileiro pela cartografia portuguesa, mas sendo repassado à Bolívia pelo Tratado de 1867, sem motivos esclarecedores. Por esse passo, o que fora feito pela diplomacia nacional foi reparar aquele “equivocado” em 1903, embora não pudesse ser isso ventilado para não criar melindres nos antigos membros. Neste ensaio não há como adentrar nesse assunto sem perder o foco proposto. Para se aprofundar no tema ver Ricupero (2012) e Lins (1965).





por trinta anos o Acre para sindicato empresarial, anglo-americano, chamado *Bolivian Syndicate*. Esse ato de La Paz fora feito para jogar na disputa regional uma grande potência que poderia fazer sombra sobre as ações brasileiras com o intuito de assegurar o controle do território disputado.

O terceiro fator não é desprezível para concepção geopolítica, sobretudo aquela de inspiração alemã, do geógrafo Friedrich Ratzel, em que atribui valor fundamental ao território, ao espaço como elemento criador do Estado “nacional” (MORAES, 1990). Dessa forma, os 164.123 km² acrianos não deixavam de ser atraentes para a atual conformação do Brasil. que asseguraria um naco da Amazônia oriental e seus recursos. Com o *Tratado de Petrópolis*, de 1903, o Acre se transforma na futura unidade federal brasileira.

Não obstante pudesse dar conforto financeiro à Bolívia. a presença do *Bolivian Syndicate* representava risco geopolítico não somente para o vizinho, mas também para o Brasil. Isso porque o cartel se encaixava na “era do imperialismo” e poderia ser um capital monopolista internacional, cujo interesse nas zonas periféricas do globo era grande.

A disputa pelo Acre tornou-se famosa na história brasileira em virtude de seu desfecho para o Brasil, de ter acrescentado ao território nacional uma região que não era desprezível em recursos naturais e permitiria ao Estado brasileiro avançar em áreas não procuradas, sistematicamente, em sua fase e imperial. Contudo, houve contratempus, cujo objetivo não era aumentar o território original, caso do Amapá, mas defender aquilo que já era brasileiro⁸.

Mesmo na *Questão do Pirara*, pela divisão de partes de Roraima junto ao Reino Unido, não se tratava de “soma zero”, em que absolutamente o Brasil perdia. Em 1904, o que aconteceu é que o país não logrou ganhar aquilo que a defesa de Rio Branco acreditava ser justo. Pelo laudo arbitral do rei italiano Victorio Emmanuelle o Brasil ficaria com 40% do disputado, 13.500 km², e deixaria para Londres 60% ou 19.600 km² (GOES FILHO, 2001).

Mas, nesse ponto, haveria disputas em que o Brasil se esforçaria para não ser diminuído territorialmente; isso se deu junto à Bélgica na mesma década em que Rio Branco se empenhava em face da Bolívia, do Reino Unido e da França. Fato pouco mencionado nos debates de geopolítica e de política externa brasileira foi a disputa pela fronteira oeste do Brasil, que o *rei dos belgas*, como era conhecido Leopoldo II, tencionava ocupar.

8 A disputa que o Brasil teve junto à França, pelo Amapá, não se resumia em defender o que é brasileiro, mas legitimar o avanço que os nacionais tiveram na região. O que o Barão fez foi deixar claro, por meio de arbitragem suíça em 1900, que sua reclamação era procedente. Assim a defesa brasileira logrou sucesso com o acréscimo de 142.815 km². Uma boa fonte para compreender o assunto é a biografia de Rio Branco, de Álvaro Lins (1965).





O problema começa no ano de 1895, quando investidores belgas, com agentes brasileiros, solicitam autorização do governo do Mato Grosso para a aquisição de duas léguas de terra, equivalente a 13.500 km², para a criação de gado⁹. A sede do empreendimento foi a *Fazenda Descalvados*, que serviu de lançamento para que os europeus ampliassem as negociações comerciais e tentassem abrir um consulado belga no local – tiveram um vice-consulado. Desse ponto, os belgas passam a comprar uma área onde, na atualidade, se encontram as cidades de Cáceres e Pontes de Lacerda. Apenas para começar o empreendimento.

O que o norte-americano *Bolivian Syndicate* representava no Acre era análogo ao belga *Syndicate Banque L'Africaine*, fundado para a maximização de lucros no Congo. Presente no Brasil, o cartel europeu procurava organizar um consórcio de capitais internacionais para financiar compra de terras e demais insumos na fronteira oeste, com a Bolívia.

Isso porque a intenção belga, sempre em nome do monarca, não era se limitar nas regiões descritas acima. Ao fazer linha ondulante, sudoeste-nordeste, havia o plano de adquirir a área que começava na atual Corumbá, subisse em direção às proximidades de Cuiabá e desembocasse justamente no meio da atual Rondônia. Essa região ultrapassava 100 mil km² e ainda havia empenho para crescer, se dependesse das circunstâncias, que, se tivessem progresso, daria algo cinco vezes o tamanho da Bélgica (GARCIA, 2009).

As circunstâncias se davam pela doutrina seguida por Leopoldo II, a mesma que o monarca utilizara para abocanhar o Congo na *Conferência de Berlim* em 1885, onde as potências europeias passaram a lotear a África com a justificativa de levar progresso econômico e moral. Antes, os belgas já haviam aberto as portas da “última fronteira” para missionários cristãos com o conveniente argumento de combater a exploração humana.

A ocupação do Congo se deu pela pressão do rei dos belgas para sublinhar que a região não estava sob nenhuma soberania reconhecida, embora uma ou outra potência tivesse tocado séculos antes. Lá não havia portugueses ou franceses. Assim, livre que estava para a colonização, Leopoldo II podia reivindicar toda a bacia do rio Congo como sua propriedade particular, que assim foi até sua morte

9 Para a Constituição de 1891 caberia aos estados o poder de organizar o território e vender terras, mesmo a estrangeiros. Por isso, o governo de Mato Grosso podia vender terras aos belgas e ainda cobrar impostos sobre exportação de carne e demais bens. Podia também o governo permitir a presença de forças estrangeiras, o que aconteceu a partir do pedido dos belgas que reclamavam da falta de segurança no estado para afastar ladrões de gado (GARCIA, 2012).





em 1909. Daí por diante, a posse que era oitenta vezes maior que a Bélgica se transformou em colônia de fato do Estado belga e dele só se libertou em 1962 por meio de guerra de independência (HOCHSCHILD, 1999).

Dentro dos princípios da política belga (e da europeia no geral) só havia propósito de se manter territórios no além-mar se houvesse neles possibilidade de imprimir poder. Sem tal emprego, o território desejado poderia ficar à mercê daqueles considerados mais bem preparados, como ocorreu com a África Ocidental, loteada entre britânicos e franceses. Desse modo, a Bélgica deveria transferir agentes e funcionários governamentais para a fronteira oeste brasileira para assegurar sua estratégia de ocupação. Ainda no mesmo período, o marechal Cândido Rondon espalhava cabos telegráficos para que houvesse comunicação entre o Rio de Janeiro com a vasta área de Mato Grosso, justamente para anular a opinião internacional de que o Estado brasileiro não tinha condições de ocupar todo o território nacional por falta de condições políticas e econômicas.

É crível dizer que a Bélgica não queria se limitar somente à África Ocidental, que já adentrava há pouco tempo por meio de tratados de repartição com as outras potências europeias. Se dependesse de Bruxelas haveria outros “congós” espalhados pela periferia do mundo a ocupar. Com relação à América do Sul, e ao Brasil em particular, pensava-se que haveria menos resistências. Sobre o objetivo da Bélgica escreve Garcia:

Com Leopoldo II, que ascendeu ao trono belga em 1864 (...) passou a se desenvolver algumas tentativas no sentido de que o governo brasileiro lhe cedesse um território onde pudesse ter plena soberania, o que significava iniciar no Brasil uma experiência semelhante àquela que seria desenvolvida no Estado Independente do Congo, na África (GARCIA, 2009, p. 124).

Os instrumentos de Bruxelas para consolidar suas posses no oeste do Mato Grosso eram a compra de terras, a transferência de nacionais da Europa para o Brasil, fomentando efeito demográfico, imprimir a presença do Estado belga, com forças policiais e, em última instância, apelar para a doutrina do *uti possidetis*, a saber, reivindicar juridicamente a área com alegação de que ela não era trabalhada por brasileiros¹⁰.

10 Paralelo à questão, havia o “perigo alemão” que preocupou Silvio Romero. Tratava-se da volumosa imigração alemã ao Sul do Brasil que, para o deputado sergipano, poderia ameaçar a integridade nacional em vista do poder industrial e militar germânico que tomaria a parte meridional do país à força em virtude da operosidade do povo alemão em face do brasileiro, desprovido de instrução e ciência (ROMERO, 1979).





O alerta apareceu intenso a Rio Branco por causa de um motivo. Caso os belgas utilizassem o direito histórico de ocupação territorial, seria muito moroso desalojá-los pelo motivo de ter de fazer levantamento de dados e ter de historiar a presença dos europeus no Mato Grosso. Como o chanceler era especialista naquela doutrina, empregada na *Questão de Palmas* junto à Argentina, sabia que teria de procurar arbitragem internacional e se desdobrar para que o árbitro atribuísse razão à defesa brasileira.

O desfecho desse imbróglio diplomático, com possibilidades de alta tensão política, não seria resolvido separadamente da questão acriana, com o *Bolivian Syndicate*, embora fossem assuntos separados. Como foi comentado, Leopoldo II, sempre em nome da Bélgica, tencionava adquirir colônias em regiões periféricas do globo. A América do Sul parecia-lhe mais convidativa em virtude de sua relativa distância das rivalidades políticas entre potências europeias. Mas, para que houvesse sucesso em sua empreitada, seria mais que conveniente que o sindicato anglo-americano, para a exploração do látex no Acre, gozasse de apoio de Washington, sem o qual tudo ficaria muito difícil.

Se a iniciativa do cartel fosse bem realizada, afastando o Brasil do Acre, os empreendedores belgas imaginavam adentrar em Santa Cruz de la Sierra para construir ferrovia que ligasse o oriente boliviano a Cáceres e Descalvados e exportar para a Europa látex, carne enlatada e demais derivados bovinos pelo rio Paraguai até o porto de Buenos Aires. Se o plano desse certo a Bélgica elevaria sua influência na América do Sul.

Isso significa dizer que a Bélgica, sem concordar, guardava dependência do destino que Acre teria¹¹. Se aquele território efetivamente fosse separado da Bolívia, do Peru, do Brasil e aberto aos empreendimentos estrangeiros, Bruxelas usaria o mesmo argumento para consolidar seus planos na fronteira oeste. Dessa maneira, os empreendedores norte-americanos ficariam com o Acre e a fronteira oeste estaria a serviço da coroa de Leopoldo II. Mais adiante, aquele reino poderia reivindicar soberania sobre a região com alegação de proteger seus compatriotas: “(...) tentar causar em Mato Grosso um processo que resultasse em pedido de intervenção ao governo belga, semelhante àqueles que as potências coloniais da época desenvolveram na África” (GARCIA, 2012, p. 168).

A saída brasileira para anular iniciativas belgas e do *Bolivian Syndicate* foi uma

11 Leopoldo II tinha interesse no *Bolivian Syndicate*, chegando até a participar na compra de lotes de ações. Isso talvez fosse uma artimanha do monarca para obter apoio dos Estados Unidos que, sem dúvida, poderia enquadrar a Bolívia e o Brasil para que houvesse estabilidade nos negócios (HENTENRYCK, 2009).





mistura de argúcia diplomática e perseverança, visto que o Brasil não apresentava poder suficiente para compor duas frentes de contestação ao mesmo tempo sem contar com outros expedientes. O livro de Álvaro Lins demonstra quão intenso foi o trabalho da equipe de Rio Branco para demover a vontade estrangeira de se apossar de partes do Brasil.

Em linhas rápidas, o que se pode observar é que o governo brasileiro teve de abrir duas ações para superar a grande questão: ganhar a opinião pública norte-americana por meio da imprensa e de políticos “amigáveis” ao Brasil, e pagar indenização dos gastos financeiros que os estadunidenses haviam feito no Acre. Com a superação do impasse acriano, pela compra do território¹², a Bélgica sentiu-se mal equipada politicamente para expressar instrumentos que na África Ocidental tiveram sucesso. Isso deu ao Brasil tempo para neutralizar demandas belgas e pressões de Leopoldo II. A presença europeia em Descalvados perdurou até 1912, ano da morte de Rio Branco.

Na próxima parte deste ensaio, versaremos *uma* percepção de Euclides da Cunha a respeito das relevantes questões de política internacional e de geopolítica brasileira. Com efeito, como homem de cultura e de interesse geral, o autor de *Os Sertões* teria opinião a mostrar sobre alguns problemas políticos da América do Sul, principalmente os que envolviam o Brasil.

O Trabalho de Euclides da Cunha

No meio da meada produzida pela questão do Acre, a primeira medida que Rio Branco teria de fazer para resolvê-la definitivamente seria dar caráter litigioso àquela disputa. Ao utilizar o instrumento jurídico, o Brasil teria legitimidade política para contestar a presença do sindicato estrangeiro e enfrentar a hostilidade boliviana aos brasileiros. Além do mais, deixaria o Rio de Janeiro com a iniciativa de encarar a demanda peruana, cujo princípio era de que o Acre também era seu. Em última instância, o governo brasileiro não deixaria de enviar forças militares para o teatro, como prega a prudência.

Nesse clima, Euclides da Cunha se aproxima do chanceler para servir-lhe na condição de auxiliar de campo na Amazônia. Pelo fato de ser engenheiro de

12 O núcleo do *Tratado de Petrópolis* foi a compra do Acre ao valor de dois milhões de libras. Também houve compensações à Bolívia pela promessa brasileira de fazer a Ferrovia Madeira-Mamoré e franquear ao vizinho a livre navegação do Amazonas, para saída no Atlântico, além de outras propostas menores. (RICUPERO, 2012).





formação militar, o autor estaria em condições de adentrar com equipe nas áreas de contestação para estudar sua delimitação e conceber o traçado de fronteira que sedimentariam as aquisições brasileiras. Dessa experiência, nasce o livro *À Margem da História*. O trabalho de Euclides não apenas teria serventia para resolver a questão do Acre. De igual modo, seu trabalho ajudaria o Itamaraty a afastar a reivindicação peruana por corredor que adentrava ao meio do Amazonas, que daria ao Peru praticamente o domínio do rio Amazonas.

Cumprir dizer que o pensamento de Euclides da Cunha não é linear nem permite apenas uma interpretação. Há instantes em que suas reflexões se tornam contraditórias nos temas que mais chamavam atenção e o agitavam, até emocionalmente (GALVÃO, 1998). Isso ocorre ainda mais quando o assunto tratado é pouco presente no Brasil. Já ficou sublinhado, não deixando de ser lugar-comum, que o autor de *Contrastes e Confrontos* é fruto de sua época, de suas modas intelectuais, quase todas importadas da Europa.

Embora seja iniciado no positivismo, no amor à ciência e na fraternidade entre as repúblicas, Euclides não abandona aquilo que são as pressões exercidas pela geopolítica. O escritor vê amizade continental, mas acredita na existência de planos expansionistas por parte das unidades americanas, sejam dos Estados Unidos, da Argentina ou do Peru. A desconfiança surge por causa de certos acontecimentos: a intromissão norte-americana no Caribe e na Colômbia (criação do Panamá), bem como a pressão pela navegação no Amazonas; o mal-estar com Buenos Aires em virtude da perda para o Brasil no conflito arbitrado em prol do território de Palmas. Por fim, a demanda peruana para estabelecimento de limites que lhes fossem favoráveis (PONTES, 2013).

Mas é necessário evitar reducionismo. Euclides não atribuía ao hemisfério norte o infortúnio vivido pelos sul-americanos. As agruras por que passam os países da área são, em grande parte, resultado da desorganização política e dos problemas de ordem cultural e ambiental. Tais questões impedem a atividade criadora desses povos e os jogam à desordem (CUNHA, 1967a). É claro que o escritor conhece o imperialismo e seus efeitos, mas o tempera porque, no caso norte-americano, o sucesso e força dos Estados Unidos resultam de sua inventividade, de seu gênio criador que tirou as riquezas da paralisia.

O sentimento que o fluminense tem para com a República americana é duplo. Ele aparece, à primeira vista, como alerta sobre uma potência expansionista que faz uso de sua riqueza e vigor para adentrar imperialmente na parte fraca do continente, portanto. Mas também surge com admiração quando vê o papel salutar





que Washington pode exercer na balança mundial de poder em que a Alemanha é potência emergente, que, por ser retardatária no colonialismo, passa a ver a América do Sul como um quinhão de seu direito:

Em todos os seus atos – nos arrogantes *ultimata* contra a frágil Venezuela, nos assaltos ferocíssimos de Waldersée, em Pequim ou nas tortuosidades pérfidas diplomáticas que rodeiam a longa história da estrada de Bagdad, ou, ainda no ganancioso alongar de olhos para os nossos (do Brasil) Estados do Sul (CUNHA, 1967a, p. 48).

Eis uma questão em Euclides da Cunha apontada por Clóvis Moura. O autor de *Os Sertões* costumava ler a realidade com as lentes que possuía, do positivismo que, em certas ocasiões, não eram precisas o bastante para dar ao pensador os conceitos de que necessitava para compreender questões internacionais que escapavam da média intelectual nacional, caso dos Estados Unidos e seu papel na construção hegemônica na América do Sul (MOURA, 1964).

Euclides procurava não ser fechado em seu nacionalismo. Continuando no assunto “balança do poder”, Euclides percebia que o desdobramento do imperialismo norte-americano se firmaria naquilo que, pouco tempo depois, Lenin pensaria ser a união do capital industrial com o bancário, como prega seu livro *Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo*. Não seria ato de necessidade dobrar a vontade de um Estado periférico (Rússia imperial), mas de fazê-la aceitar a conveniência desse vetor de influência política. Em paralelo, haveria algo análogo no Brasil com o dinheiro dos Estados Unidos.

Clóvis Moura vê também que Euclides da Cunha foi pioneiro, dentro de suas possibilidades e limites, ao verificar as “políticas imperialistas” na América do Sul nos primeiros anos do século XX. Isso porque o famoso livro de Lenin sobre o tema só vai aparecer em 1916, após a morte de o autor de *Os Sertões*, que se deu em 1909: “Sòmente em 1916 – muito tempo depois, portanto dos trabalhos de Euclides da Cunha – foi que V. I. Lenin publicou sua obra clássica, ‘Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo’, desentificando o t ermo e elevando-o ao nível da categoria científica” (MOURA, 1964, p. 144).

Portanto, Euclides da Cunha não era indiferente ao destino da América do Sul. É claro que ele não queria ver a região se afundar em crises políticas a perder de vista. Mas uma coisa é reconhecer nossos erros, outra é abrir mão deles para jogar a culpa em outros, usando subterfúgios (CUNHA, 1967a). No fundo, haveria também outra particularidade no pensamento euclidiano, seu darwinismo aplicado





à política internacional, em que os Estados fortes sobressaem na luta em meio a uma ordem internacional desigual.

A luta não é um capricho da natureza, mas uma lei que brinda os mais bem preparados para ascender em meio a concorrências, nesse caso, entre os Estados territoriais. Não se sabe, com segurança, se Euclides conhecia Ratzel, embora o que escreve lembra o autor do livro *Antropogeografia*¹³: “A dilatação territorial impõe-se lhe como uma condição de vida, não já no sentido superior de um primado de ideias, senão também no sentido estritamente biológico da própria alimentação” (CUNHA, 1967a, p. 48).

O jogo tornara-se pesado. A Alemanha bismarckiana, os Estados Unidos de Ted Roosevelt e o Japão militarista eram os atores mais agressivos dessa “savana” apontada por Euclides da Cunha. Nesse aspecto, pode haver a interpretação de que nosso autor vê naqueles Estados um exemplo, como sobreviver com sucesso. Se assim for, na ótica de Nelson Werneck Sodré, Euclides falha ao não condenar o imperialismo daquelas potências, visto que o fluminense não era partidário da exclusão social e do racismo (SODRÉ, 1984).

Em outra instância, as imperícias de governo são encontradas em *Os Sertões*. O problema brasileiro estaria em sua divisão cultural, ambiental e, por seu turno, política que fazia com que o Brasil tivesse distorções espalhadas pelo território. Afinal, o que foi a *Guerra de Canudos*, no sertão da Bahia, a não ser o mal-estar em que jagunços, adaptados na crueza da terra, tornam-se ferozes lutadores pela vida, esquecidos pelo novíssimo regime republicano? Enquanto isso, a formação cultural do homem litorâneo, mais europeizado e cosmopolita, projeta-se para valores que poderiam ser considerados desvigorados.

Em outras palavras, o problema do Brasil é sua separação geográfica, econômica e social. São dois brasis que não dialogam, sendo que um insiste em manter o outro por causa de uma doutrina jurídico-histórica; e não por uma solicitação mais congruente para o povo propriamente dito. Dessa forma, o lado litorâneo, do Rio de Janeiro, procura imprimir sem oferecer todos os recursos, poder nas áreas esquecidas da Amazônia e do Nordeste. Seria uma luta entre a civilização, do mar, contra a barbárie, do sertão. Escreve:

13 Saber se Euclides da Cunha conhecia Ratzel é algo que fica em aberto. Em todo caso, José Honório Rodrigues comenta que Capistrano de Abreu, no prefácio de *Capítulos de História Colonial*, de 1906, entrara em contato com o trabalho do geógrafo alemão (RODRIGUES *apud* ABREU, 1963). Não seria hipótese longínqua esperar que o fluminense também o conhecesse, uma vez que já havia iniciado leitura de Karl Marx (MOURA, 1964).





Avaliando-se, porém as condições históricas que têm atuado, diferentes nos diferentes tratos do território; as disparidades climáticas que nestes ocasionam reações diversas diversamente suportadas pelas raças constituintes; a maior ou menor densidade que estas cruzam nos vários pontos do país; e atendendo-se ainda à intrusão – pelas armas na quadra colonial e pelas imigrações em nossos dias – de outros povos, fato que por sua vez não foi e não é uniforme, vê-se bem que a realidade daquela formação é altamente duvidosa, senão absurda (CUNHA, 1963, p. 59).

Não há sinais de que Euclides fosse fatalista a respeito da falta de integração brasileira. Instabilidades territoriais havia em algumas entidades, soberanas ou não, que fomentavam problemas geopolíticos pequenos ou grandes, a depender das condições políticas do poder central. Algumas dicotomias, ou expressões da mesma categoria, eram observadas na relação da Índia com suas populações não hindus; no Canadá britânico e sua província francófona, na multiétnica Rússia czarista, unidades políticas que ora ou outra estavam em situação de crises profundas em virtude de não se ter convívio razoável. Certamente, um escritor polímata feito Euclides conhecia tais fenômenos.

A resolução que o estudioso de Canudos apontava para o Brasil, em via de não permitir aquele dilema geopolítico, era o desenvolvimento socioeconômico mais espalhado possível, que não se concentrasse no litoral, Rio de Janeiro, Recife e São Paulo, Porto Alegre, mas que se firmasse também no interior, integrando nacionalmente suas populações. Aqui, pode-se vislumbrar que, para Euclides, a qualidade de inserção internacional do Brasil guarda relação direta com a forma pela qual o Estado se organiza.

Outro traço relevante a ser comentado desse clássico brasileiro é sua filiação aos conceitos europeus de evolucionismo, determinismo e raça. Moreira Leite havia apontado que essas tipologias não eram trabalhadas linearmente na cabeça de Euclides da Cunha; eram elas de alguma forma abasileiradas (LEITE, 1983). Exemplo disso era a observação que Euclides professava aquelas ideias, mas já se aproximava do marxismo e, por vez, acreditava que a região Norte do Brasil ficaria sempre vulnerável porque nela não havia trabalho, não havia desenvolvimento que criasse a verdadeira riqueza, além dos tradicionais ciclos econômicos que, no caso amazônico, eram representados pela borracha.

Continuando no tópico acima, acredita o autor de *Peru versus Bolívia*, que o caráter nacional, o corte psicossocial do povo, poderia também desempenhar mudanças ou fomentar a política externa de um Estado. No começo do século





XX Euclides trabalhava com aquilo que na atualidade virou expressão menor, o de serem os Estados hispânicos, por exemplo, intensivos, dramáticos, que por causa disso não teriam estabilidade política porque neles as revoluções seriam o cotidiano. Ao contrário disso, o brasileiro seria mais cordato.

Cumpridor do dever, Euclides da Cunha é pragmático. Na chefia da Comissão Mista do Alto Purus, para que se mapeassem as regiões dos rios Purus e Juruá, ele sabe que sua missão é afirmar as fronteiras do Brasil com o Peru da melhor forma possível, que fossem favoráveis à sua nação. Era também necessário superar o contencioso de limites com o Lima para que houvesse estabilidade política no Acre. Isso porque o concerto fronteiriço dava conta das diferenças com a Bolívia, com o Peru e ainda serviria para afastar os belgas do Oeste brasileiro; daí seu papel urgente no trabalho na Amazônia. Do empenho da Comissão o Brasil ganharia 409 mil km² e o Peru 39 mil km² (PONTES, 2013).

A República peruana sofria do mesmo problema boliviano, embora em menor escala: o hiato regional, de caráter geopolítico, entre os centros nervosos do Pacífico e o oriente amazônico, o “Levante”, como denomina o autor de *À Margem da História*. Dar cabo do contencioso peruano-brasileiro exigia grandes instrumentos técnicos e estratégicos para amainar a angústia de Lima sobre a distância do poder central com a Amazônia. A resolução que o Rio de Janeiro deu para a Bolívia também serviria para o Peru.

A Ferrovia Madeira-Mamoré cumpriria esse papel, na medida em que ligasse o oriente peruano, representado pela atual divisão administrativa de Loreto, pelo porto de Iquitos, a Cruzeiro do Sul, no Acre. Daí em diante embarcações peruanas ganhariam o mundo, buscando o Atlântico via rio Amazonas, até Belém do Pará. Tal concepção, além do aspecto jurídico-econômico, formulado por tratado internacional, atenderia também razões estratégicas:

Entrando pelo Purus, pelo Acre, pelo Juruá, ou ainda pelo Javari, podem mobilizar-se simultaneamente quatro corpos expedicionários em busca de outros tantos pontos longamente afastados numa faixa de operações de 700 km, distendida de NE para SO; e aqueles cursos d’água recordam as diretrizes estratégicas das ‘vias consulares’ dos romanos. Caem de rijo, perpendiculares, golpeantemente, em cima da fronteira... (CUNHA, 1967b, p. 109).

Por conseguinte, no desdobramento da política brasileira na região, Euclides da Cunha acreditava que poderia haver algo próximo da integração física, maiores contatos entre as unidades sul-americanas por meio de itens práticos,





intercambiáveis, que dessem resultados para o desenvolvimento do subcontinente. Um desses itens seria a criação de um sistema hidroviário que juntasse as bacias do Amazonas e do Prata. Em outro diapasão, sabia também o nosso pensador que tais ações podiam provocar interpretações conflitantes.

Em princípio, a cooperação sul-americana, por meio de infra-estrutura seria positiva. Ela ajudaria a integrar áreas não dinamizadas economicamente aos centros de poder de seus Estados. No caso brasileiro, a integração econômica entre a Amazônia com a região Sul promoveria irradiações, pois seria o mesmo projeto que ligaria o centro dinâmico da economia brasileira com a bacia do Prata e com os Andes. Essa operação contribuiria para ajudar a neutralizar pressões que as grandes potências pudessem exercer em virtude da relativa fraqueza sul-americana, embora houvesse esforços do Brasil e da Argentina.

Assunto que perdurou até nos anos de 1970¹⁴, sobre integração nacional, Euclides não deixou de imaginar a relevância de haver comunicações efetivas no território brasileiro com vista à saída pelo Pacífico, ao ligar por via férrea e hidrica São Paulo, Goiás ou Cuiabá, dependendo do modelo, até Bolívia, licença de Arica, ou pelo Peru (CUNHA, 1967b).

No entanto, o papel salutar que esse plano de integração poderia exercer encontrava resistência na própria relação entre os Estados sul-americanos, principalmente os menores e mais machucados historicamente, como Bolívia e Paraguai, duas unidades mediterrâneas. Esse sentimento não era sem propósito, uma vez que a cessão do Acre para o Brasil havia criado ressentimentos que poderiam ser lidos na época como “imperialismo brasileiro”, como se convencionou pensar setenta anos depois.

Alias, não era só o brasileiro que tinha impulso expansionista, o argentino também se projetava. O vizinho sulista já desenvolvia coesa política estratégica, por malha ferroviária, que tencionava ligar os Andes, o Chile, o Paraguai a Buenos Aires. A intenção portenha era chegar até o Peru, adicionando mais 3.400 km. Euclides reparava nesses feitos argentinos e refletia que o problema poderia estar mais ao sul do que ao norte do continente. A Argentina possuía, em 1907, 20.814 km de “rails” contra 17.242 do Brasil (CUNHA, 1967b). Todavia, a emergência dessa ferrovia expansiva não era apenas um modal para dinamizar a economia argentina; era também o vulto de um projeto geopolítico.

14 Pensamos nas obras de infra-estrutura, como a rodovia Belém-Brasília e Corumbá Santarém que apresentavam concepção geopolítica ao procurar integrar o território nacional sob um projeto de poder (MIYAMOTO, 2002).





Euclides antecipa em vinte anos aquilo que fora o centro do pensamento geopolítico de Mário Travassos: o papel político das ferrovias na comparação entre Argentina-Brasil e o problema do regime republicano nacional que, em seu tempo, não ajudava na centralização do poder em virtude das políticas estaduais. Travassos se ressentia de existir no país uma variante republicana que dispersa poder em prol das unidades federativas. Sobre a ferrovia, que chamava atenção do militar brasileiro, escreve Euclides:

O Pôrto de Santos, mais próximo da Europa que o de Buenos Aires, de cerca de mil milhas náuticas, é o porto natural da Bolívia, no Atlântico; e terá, além disto, na luta que se travar entre os sistemas ferroviários argentino e brasileiro para a conquista dos mercados do Oriente Boliviano, as vantagens decorrentes de um traçado menor que o dirigido à capital platina (CUNHA, 1967b, p. 131).

O que estava em pauta era a premissa de dominação do *heartland* sul-americano (em analogia ao conceito de Harold Mackinder sobre a Eurásia). Dona de imensos recursos naturais e localizada no “coração continental”, quem influenciasse a Bolívia teria grandes ganhos políticos no subcontinente – até para ser contraponto aos Estados Unidos. No teatro de competições, considerava-se que a Argentina estava uma cabeça à frente, inclusive para influenciar a Amazônia. Amazônia da qual Euclides acreditava sair a redenção brasileira, junto com o sertão, para fazer com que o Brasil olhasse menos para o litoral (SODRÉ, 1984).

No caso brasileiro, era a época das oligarquias estaduais da Primeira República, que concorriam com o *Palácio do Catete* para formular políticas de grande envergadura. Aquilo que o vizinho platino fazia com a via férrea era o que deveria ser feito pelo poder central brasileiro. O plano ferroviário brasileiro só conseguiu sair do papel em 1938, com a construção da estrada de ferro Santos-Corumbá (TRAVASSOS, 1938). Um pouco tarde quando comparado com as ferrovias norte-americanas, russas ou mesmo argentinas.

Por outro lado, a Argentina teve melhor destino em sua montagem institucional desde a unificação das Províncias Unidas, nos anos de 1880. Não obstante a experiência traumática, foi melhor assistir à centralização política em torno de Buenos Aires a ter de ver o desgaste político que pouco ajudaria na organização do Estado argentino (CUNHA, 1967b). Por conseguinte, a ferrovia portenha é instrumento de unificação e de simbologia do peso portenho que pronunciava ser a Argentina o equilíbrio da política sul-americana.





Por fim, o pensamento euclidiano está aberto para várias interpretações e linhas de pesquisa, como em relações internacionais. Em um breve texto não é possível adentrar na riqueza que o autor oferece. Nosso intuito foi fazer uma espécie de “abre alas” para convidar o leitor a pesquisar outras vertentes euclidianas ou com elas relacionadas. O que fizemos aqui foi apresentar um aspecto do autor de *Os Sertões*. Esperamos ter cumprido tal meta.

Conclusões

Versar sobre Euclides da Cunha é percorrer um clássico da literatura brasileira. Mais do que isso, trata-se de um autor, cuja força argumentativa permite interpretações variadas. Há, no autor de *Os Sertões*, intensa vivacidade, que beira ao emocional, para apresentar um drama marcante do Brasil em seus primeiros anos de República. Além da Guerra de Canudos havia também a exclusão dos pobres que atormentava o autor (GALVÃO, 1998).

Em Euclides há a paisagem sertaneja do brasileiro, a hidrografia da Amazônia, as condições de trabalho nos seringais, o papel a ser desempenhado pela ferrovia e outros temas que podem ser integrados às preocupações das modernas sociologia e antropologia brasileiras. Em um país onde as atividades universitárias nasceram nos anos de 1930, em que antes o uso de conceitos científicos se dava de modo supletivo, o fluminense procurou amparar seu trabalho naquilo que se obtinha como evolucionismo, positivismo e darwinismo.

Munido dessa leitura, Euclides da Cunha se debruça sobre questões de política internacional e de geopolítica. Cumpre dizer que a geopolítica do autor não é aquela montada sobre arcabouço acadêmico, de estudos de curso de geografia, já que não havia tais ensinamentos até os anos de 1930. A formação euclidiana é na prática, individual de engenheiro que sai da carreira militar, por incompatibilidade profissional, e passa a militar na imprensa. Nessa situação ele trabalha para o jornal *O Estado de S. Paulo* nas reportagens sobre Canudos.

Como é mais que sabido, foi na arena da guerra entre jagunços conselheiristas e o Exército que Euclides da Cunha produziu sua obra mais célebre. Contudo, é mister frisar que nosso estudado não é autor de um só livro. Ainda que menos famosos, ou citados, dele são *Contrates e Confrontos*, *À Margem da História*, *Um Paraíso Perdido* e outros escritos dispersos que se encontram em edições especiais de seleção ou obras completas.





A percepção euclidiana sobre geopolítica e política internacional sai dos dois primeiros livros. Não são tomos específicos de uma área que mal existe como saber autônomo. É bom lembrar que os jornalistas do começo do século XX não eram especialistas em determinados temas; na situação de profissional da informação eles deveriam ser generalistas. Euclides da Cunha era dessa safra e assim procurou compreender e informar questões que foram consideradas primordiais para a estabilidade brasileira.

Encaixam-se nesse quadro a *Questão do Acre* e a *Fronteira Oeste*. Foram dois imbróglios que comprometiam o território brasileiro e, por isso mesmo, exigiam as melhores energias da diplomacia e homens de Estado do país. Resolver aqueles conflitos não seria apenas dar cabo de contenciosos que envolviam três unidades sul-americanas e uma europeia – era também fazer leitura de seus atores: quem são eles, como se formam, quais suas culturas? Isso porque a política em Euclides não é uma ciência isolada, munida de leis próprias como se convencionava ver nos cursos universitários.

A política brasileira e sul-americana não escapa desse raciocínio. O que ela faz é resultado, em grande parte, das influências culturais, climáticas e geográficas. Talvez na atualidade esse perfil da *belle époque* soe anacrônico, mas foi por meio dele que se produziu uma obra arguta, difícil e exigente, como se vê em Euclides da Cunha. Nossa dedicação ao trabalho desse clássico é extrair sua visão sobre temas propostos e, ao mesmo tempo, jogar luz sobre um autor que ainda tem muito que mostrar, ao menos para nós.

Referências

- ABREU, Capistrano de. *Capítulos de História Colonial*. Brasília, Edunb, 1963.
- CUNHA, Euclides da. *Os Sertões: Campanha de Canudos*. Brasília, Edunb, 1963.
- CUNHA, Euclides da. *Contrastes e Confrontos*. Porto, Editora Lello Brasil, 1967a.
- CUNHA, Euclides da. *À Margem da História*. Porto, Editora Lello Brasil, 1967b.
- GALVÃO, Walnice Nogueira. Fato e Ficção na Obra de Euclides da Cunha. In *História, Ciência, Saúde-Manguinhos*. Volume 5. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1998. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59701998000400016. Acesso em 28.08.2016.
- GARCIA, Domingos Sávio. *Os Belgas na Fronteira Oeste do Brasil*. Brasília, Funag, 2009.
- GARCIA, Domingos Sávio. Os Belgas em Descalvados e na Fronteira Oeste do Brasil (1895 – 1912). In PEREIRA, Manuel Gomes (org). *O Barão do Rio Branco: Cem Anos de Memória*. Brasília, Funag, 2012. Pg. 163 a 190.





- GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, Bandeirantes e Diplomatas: Um Ensaio Sobre a Formação das Fronteiras do Brasil*. São Paulo, Martins Fontes, 2001.
- HENTENRYCK, Ginette Kurgan-Van. “Leopoldo II e a Questão do Acre”. In *Cadernos do CHDD*. Brasília, Funag. Ano 8, nº 14, 2009. Pg. 471 a 500.
- HOCHSCHILD, Adam. *O Fantasma do Rei Leopoldo: Uma História de Cobiça, Terror e Heroísmo na África Ocidental*. São Paulo, Companhia das Letras, 1999.
- LEITE, Dante Moreira. *O Caráter Nacional Brasileiro*. São Paulo, Pioneira, 1983.
- LINS, Álvaro. *Rio Branco: Biografia Pessoal e História Política*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1965.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. “Geopolítica do Brasil: Algumas Considerações”. In *Primeira Versão*. Campinas, Unicamp, fevereiro de 2002.
- MORAES, Antônio Carlos Robert (org). *Ratzel. Geografia*. São Paulo, Ática, 1990.
- MORAES, Antônio Carlos Robert. *Território e História no Brasil*. São Paulo, Annablume, 2005.
- MOURA, Clóvis. *Introdução ao Pensamento de Euclides da Cunha*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1964.
- MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações: A Luta pelo Poder e pela Paz*. Brasília, Edunb, 2003.
- PONTES, Kassius Diniz. Euclides da Cunha: O Cenário Sul-Americano. In *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formadores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. Vol. II. Brasília, Funag, 2013.
- RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: A Formação e Sentido de Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- RICUPERO, Rubens. “Acre: Momento Decisivo de Rio Branco”. In PEREIRA, Manuel Gomes (org). *O Barão do Rio Branco: Cem Anos de Memória*. Brasília, Funag, 2012. Pg. 119 a 162.
- ROMERO, Silvio. *Realidades e Ilusões no Brasil*. Petrópolis, Editora Vozes, 1979.
- RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo. *Uma História Diplomática do Brasil: De 1531 a 1946*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *A Ideologia do Colonialismo: Seus Reflexos no Pensamento Brasileiro*. Petrópolis, Editora Vozes, 1984.
- TRAVASSOS, Mário. *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 1938.





Instruções editoriais para os autores

Os autores devem seguir estritamente as diretrizes abaixo; sua não observância poderá implicar em não aceitação do artigo submetido, sendo os autores orientados a adequar o arquivo submetido aos padrões requeridos.

1. O artigo deve ser inédito e redigido em português ou em inglês. Além de inédito, o artigo não deve estar em apreciação concomitante em nenhum outro periódico ou veículo de publicação, no todo ou em parte, no idioma original ou traduzido.
2. O arquivo a ser enviado deve estar em formato.doc ou.docx; use somente a formatação padrão do texto. Os autores devem retirar sua identificação das propriedades do arquivo.
3. Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/co-autores. No caso de mais de dois autores, a equipe editorial se reserva o direito de solicitar informações sobre o papel de cada um dos autores no processo de desenvolvimento do artigo.
4. O autor deve submeter três arquivos:
 - 4.1 Um arquivo contendo título, resumos, palavras chave, corpo do texto e referências. No texto do artigo, o responsável pela submissão deve eliminar qualquer referência que possa permitir sua identificação.
 - 4.1.1 No caso de um trabalho fruto de pesquisa financiada, o autor deve abrir uma nota de rodapé na primeira página do artigo para se referir ao financiamento e às agências de fomento que o possibilitaram.
 - 4.2 Um arquivo, a ser submetido como suplementar, contendo a identificação dos autores, sua titulação máxima e a instituição a qual se encontra atualmente filiado, um resumo do Curriculum vitae de, no máximo, 5 linhas, contendo titulação, função que desempenha na instituição à qual é filiado e a URL do Currículo Lattes. Em casos de artigos com múltiplos autores, a informação de todos os autores deve ser apresentada. Neste mesmo arquivo, o autor poderá incluir agradecimentos, se desejar.
 - 4.3 Uma Carta ao Editor, que deve ser enviada também como arquivo suplementar, na qual assume que o conteúdo do trabalho apresentado é inédito, não contém nada que possa ser considerado ilegal, difamatório, que cause conflito de interesses ou que possa interferir na imparcialidade do trabalho apresentado.
5. O arquivo com o corpo do texto não deve conter nenhuma forma de identificação dos autores; a formatação do texto deve estar em espaço simples; fonte de 12-pontos; uso do itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas devem ser inseridas no texto, e não no final do documento na forma de anexos.



6. O artigo deve conter o mínimo de 7.000 e o máximo de 8.000 palavras, incluídos título, resumo e palavras chave (em português e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; excluídas as referências.
 - 6.1 Serão adotadas no máximo cinco palavras-chave em cada idioma. Elas devem se referir ao objeto de estudo do artigo e ao referencial teórico e/ou temática utilizada para análise.
7. O artigo deve incluir um resumo em português e em inglês, entre 150 a 200 palavras para cada uma das versões. Lembramos que o resumo em ambos os idiomas integra o número mínimo e o máximo de palavras, conforme indicado no item 6.
8. As notas de rodapé devem se restringir a esclarecimentos adicionais ao texto. Todas as referências de fonte bibliográfica ou outras deverão ser feitas no corpo do texto, conforme o sistema de citação Chicago (AUTOR, data).
 - 8.1 As citações devem estar no mesmo idioma que o artigo. Assim, será acrescentada no corpo do texto a versão traduzida, e em nota de rodapé, a versão original da citação.
9. A formatação de tabelas, quadros e figuras deverá seguir o formato ABNT.
10. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo. Deve ser observado estritamente o sistema Chicago (AUTOR, data). Não serão aceitas referências bibliográficas em notas de rodapé.

As mesmas deverão seguir os modelos abaixo, de acordo com o formato estabelecido pela NBR 6023 (2002) da ABNT.

10.1 Para artigos ou documentos eletrônicos:

Elementos: AUTOR(es). Título. Título da publicação. Local de publicação, numeração correspondente ao volume, número, mês e ano de publicação, paginação inicial e final. Indicar o endereço (link) onde o documento está disponível e a data de acesso ao artigo.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Política Externa Brasileira: 1964-1985. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, 2013, p. 3-19. Disponível em: <http://www.cartainternacional.abri.org.br/index.php/Carta/article/view/120/64>. Acesso em: 14 jul. 2016

10.2 Para Livros

Elementos: AUTORES(es). Título. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação.

SARAIVA, José Flávio S. *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, DF: IBRI, 2003.





10.3 Para capítulos de livros:

Elementos: AUTOR(es) do capítulo. Título do capítulo. In: AUTOR(es) da obra (Org., Ed., Coord.) Título da obra. Edição (a partir da 2ª edição). Cidade: Editora, ano de publicação. Capítulo consultado e paginação da parte.

SNIDAL, Duncan. The politics scope: endogenous actors, heterogeneity and institutions. In KEOHANE, Robert O; OSTROM, Elinor. *Local commons and global interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*. London: Sage Publication, 1995. Cap. 2, p. 47-70.

10.4 Trabalhos apresentados em Eventos

Elementos: AUTOR(es). Título do trabalho apresentado. In: nome do evento, numeração do evento (se houver), ano e local (cidade) de realização, título do documento (anais, atas, tópico temático), local, editora, data de publicação e página inicial e final da parte referenciada.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PEREZ, Fernanda Aguilar. A política externa de saúde de Dilma Rousseff (2011-2014): elementos preliminares para um balanço. In: 5º Encontro Nacional da ABRI, 2015, Belo Horizonte. *Anais Eletrônicos*. Disponível em: < <http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=14%2017> > . Acesso em 14 jul. 2016.

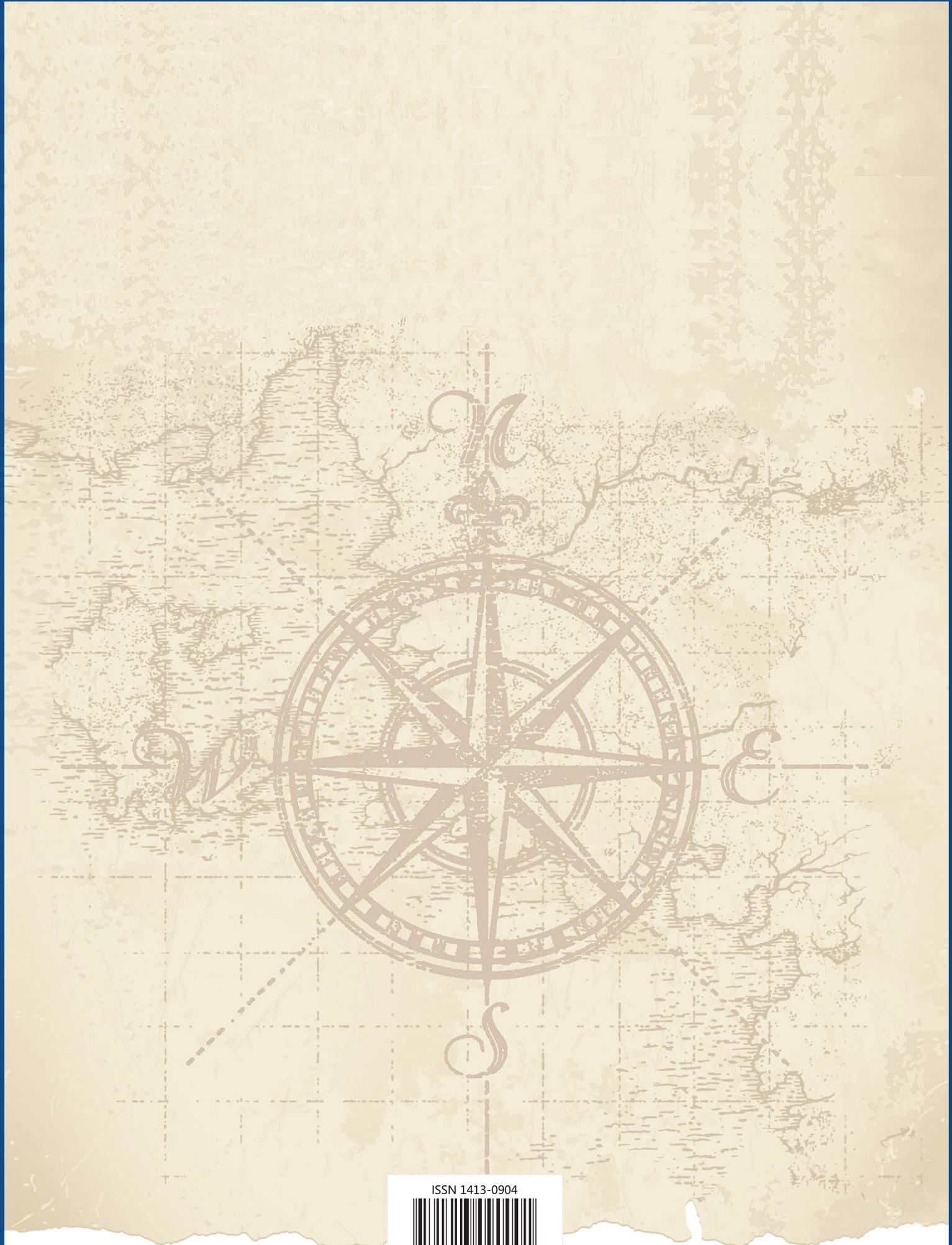
11. No ato da submissão, todas as informações requeridas no sistema deverão ser devidamente preenchidas.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, inédita e não está sendo avaliada para publicação por outra revista. Caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF.
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.





ISSN 1413-0904



9 771413 090004